

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016
Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

**PROMOVENTES: INSTITUTO NACIONAL DE
TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS
PERSONALES, COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS E INSTITUTO
VERACRUZANO DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS
PERSONALES.**

**VISTO BUENO
SR. MINISTRO
MINISTRO PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
SECRETARIO: RICARDO ANTONIO SILVA DÍAZ**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintidós de abril de dos mil diecinueve.

V I S T O S para resolver los autos relativos a las acciones de inconstitucionalidad promovidas por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (91/2016), la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (93/2016) y el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (95/2016), y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de las acciones. Las acciones de inconstitucionalidad se presentaron de la siguiente manera:

Fecha de presentación y lugar	Promovente y Acción
-------------------------------	---------------------

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016
Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

<p>Veintisiete de octubre de dos mil dieciséis. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por conducto de Pablo Francisco Muñoz Díaz, quien se ostentó como Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 91/2016.</p>
<p>Treinta y uno de octubre de dos mil dieciséis. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de Luis Raúl González Pérez, quien se ostentó como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 93/2016.</p>
<p>Tres de noviembre de dos mil dieciséis. Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	<p>Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por conducto de Miguel Ángel Díaz Pedroza, quien se ostentó como Secretario Ejecutivo del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.</p> <p>Acción de inconstitucionalidad 95/2016.</p>

Órganos que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan: Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Normas generales cuya invalidez se reclaman. En las acciones de inconstitucionalidad se impugnaron las siguientes normas generales:

Acción de Inconstitucionalidad	Normas impugnadas	Publicadas en la Gaceta Oficial de la Entidad de fecha:
91/2016	“Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”. Específicamente	Veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

	se impugnan 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, fracción II y III, inciso a); 195; 196; 246, fracción III; y, 249, segundo párrafo.	
93/2016	“Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”. Específicamente se impugnan los artículos 140, fracción III, en la porción “en los que se supone pueda localizarse la información solicitada”; y 195.	Veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis.
95/2016	“Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”. Específicamente se impugnan los artículos 68, fracción IX; y la omisión legislativa en la que se incurrió por parte de la LXIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como del Ejecutivo del Estado al expedir la ley sin otorgar un presupuesto adecuado y suficiente al organismo garante para su funcionamiento efectivo y cumplimiento de la ley aprobada.	Veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis.

SEGUNDO. Conceptos de invalidez. Los promoventes en sus conceptos de invalidez, manifestaron en síntesis:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016
Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

I. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (ACCIÓN 91/2016). El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales hizo valer los siguientes conceptos de invalidez.

Primero.

- El artículo 68, fracción IX, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz, es contrario a los artículos 1º, 6º, 73, fracción XXIX-S, 116, fracción VIII, de la Constitución Federal.
- Asimismo, el Congreso del Estado incurrió en una omisión legislativa consistente en la deficiente regulación al establecer reservas no previstas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual es su base normativa.

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

- La fracción IX del artículo 68 configura una causal adicional a las establecidas por la Ley General, por lo que podría violentar el principio de máxima publicidad. 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 116, y 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.
- Al realizar un comparativo de la causal de reserva prevista en la Ley Número 875 y la Ley General, se desprende que la redacción de la fracción IX del artículo 68 de la Ley Número 875 excluye la posibilidad de acceder a información, revisiones y auditorías realizadas directa e indirectamente por los órganos de control o de fiscalización estatales, lo cual es

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

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.

- Al regularse de manera diversa el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información en el Estado de Veracruz, se está discriminando el acceso a la información pública generada en el Estado de 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. 55/2016, en torno a 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 relación con el contenido de la ley.
- Por lo que, cuando la ley haga distinciones, es necesario analizar si dicha distinción descansa en una base objetiva y razonable o si constituye una discriminación constitucionalmente vedada. En el caso concreto, la distinción hecha por el legislador del Estado de Veracruz viola el principio de igualdad y discrimina en cuanto al ejercicio fundamental de acceso a la información, pues:
 - Introduce 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 debe ser regulado de la misma manera en todos los niveles de gobierno.
 - La reserva no persigue un fin legítimo, pues genera una distorsión en el ejercicio del derecho de acceso a la información, 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.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

- Las reservas no pueden considerarse proporcionales, pues generan 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 con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública era evitar distorsiones en el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información.
- En materia de transparencia y acceso a la información los legisladores locales no tienen libertad de configuración para limitar un derecho fundamental tal como el de acceso a la información. La configuración legal de los principios y bases constitucionales debe llevarse conforme a lo previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Consecuentemente, la reserva prevista en la fracción IX del artículo 68 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.

Omisión legislativa

- El Estado de Veracruz no tiene libertad configurativa para legislar de forma disímbola en relación a la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, sino que debe ceñirse a las bases establecidas en el apartado A del artículo 6º constitucional y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. De lo contrario, podría existir una omisión legislativa o transgresión directa.
- En el presente caso, el legislador del Estado de Veracruz se arrogó facultades que transgreden las bases mencionadas anteriormente, pues establece un nuevo supuesto que no se encuentra previsto en dicha normatividad: la fracción IX del artículo 68. Lo cual constituye una omisión legislativa relativa, pues el órgano legislativo estatal emitió una ley teniendo una obligación o mandato para hacerlo, pero lo realizó de manera incompleta o deficiente, pues no se apegó a los términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

Segundo.

- Los artículos 161, fracción I, 192, fracción III, inciso a), 246, fracción III y 249, segundo párrafo, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz son contrarios a los artículos 1º, 6º, 73, fracción XXIX-S, y 116 de la Constitución Federal, al establecer como requisito para la tramitación del recurso de revisión que se acredite la representación legal, cuando existe mandamiento constitucional que para el acceso a la información no se debe acreditar interés alguno, lo cual constituye una limitante, modulación y restricción al derecho fundamental de acceso a la información, sin que la entidad federativa cuente con libertad configurativa para establecerlo como limitante a un derecho fundamental.
- Debe tenerse presente que en la reforma constitucional en materia de transparencia en 2007, se modificó la fracción III del artículo 6º constitucional, que a la letra establece: “Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o la rectificación de estos [...]”. Es decir, dejó claro que el ejercicio del derecho de acceso a la información, no puede estar condicionado; ni se debe permitir que la autoridad, de manera discrecional, prejuzgue sobre la legitimidad del solicitante o sobre el uso de la información.
- Por ello, los artículos impugnados, al señalar que la representación debe ser “legal” para dar trámite al recurso de revisión, así como para los posteriores requerimientos de información y trámites, imponen una obligación adicional a las previstas en los numerales 144, fracción II, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 6º constitucional. Esto pues la fracción II del artículo 144 de la Ley General requiere la mera designación de la persona que eventualmente se autorice para el trámite en nombre de la persona solicitante, sin necesidad de una acreditación jurídica.

Tercero.

- El artículo 76, fracción IV, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz es contrario a los artículos 1º, 6º, 73, fracciones XXIX-S y XXIX-M, y 116 de la Constitución Federal, pues el concepto de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

“seguridad nacional” se constituye como una limitante y restricción al derecho fundamental de acceso a la información, sin que la entidad federativa cuente con libertad configurativa para establecerlo como limitante a un derecho fundamental. Aunado a que dicha limitación vulnera los principios de progresividad y universalidad previsto en el artículo 1º constitucional pues crea una distorsión en el ejercicio del derecho de acceso a la información. Esto ya que el concepto “seguridad nacional” se puede utilizar como una justificación para abrir información confidencial, sin el conocimiento del titular de la información.

- Para determinar si la restricción prevista por el artículo impugnado cumple el estándar constitucional, es importante establecer si la medida restrictiva cumple con dos elementos: (i) estar contenida en ley; y (ii) perseguir un fin legítimo.
- Ahora bien, de un análisis del texto constitucional no se advierte que se le otorgue a las entidades federativas la facultad para legislar sobre el concepto de “seguridad nacional”; sino que esta facultad únicamente fue concedida al Congreso de la Unión. Por lo que no se cumple con el primer requisito, consistente en estar contenido en ley. Respecto al segundo requisito, se advierte que la intención del legislador estatal es limitar un derecho fundamental; sin embargo, esto únicamente puede hacerse a través de la Constitución Federal, por lo que el artículo analizado tampoco cumple con el segundo requisito.
- Conforme a lo anterior, el concepto de “seguridad nacional” previsto en el artículo 76, fracción IV, viola el principio de igualdad y discrimina en cuanto al ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, pues: (i) introduce un trato desigual de manera arbitraria respecto de las demás personas que ejerciten el derecho de la información en las diferentes entidades federativas; (ii) al ser regulado por una entidad federativa y no la Federación, no persigue un fin legítimo; (iii) dicha distinción legislativa genera una distorsión en el ejercicio de acceso a la información en Veracruz respecto de otras entidades federativas y la Federación, por lo que no es una reserva proporcional; y, (iv) los legisladores locales no tienen libertad de configuración en esta materia.

Cuarto.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

- El artículo 15, fracción LIII, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Veracruz es contrario a los artículos 6º, 73, fracciones XXIX-S y 116 de la Constitución Federal, ya que no establece un plazo razonable para que los sujetos obligados cumplan con las obligaciones de transparencia, toda vez que disminuye de manera injustificada el plazo de publicidad de la información.
- El plazo de dos años previsto por la fracción incorpora una temporalidad de la publicidad de información, lo cual resulta a lo previsto en el artículo 62 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Dicho artículo dispone que el Sistema Nacional de Transparencia tendrá la facultad de emitir los criterios para determinar el plazo mínimo que deberá permanecer disponible y accesible la información.
- De modo que el legislador de Veracruz, al disponer que la información desclasificada deberá publicarse como obligación de transparencia y permanecer publicada por un periodo de dos años posteriores a que perdió su clasificación, reguló cuestiones que la Ley General le otorgó únicamente al Sistema Nacional.
- Por otra parte, la fracción LIII del artículo 15 introduce el concepto de “información desclasificada”; sin embargo, esta figura no está prevista en la Ley General. Lo anterior impone una limitación al acceso a la información, pues excluye la posibilidad de acceder a información desclasificada con posterioridad a los dos años de haber perdido su clasificación, lo cual es contrario a lo establecido por la fracción I del apartado A del artículo 6º constitucional.
- Al regularse de manera diversa a lo previsto en la Constitución y la Ley General, se generó una distorsión, modulación y discriminación en el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información.

Quinto.

- El artículo 101, fracciones I y XXXII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz es contrario a los artículos 6º, 73, fracción XXIX-S, y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016
Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

- Las fracciones I y XXXII del artículo 101 habilitan al Secretario Ejecutivo para representar legalmente al Instituto y realizar diversos trámites en calidad de representante legal del Instituto. Esto no solo diluye las facultades del organismo garante local, sino invade facultades que se encuentran exclusivamente otorgadas al titular del organismo garante del Estado de Veracruz, en términos del artículo 32 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- El legislador de Veracruz, al atribuirle funciones de representación legal al Secretario Ejecutivo, que por su naturaleza únicamente competen al Comisionado Presidente de este organismo autónomo, contraviene el principio de armonización al que deben sujetarse los legisladores.
- Asimismo, el artículo 32 de la Ley General establece que los organismos garantes serán representados por sus titulares o a falta de éstos, por un Comisionado del organismo garante designado por el Pleno del mismo; por lo que el legislador local le atribuyó al Secretario Ejecutivo facultades que son propias de los Comisionados electos mediante una decisión soberana.
- Por lo anterior, es inválido que se le otorguen dichas atribuciones al Secretario Ejecutivo.

Sexto.

- Los artículos 85, fracción II, y 192, fracción II, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz son contrarios a los artículos 6º apartado A, fracción VIII, párrafo octavo, 73, fracción XXIX-S, y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal.
- La fracción II del artículo 85 prevé las suplencias por ausencia de las Comisiones que correrán a cargo de los Secretarios de Estudio y Cuenta o Secretarios de Acuerdos; mientras que la fracción II del artículo 192 establece las excusas de los Comisionados, remitiendo para tal efecto a las reglas establecidas para las suplencias en el mencionado artículo 85.
- Sin embargo, en dichos artículos el legislador del Estado de Veracruz le otorgó atribuciones a los Secretarios de Estudio y Cuenta o Secretarios de Acuerdos, que la Ley General le

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

confirió únicamente a los Comisionados del organismo garante, lo cual contraviene el principio de armonización a que deben sujetarse los legisladores locales. Por lo que son inválidos los preceptos impugnados.

Séptimo.

- El artículo 196 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz es contrario a los artículos 6º, 73, fracción XXIX-S, y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal.
- El Congreso del Estado de Veracruz estableció en dicho artículo que en caso de tratarse del recurrente común, el desistimiento de éste contará con un plazo de tres días, a partir del día siguiente de la notificación, para ratificarlo expresamente o continuar con el procedimiento, apercibidos de que, de no dar respuesta, se les tendrá por desistidos.
- Sin embargo, lo anterior es contrario a lo establecido por el artículo 156 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el cual se establece el sobreseimiento del recurso de revisión cuando el recurrente se desista, sin sujetarlo a una carga de ratificar su desistimiento.
- Aunado a lo anterior, el artículo 196 condiciona el procedimiento de acceso a la información, lo cual contraviene los principios de legalidad y certeza jurídica que rigen el funcionamiento de los organismos garantes porque viola derechos subjetivos.

Octavo.

- El artículo 140, fracción III y penúltimo párrafo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz es contrario a los artículos 1º, 6º, 73, fracción XXIX-S, y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal.
- La fracción III del artículo 140 prevé el siguiente requisito en la solicitud de información: indicar los registros en los que se supone pueda localizarse la información solicitada. Sin embargo, dicho requisito no está previsto en el artículo 124

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo que la fracción en comento impone mayores exigencias y, con ello, contraviene el principio de que los procedimientos sean expeditos y sencillos.

- Aunado a lo anterior, al prever requisitos adicionales en la solicitud de información, se viola el principio de igualdad y discrimina en cuanto al ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información.
- Por otra parte, el penúltimo párrafo del artículo 140 establece la posibilidad de que la Unidad de Transparencia requiera al solicitante, por una vez y dentro de los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud, para que aporte más elementos o corrija los datos originalmente proporcionados, bajo el apercibimiento tácito que de no obtener respuesta dentro de los tres días hábiles siguientes, se desechará la solicitud.
- Sin embargo, el artículo 124 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública prevé un plazo de diez días para el desahogo del requerimiento de información adicional.
- Por lo que el artículo impugnado regula de manera disímbola la tramitación de las solicitudes de información limitando el ejercicio del derecho de acceso a la información, mismo que resulta inadecuado para el libre goce de la prerrogativa que tiene toda persona a buscar, recibir y difundir información de cualquier índole, sin mayor restricción que las excepciones que prevea la propia ley, derivadas del interés público.
- Lo anterior pues el Congreso de Veracruz estaría permitiendo que se vede el derecho de acceso a la información en un plazo menor al referido en el artículo 124 de la Ley General.

Noveno.

- El Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no contemplar la previsión de dar cauce a las solicitudes con datos parciales aportados por el solicitante, con lo que transgreden la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información al igual que el artículo 6º constitucional.
- El artículo 128 de la Ley General establece la posibilidad de dar cauce a las solicitudes de información, aun cuando, el solicitante

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

de la información haya realizado desahogo de requerimientos parciales. Al no encontrarse dicho supuesto en la legislación local, se advierte que el legislador del Estado de Veracruz reguló de manera deficiente el procedimiento de acceso a la información seguido ante los sujetos obligados.

- Dicha omisión constituye una omisión legislativa relativa, pues el legislador reguló de manera deficiente y excluyó una figura propia que lejos de maximizar el derecho de acceso a la información y rendición de cuentas, lo inhibe, lo modula y lo circunscribe a mayores estándares.

Décimo.

- El artículo 195 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz es contrario a los artículos 6º, 73, fracción XXIX-S, y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal.
- El artículo impugnado establece que los recursos de revisión presentados por correo electrónico o Plataforma Nacional después de las dieciocho horas o en día y hora inhábiles, se tendrán por presentados el día hábil siguiente. Dicha formalidad violenta la eficacia, legalidad y certeza que rigen el funcionamiento de los organismos garantes, así como de los principios de procedimientos de revisión expeditos.
- Dicho artículo establece una carga innecesaria respecto de la presentación del recurso de revisión, situación que no se prevé en la Ley General de la materia. La Ley General prevé que el solicitante podrá interponer, de manera directa o por medios electrónicos, recurso de revisión ante el organismo garante que corresponda o ante la Unidad de Transparencia que haya conocido de la solicitud dentro de los quince días siguientes a la fecha de notificación de la respuesta, o del vencimiento del plazo para su notificación. Sin embargo, no señala un horario específico para la presentación del mismo tratándose de medios electrónicos.
- Por ello, se advierte que el legislador careció de razonabilidad para establecer una carga mayor para la presentación del recurso de revisión ante el organismo garante local.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016
Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

II. COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (ACCIÓN 93/2016). La Comisión Nacional de Derechos Humanos hizo valer los siguientes conceptos de invalidez.

Primero.

- El artículo 140, fracción III, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz, resulta contrario al artículo 6º, apartado A, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- El artículo 140 de dicha ley regula los requisitos que deben satisfacer una solicitud de información; la fracción III de dicho artículo prevé que debe proporcionarse “la descripción de los documentos o registros en los que se supone pueda localizarse la información solicitada”, es decir, es necesario proporcionar la descripción de localización de la información solicitada.
- Argumenta que el segundo requisito es inconstitucional por ir en contra del derecho de acceso a la información, y en perjuicio de la persona que solicita información; toda vez que si bien es cierto que una persona puede pedir determinada información, ello sólo da cuenta de que el peticionario advierte su existencia pero ello no implica que se conozca con exactitud dónde puede localizarse la información, que en todo caso es parte de la obligación de la autoridad localizar dicha información.
- Precisa que una obligación negativa de las autoridades es no restringir o limitar la recepción de cualquier información; sin embargo, esta obligación se ve trasgredida por ese requisito adicional, ya que si el peticionario desconoce donde localizar la información solicitada, la fracción combatida se convierte en un pretexto para negar la información relativa. De ahí que tal requisito se traduce en una limitante del ejercicio del derecho de acceso a la información.
- Considera que también se trasgrede el principio constitucional de máxima publicidad de información, el cual impone la mayor disponibilidad a petición de los gobernados, en aras de privilegiar su acceso a información de interés público. De acuerdo con este principio, sólo de manera excepcional podrá restringirse el ejercicio de este derecho.

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

- Por otra parte, establece que el artículo 6º, apartado A, fracción IV, prevé que para el ejercicio de este derecho se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, presupuesto que se transgrede al imponer una carga descriptiva adicional a la prevista en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Segundo.

- El artículo 195 de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz, resulta contrario al derecho de acceso a la información pública y al derecho de acceso a la justicia, consagrados respectivamente en los artículos 6º y 17º de la Constitución Federal.
- Precisa que dicho artículo señala que los recursos de revisión presentados después de las dieciocho horas o en día y hora inhábiles, vía correo electrónico o mediante la plataforma nacional se tendrán por presentados el día hábil siguiente.
- Argumenta que lo anterior genera una denegación de justicia al disponer que la fecha de presentación del recurso de revisión no será aquella en que efectivamente se hizo valer por la parte recurrente, sino la del día siguiente, cuando la presentación se haga después de las dieciocho horas del día del término. Lo cual implica una violación al derecho humano de acceso a la justicia y de acceso a la información pública, pues limita a las partes el plazo real para interponer un recurso ya que los días deben computarse de veinticuatro horas naturales.
- Por otra parte, considera que al ser solo aplicable para las presentaciones que se efectúan vía correo electrónico o mediante la plataforma nacional, existe una distinción normativa injustificada pues dicha limitación no se presenta cuando se trata de presentaciones efectuadas ante la oficialía de partes del Instituto de Transparencia local o por medio de Correos de México.

III. INSTITUTO VERACRUZANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (ACCIÓN 95/2016). El Instituto Veracruzano de Acceso a la Información

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

y Protección de Datos Personales hizo valer los siguientes conceptos de invalidez.

Primero.

- El artículo 68, fracción IX, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz, resulta contrario a los artículos 1º, 6º, apartado A, fracción VIII, 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues limita el derecho de acceso a la información injustificadamente al establecer reservas no previstas en la Ley General.
- Considera que establecer que las auditorías tendrán el carácter estrictamente reservado vulnera el artículo 6º constitucional, en virtud de que dicho precepto constitucional consagra como uno de los principios que debe regir el derecho fundamental de acceso a la información, el de máxima publicidad. La reserva impuesta a auditorías no cumple con ese principio constitucional, pues se impide tener acceso a ellas sin que exista una motivación razonada del legislador, lo que genera un perjuicio para el ciudadano.
- Argumenta que, en caso de sostenerse que la información referente a las revisiones y auditorías sea considerada como reservada, se suprimiría una de las finalidades del derecho de acceso a la información, teniendo como consecuencia que la sociedad no se encuentre en aptitud de conocer con certeza la rendición de cuentas a la que todo servidor público debe someterse por el ejercicio de la función pública.

Segundo.

- La Legislatura del Estado fue omisa en establecer expresamente la obligación contenida en el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, violentado con ello los artículos 1º, párrafo tercero, 6º, apartado A, fracción VIII, y 116, fracción VIII constitucionales, pues el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano contemplado en el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
- Considera que en virtud de lo anterior, el Estado de Veracruz tiene la obligación de instrumentar los mecanismos necesarios para el buen funcionamiento del órgano garante de derecho a la

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

información; sin embargo, fue omisa en establecer que el Instituto Veracruzano recibiera un aumento presupuestal necesario para cumplir con la finalidad de atender con eficacia y en los términos legales con las funciones relativas con todo lo concerniente al derecho de acceso a la información, lo cual resulta inconstitucional.

TERCERO. Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Mediante proveído de veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó:

- Formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, con el número **91/2016**.
- Por razón de turno, designar al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que fungiera como instructor en el procedimiento.

Por su parte, mediante acuerdo emitido el veintiocho de octubre de dos mil dieciséis, el Ministro Instructor determinó:

- Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad y admitirla a trámite.
- Dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave como órganos que, respectivamente, emitieron y promulgaron las normas impugnadas, a fin de que rindieran sus correspondientes informes.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016
Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

- Requerir al Congreso del Estado, por conducto de quien legalmente la representa, para que al rendir el informe solicitado envíe a este Alto Tribunal copia certificada de todos los antecedentes legislativos de la norma impugnada.
- Requerir al Poder Ejecutivo del Estado para que al rendir el informe solicitado envíe a este Alto Tribunal el ejemplar de la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave correspondiente al veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, en la que se publicó la norma impugnada.
- Dar vista al Procurador General de la República para que formule pedimento.

CUARTO. Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Mediante proveído de tres de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó:

- Formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con el número **93/2016**.
- Decretar la acumulación del expediente a la acción de inconstitucionalidad **91/2016** y turnar al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo al haber sido designado instructor en dicha acción.

Por su parte, mediante acuerdo emitido el siete de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro Instructor determinó:

- Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad y admitirla a trámite.

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

- Dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave como órganos que, respectivamente, emitieron y promulgaron las normas impugnadas, a fin de que rindieran sus correspondientes informes.
- Dar vista al Procurador General de la República para que formule pedimento.

**QUINTO. Registro y admisión de la acción de
inconstitucionalidad promovida por el Instituto Veracruzano de
Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.**

Mediante proveído de cuatro de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó:

- Formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Secretario Ejecutivo del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, con el número **95/2016**.
- Decretar la acumulación del expediente a la acción de inconstitucionalidad **91/2016** y su acumulada **93/2016**; y turnarla al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo al haber sido designado instructor en dicha acción.

Por su parte, mediante acuerdo emitido el siete de noviembre de dos mil dieciséis, el Ministro Instructor determinó:

- Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad y admitirla a trámite.
- Dar vista a los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Veracruz Ignacio de la Llave como órganos que, respectivamente,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

emitieron y promulgaron las normas impugnadas, a fin de que rindieran sus correspondientes informes.

- Dar vista al Procurador General de la República para que formulara pedimento.

SEXTO. Informe del Poder Ejecutivo de Veracruz. El Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz, a través de su titular, rindió su respectivo informe dentro del plazo establecido —previo diversos requerimientos formulados— en el que adujo las razones por las que consideró que los artículos impugnados debían considerarse válidos. Razón por la cual, mediante proveído de nueve de diciembre de dos mil dieciséis el Ministro instructor tuvo por presentado el informe y por desahogados los requerimientos que le fueron formulados en el proveído de veintiocho de octubre y siete de noviembre de dos mil dieciséis.

SÉPTIMO. Informe del Poder Legislativo de Veracruz. El Poder Legislativo del Estado de Veracruz, a través del Presidente de la Mesa Directiva de la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, rindió sus respectivos informes, por lo que mediante proveído de trece de diciembre de dos mil dieciséis el Ministro instructor, en relación a la acción de inconstitucionalidad 91/2016, tuvo por presentado el informe y por desahogado el requerimiento formulado en el proveído de veintiocho de octubre de dos mil dieciséis; de la misma forma, respecto de las acciones de inconstitucionalidad 93/2016 y 95/2016 mediante proveído de tres de enero de dos mil diecisiete.

OCTAVO. Alegatos. Por escrito presentado el diez de enero de dos mil diecisiete, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, a través del Director

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

General de Asuntos Jurídicos, formuló alegatos; los cuales fueron acordados mediante proveído de once de enero de ese mismo año.

Por escrito presentado el diecisiete de enero de dos mil diecisiete, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a través del Delegado de la Comisión, formuló alegatos; los cuales fueron acordados mediante proveído del día siguiente a esa fecha.

Por escrito presentado el veintitrés de enero de dos mil diecisiete, el Poder Legislativo del Estado de Veracruz, a través del Delegado del Congreso, formuló alegatos; los cuales fueron acordados mediante proveído de veinticuatro de enero de dos mil diecisiete.

NOVENO. Cierre de instrucción. Una vez recibidos los informes y alegatos de las partes, mediante proveído del Ministro Instructor de ocho de febrero de dos mil diecisiete, se decretó el cierre de la instrucción, a efecto de elaborar el proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II incisos g) y h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I y 11 fracción V, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que en dicha acción se planteó la posible contradicción entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y normas de carácter general, contenidas en la Ley número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

SEGUNDO. Oportunidad. 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, dispone que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado la norma impugnada en el correspondiente medio oficial. Asimismo, señala que si el último día del plazo fuere inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Como se precisó en el considerando anterior, en la acción de inconstitucionalidad **91/2016** y sus acumuladas **93/2016** y **95/2016** se impugnan disposiciones de la Ley número 875 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 veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis.

Por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción inició el **viernes treinta de septiembre de dos mil dieciséis** y concluyó el **domingo treinta de octubre siguiente**.

Consecuentemente, como la acción **91/2016** fue presentada el jueves veintisiete de octubre de dos mil dieciséis ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe estimarse que resulta **oportuna**.

Mientras que la acción **93/2016** fue presentada el lunes treinta y uno de octubre de dos mil dieciséis ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tomando en cuenta que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 citado, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

podrá presentarse el primer día hábil siguiente, debe estimarse que dicha acción resulta **oportuna**.

Esto se confirma con la tesis 2a. LXXX/99 de la Segunda Sala de este Alto Tribunal:

*Época: Novena Época
Registro: 193831
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo IX, Junio de 1999
Materia(s): Constitucional
Tesis: 2a. LXXX/99
Página: 658*

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA VENCE EN DÍA INHÁBIL Y ÉSTA SE PRESENTÓ EL SIGUIENTE DÍA HÁBIL, DEBE CONSIDERARSE OPORTUNA. De conformidad con 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, el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, pero, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; por tanto, si el plazo venció en día inhábil pero la demanda se presentó al siguiente día hábil ante el funcionario autorizado para recibir promociones de término, debe considerarse que se promovió oportunamente.”

Recurso de reclamación 153/98-PL, relativo a la acción de inconstitucionalidad 7/98. Diputados integrantes de la LV Legislatura del Estado de Yucatán. 23 de abril de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

Así, la oportunidad de la acción 93/2016 se confirma, tomando en cuenta que el siguiente día hábil a su presentación, correspondió al tres

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

de noviembre de dos mil dieciséis. Ello, en términos de los oficios SGA/MFEN/2206/2016 de fecha veinte de septiembre de dos mil dieciséis y SGA/MFEN/2214/2016 de fecha veinte de octubre del mismo año, suscritos por el Licenciado Rafael Coello Cetina, Secretario General de Acuerdos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los cuales, informó que en las sesiones privadas de diecinueve de septiembre y seis de octubre de dos mil dieciséis, el Tribunal Pleno acordó suspender labores los días lunes treinta y uno de octubre, martes uno y miércoles dos de noviembre de ese año, determinando que en los mismos, no correrían términos y se dejarían las guardias respectivas.

En la misma lógica, debe considerarse oportuna la acción **95/2016**, debido a que fue presentada el jueves tres de noviembre de dos mil dieciséis ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto es, el primer día hábil siguiente al último día del plazo que resultó inhábil.

TERCERO. Legitimación. A continuación, se procede a analizar la legitimación de los promoventes, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

La demanda en la acción de inconstitucionalidad **91/2016** está suscrita por **Pablo Francisco Muñoz Díaz**, Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, quien actúa en suplencia por ausencia de Ximena Puente de la Mora, Comisionada Presidente y representante legal del mencionado Instituto.

Para la interposición de dicha demanda, el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

Datos Personales emitió un acuerdo ACT-EXT-PUB/26/10/2016.02, correspondiente a la sesión extraordinaria de veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, donde, entre otras cosas, instruye al representante legal de dicho Instituto para la presentación del escrito de acción de inconstitucionalidad relativa a la impugnación de diversas disposiciones de la Ley número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz, ante esta Suprema Corte.

En ese sentido, de conformidad con los artículos 41, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 35, fracción XVIII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es al Pleno del Instituto Nacional, como máxima autoridad, a quien corresponde decidir sobre la interposición de las acciones de inconstitucionalidad en el ámbito de su especialidad, y de conformidad con los artículos 30 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 16 del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, la representación legal se le atribuye al Comisionado Presidente.

Asimismo, dentro de la estructura interna del Instituto, el citado Estatuto Orgánico, en su artículo 16, último párrafo, señala que la Dirección General de Asuntos Jurídicos se encuentra adscrita a la Oficina del Comisionado Presidente; el artículo 29, fracciones I y II, atribuye a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la representación legal del Instituto en asuntos jurisdiccionales; y, por último, el propio artículo 29, fracción XVIII, establece que las direcciones generales tienen la función genérica de “suplir por ausencia a su superior jerárquico inmediato”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

Así, se estima que **Pablo Francisco Muñoz Díaz**, en su carácter de Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, tiene legitimación suficiente para promover la presente acción de inconstitucionalidad, en términos del artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por su parte, la demanda en la acción de inconstitucionalidad **93/2016** está suscrita por **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien de conformidad con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es quien ejerce la representación legal de dicha institución y tiene la facultad de promover las acciones de inconstitucionalidad en el ámbito de su competencia.

Así, se considera que **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tiene legitimación suficiente para promover la presente acción de inconstitucionalidad, en términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, la demanda en la acción de inconstitucionalidad **95/2016** está suscrita por **Miguel Ángel Díaz Pedroza**, Secretario Ejecutivo del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Para la interposición de dicha demanda, el Pleno del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en sesión extraordinaria del veintisiete de octubre de dos mil dieciséis, adoptó el acuerdo ODG/SE-127/27/10/2016, por el que se

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

aprobó “la presentación de la acción de inconstitucionalidad en contra 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, publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz el día veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, así como de la omisión legislativa en la que se incurrió al expedir la ley antes citada sin otorgar un presupuesto adecuado y suficiente al organismo garante para su funcionamiento efectivo y cumplimiento de la ley aprobada.” Ello se hizo constar en el Acta ACT/ODG/SE-31/27/10/2016, que se acompañó a la demanda en copia certificada¹.

Es pertinente señalar que si bien de conformidad al artículo 80, fracción XV, de la Ley número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el Instituto tiene facultades para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes y decretos expedidos por el Congreso de ese Estado, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales; y que, a la vez, en términos del artículo 105, fracción XII de la propia Ley, corresponde a la Dirección de Asuntos Jurídicos la interposición de toda clase de recursos, acciones e incidentes, no menos cierto es que el artículo 101 de la Ley en cuestión, vigente al momento de la interposición de la presente acción, confería al Secretario Ejecutivo la representación legal del Instituto ante toda clase de autoridades, por lo que puede concluirse que el mismo, tenía legitimación suficiente para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

¹ Dicha copia obra a fojas 310 a 317 del expediente correspondiente a la acción 91/2016 y sus acumuladas 93/2016 y 95/2016.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

No pasa desapercibido que dicha legitimación se tiene acreditada en términos de un precepto impugnado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos personales, también accionante; sin embargo, con la reserva del pronunciamiento que se haga sobre dicha disposición, lo cierto es que en el caso, el Secretario Ejecutivo actuó previo acuerdo del Pleno del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, para lo cual, debe tomarse en cuenta que la diversa fracción XXIII del propio artículo 101 referido, confiere al Secretario Ejecutivo representar al Instituto en los asuntos que apruebe el Pleno.

Tampoco pasa desapercibo que el artículo 101, fracción I, de la Ley número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, fue derogado mediante Decreto 303 publicado en la Gaceta Oficial “Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”, el seis de noviembre de dos mil diecisiete; sin embargo, en la fecha de presentación de la acción, el precepto se encontraba vigente.

CUARTO. Causas de improcedencia. Resulta innecesario el estudio de los conceptos de invalidez hechos valer en contra de los artículos 15, fracción LIII; 76, fracción IV; 85, fracción II; 101, fracciones I y XXXII; 140, fracción III, y párrafo penúltimo; 161, fracción I; 192, fracción III, inciso a); 195; 196; 246, fracción III; y 249, párrafo segundo, todos de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en virtud de que procede decretar el sobreseimiento de la acción de inconstitucionalidad 91/2016 y de la acción de inconstitucionalidad 93/2016, por actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con los diversos 20, fracción II y 65

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos².

De la lectura del artículo 19, fracción V, se desprende que las controversias constitucionales son improcedentes cuando han cesado los efectos de la norma general o acto impugnado, lo cual implica que hayan dejado de surtir efectos jurídicos. La causal de improcedencia antes mencionada resulta aplicable al presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 59 y 65 de la Ley Reglamentaria de la Materia, que prevén la aplicabilidad, en general, de las disposiciones que regulan lo relativo a las controversias constitucionales y, en específico, de las causales de improcedencia que se establecen en el diverso artículo 19.

Luego, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, es dable afirmar que la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, antes citado, se actualiza cuando dejen de producirse los efectos de la norma general cuya invalidez se demanda -como en la especie acontece, al haber sido derogado y reformados y, por tanto, no estar más en vigor los preceptos impugnados-, pues, además de que ésta constituye el único objeto de análisis en este medio de control constitucional, la resolución que llegue a dictarse no puede tener efectos

² “**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

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

(...)”

“**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

(...)

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

(...)”

“**Artículo 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.

La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

retroactivos, salvo en materia penal, atento a lo dispuesto en el artículo 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria, que literalmente establece:

“ARTÍCULO 45. (...)

La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia”.

Así lo ha sustentado el Tribunal Pleno, en la tesis de jurisprudencia número P./J. 8/2004, publicada en el tomo XIX, correspondiente al mes de marzo de dos mil cuatro, página novecientos cincuenta y ocho, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro y texto siguientes:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA. Los artículos 59 y 65, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen, respectivamente, que en las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán, en lo conducente y en todo aquello que no se encuentre previsto en el título II de dicho ordenamiento que regula el procedimiento de esas acciones, las disposiciones relativas a las controversias constitucionales contenidas en el título II de la ley citada, y que en las mencionadas acciones se aplicarán las causales de improcedencia consignadas en el artículo 19 de la indicada ley reglamentaria, con excepción de la señalada en su fracción II. Por tanto, la causal de improcedencia establecida en la fracción V del mencionado artículo 19, en materia de acciones de inconstitucionalidad, se actualiza cuando simplemente dejen de producirse los efectos de la norma general que la motivaron, en tanto que ésta constituye el único objeto de

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria”.

En el caso, este Tribunal Pleno, de oficio, advierte la actualización de la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria, por lo que hace a los artículos 15, fracción LIII; 76, fracción IV; 85, fracción II; 101, fracciones I y XXXII; 140, fracción III, y párrafo penúltimo; 161, fracción I; 192, fracción III, inciso a); 195; 196; 246, fracción III; y 249, párrafo segundo, todos de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, impugnados respectivamente en la **acción de inconstitucionalidad 91/2016**, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como en la **acción de inconstitucionalidad 93/2016**, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos³.

Lo anterior, toda vez que fueron reformados después de la presentación del escrito inicial, mediante Decreto número 303, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, el seis de noviembre de dos mil diecisiete, por lo que han cesado los efectos de dichas disposiciones impugnadas.

Los artículos mencionados fueron reformados para quedar redactados de la siguiente manera:

³ De manera particular impugnó los artículos 140, fracción III y 195.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016
Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

	Decreto número 875 Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz	Decreto número 303 Reforma publicada el 6 de noviembre de 2017, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz
Artículo 15	<i>LIII. La información desclasificada, la cual deberá de permanecer dos años posteriores a partir de que perdió su clasificación; y</i>	<i>LIII. La información desclasificada, la cual deberá permanecer cinco años posteriores a partir de que perdió su clasificación; y</i>
Artículo 68	<i>IX. 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</i>	<i>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.</i>
Artículo 76	<i>IV. Por razones de seguridad nacional y salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, se requiera su publicación, o</i>	<i>IV. Por razones de salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, se requiera su publicación, o</i>
Artículo 85	<i>II. Las ausencias de los Comisionados menores a sesenta días deberán ser suplidas, cuando se tenga conocimiento de ellas, por el Secretario de Estudio y Cuenta, adscrito a su ponencia, que ellos designen, o si lo prefieren por el Secretario de Acuerdos. A falta de designación, la misma se hará por el Comisionado Presidente y recaerá en alguna de las personas antes señaladas; y</i>	<i>II. Se deroga.</i>
Artículo 101	<i>I. Representar legalmente al Instituto ante toda clase de autoridades civiles,</i>	<i>I. Se deroga.</i>

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

	<p>administrativas, fiscales, penales, militares o de cualquier otra índole; ante funcionarios o servidores públicos, ya sea federales, estatales o municipales; nacionales y extranjeras; y ante cualquier persona física o moral, nacional o extranjera; y delegar esta función en el servidor público que designe, mediante acuerdo escrito;</p> <p>XXXII. Realizar y <u>actualizar, en calidad de representante legal del Instituto y ejecutor de sus programas administrativos</u>, los trámites de renovación, reservas de derechos y licencias de uso de derechos exclusivos y demás, ante el Instituto Nacional de Derechos de Autor de la Secretaría de Educación Pública, respecto de las actividades y bienes del Instituto que lo requieran, con el auxilio de cada una de las áreas administrativas responsables de la actividades o bienes;</p>	<p>XXXII. Realizar <u>y ejecutar</u>, los trámites de renovación, reservas de derechos y licencias de uso de derechos exclusivos y demás, ante el Instituto Nacional de Derechos de Autor de la Secretaría de Educación Pública, respecto de las actividades y bienes del instituto que lo requieran, con el auxilio de cada una de las áreas administrativas responsables de la actividades o bienes;</p>
<p>Artículo 140</p>	<p>III. La descripción de los documentos o registros en los que se supone pueda localizarse la información solicitada;</p> <p>...</p> <p><u>Si los datos contenidos en la solicitud fuesen insuficientes o erróneos, la Unidad de Transparencia requerirá, por una vez y dentro de los cinco días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud, que se aporten más elementos o se corrijan los datos originalmente proporcionados. En caso de no obtener respuesta dentro de los tres días hábiles siguientes, se desechará la solicitud. Este</u></p>	<p>III. Se deroga.</p> <p><u>La solicitud se tendrá por no presentada cuando los solicitantes no atiendan el requerimiento de información adicional. En el caso de requerimientos parciales no desahogados, se tendrá por presentada la solicitud por lo que respecta a los contenidos de información que no formaron parte del requerimiento.</u></p>

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016
Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

	<u>requerimiento interrumpirá el término establecido en el artículo 145. Una vez que el particular dé cumplimiento, se iniciará nuevamente el procedimiento en los términos previstos en esta Ley.</u>	
Artículo 161	<i>I. El recurrente <u>o su representante legal</u>; y</i>	<i>I. El recurrente; y</i>
Artículo 192	<i>III. [...] a) Requerir al recurrente <u>o a su representante legal</u> para que, en un plazo de cinco días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación, subsane la omisión de alguno de los requisitos que refiere el artículo 159. La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tiene el Instituto para resolver el recurso;</i>	<i>III. [...] a) Requerir al recurrente para que, en un plazo de cinco días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación, subsane la omisión de alguno de los requisitos que refiere el artículo 159. La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tiene el instituto para resolver el recurso;</i>
Artículo 195	<i>Los recursos de revisión presentados por correo electrónico o plataforma nacional <u>después de las dieciocho horas o en día y hora inhábiles</u>, se tendrán por presentados el día hábil siguiente.</i>	<i>Los recursos de revisión presentados por correo electrónico o plataforma nacional en día inhábil, se tendrán por presentados el día hábil siguiente.</i>
Artículo 196	<i>El recurrente podrá desistirse del recurso en cualquier momento, hasta antes de dictarse resolución. <u>En caso de tratarse del recurrente común, el desistimiento de éste no surte efecto para todos sus representados, a quienes se notificará del desistimiento y contarán con un plazo de tres días, a partir del siguiente al de la notificación, para ratificarlo expresamente o continuar con el procedimiento, apercibidos de que, de no dar respuesta, se les tendrá por desistidos.</u></i>	<i>El recurrente podrá desistirse del recurso en cualquier momento, hasta antes de dictarse resolución.</i>

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

<p>Artículo 246</p>	<p><i>III. Por lista de acuerdos, en la que se omitirán los datos personales del recurrente, <u>representante legal</u> o representante común;</i></p>	<p><i>III. Por lista de acuerdos, en la que se omitirán los datos personales del recurrente o representante común;</i></p>
<p>Artículo 249</p>	<p><i>Las notificaciones personales se entenderán con la persona que deba ser notificada <u>o con su representante legal; a falta de ambos,</u> el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que el interesado espere a una hora fija del día hábil siguiente. Si el domicilio se encontrare cerrado, el citatorio se dejará con el vecino más inmediato.</i></p>	<p><i>Las notificaciones personales se entenderán con la persona que deba ser notificada; el notificador dejará citatorio con cualquier persona que se encuentre en el domicilio, para que el interesado espere a una hora fija del día hábil siguiente. Si el domicilio se encontrare cerrado, el citatorio se dejará con el vecino más inmediato.</i></p>

Consecuentemente, como los artículos reclamados han sido reformados, operando en dichos preceptos modificaciones, que permiten considerar que se trata de un nuevo acto legislativo, procede sobreseer respecto de los artículos 15, fracción LIII; 76, fracción IV; 85, fracción II; 101, fracciones I y XXXII; 140, fracción III, y párrafo penúltimo; 161, fracción I; 192, fracción III, inciso a); 195; 196; 246, fracción III; y 249, párrafo segundo, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Ahora bien, debe considerarse que también debe sobreseerse respecto del artículo 192, fracción II, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, toda vez que de la lectura del cuarto concepto de invalidez hecho valer en la acción de inconstitucionalidad 91/2016, se desprende que se impugnó la hipótesis normativa relativa

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016
Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

a: “reglas de la suplencia” en relación con lo dispuesto en el artículo 85, fracción II, de la citada normatividad.

El vicio que alegaba respecto de la suplencia se refería a lo dispuesto en dicha fracción II, en cuanto a que le permitía a los Secretarios de Estudio y Cuenta adscritos a la ponencia de los Comisionados, realizar funciones que son propias de dichos funcionarios que fueron electos por un ente soberano.

En esas condiciones, si en el caso, el aparente vicio de inconstitucionalidad que reclamaba la accionante dependía de lo previsto en el artículo 85, fracción II, de la citada ley, el cual señalaba:

Artículo 85. *Las ausencias temporales menores a sesenta días naturales de los Comisionados y las suplencias en los términos que acuerde el Pleno cuando apruebe la licencia correspondiente, serán cubiertas de la siguiente forma:*

I. Las ausencias del Comisionado Presidente serán suplidas por el Comisionado que él designe, lo que deberá notificar con cuarenta y ocho horas de anticipación. A falta de notificación o en casos urgentes, ante la ausencia del Comisionado Presidente, los Comisionados designarán de entre ellos a quien ejercerá la suplencia;

II. Las ausencias de los Comisionados menores a sesenta días deberán ser suplidas, cuando se tenga conocimiento de ellas, por el Secretario de Estudio y Cuenta, adscrito a su ponencia, que ellos designen, o si lo prefieren por el Secretario de Acuerdos. A falta de designación, la misma se hará por el Comisionado Presidente y recaerá en alguna de las personas antes señaladas; y

III. En caso de ausencias mayores a sesenta días, el Congreso del Estado nombrará a quien le sustituya, ya sea en forma interina o en definitiva, según sea el caso. Los suplentes de los Comisionados no podrán ser designados Comisionado Presidente.

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

Sin embargo, como se desprende del cuadro antes transcrito, dicha fracción fue derogada mediante Decreto número 303, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, el seis de noviembre de

dos mil diecisiete, debe considerarse que de igual forma resulta improcedente el estudio del artículo 192, fracción II, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en tanto que ya no subsiste el vicio de inconstitucionalidad que reclamó.

Asimismo, debe considerarse que respecto de la omisión legislativa reclamada respecto de las consecuencias que se generan frente a la presentación de una solicitud con datos parciales, debe también considerarse que no puede ser objeto de análisis, en tanto que, tal y como se desprende del cuadro antes transcrito, en el artículo 140, fracción III, se añadió un párrafo que plantea una consecuencia para dicho supuesto, por lo que también debe considerarse un nuevo acto legislativo que hace improcedente el estudio de dichos argumentos.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016:

Época: Décima Época

Registro: 2012802

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 35, Octubre de 2016, Tomo I

Materia(s): Común

Tesis: P./J. 25/2016 (10a.)

Página: 65

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS
MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016
Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO. Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad 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. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, 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 del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.

Acción de inconstitucionalidad 11/2015. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 26 de enero de 2016. Unanimidad de once votos en relación con el sentido; mayoría de ocho votos en relación con las consideraciones de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votaron en contra: Margarita Beatriz Luna Ramos, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Norma Lucía Piña Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

El Tribunal Pleno, el veintidós de septiembre en curso, aprobó, con el número 25/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintidós de septiembre de dos mil dieciséis.

Nota: Esta tesis jurisprudencial se refiere a las razones aprobadas por ocho votos, contenidas en la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 11/2015.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 17 de octubre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Por otro lado, siguiendo lo dicho en el criterio transcrito, como se desprende del cuadro transcrito el 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 se advierte que sólo fue reformado el número que identifica la fracción, es decir, pasó de ser el número IX al número X, por lo que al no existir un cambio sustancial en dicha hipótesis, no puede considerarse un nuevo acto legislativo y, por lo tanto, no puede estimarse que cesaron los efectos del acto reclamado.

En esas condiciones, atento a lo dicho en párrafos anteriores, lo procedente es sobreseer en la acción de inconstitucionalidad 91/2016, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como en la acción de inconstitucionalidad 93/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto de los artículos 15, fracción LIII; 76, fracción IV; 85, fracción II; 101, fracciones I y XXXII; 140, fracción III, y párrafo penúltimo; 161, fracción I; 192, fracciones II y III, inciso a); 195; 196; 246, fracción III; y 249, párrafo segundo, al actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

los diversos 20, fracción II, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En otro orden, es posible advertir de la demanda suscrita por el Secretario Ejecutivo del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, que, como lo acordó el Pleno del propio Instituto, se cuestionó:

- La omisión legislativa en la que se incurrió al expedirse la ley impugnada sin otorgar un presupuesto adecuado, suficiente y efectivo al organismo garante para su funcionamiento efectivo y cumplimiento de la ley aprobada, y
- La omisión de que se estableciera expresamente en la Ley impugnada la obligación contenida en el segundo párrafo del artículo 40⁴ de la Ley General de Transparencia y Acceso a La Información Pública.

Esto es, los conceptos de invalidez cuestionan por un lado la ausencia de un acto concreto de aumento o incremento presupuestal al Instituto –asignación de partida presupuestal suficiente-, dado el impacto en su estructura administrativa del Decreto impugnado -crea una dirección de archivos y coordinadores regionales-; y por otro, la deficiencia de la Ley impugnada en cuanto a no haber reproducido en

⁴ **Artículo 40.** Los Organismos garantes tendrán la estructura administrativa necesaria para la gestión y el desempeño de sus atribuciones.

El Congreso de la Unión, los Congresos de las Entidades Federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán otorgar un presupuesto adecuado y suficiente a los Organismos garantes para el funcionamiento efectivo y cumplimiento de la presente Ley, las leyes federales y de las Entidades Federativas, según corresponda, conforme a las leyes en materia de presupuesto y responsabilidad hacendaria.

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

su texto el contenido del artículo 40 de la legislación federal de la materia -Ley General de Transparencia y Acceso a La Información Pública-.

Sin embargo, lo cierto es que el reclamo relativo a la omisión de aumento o incremento presupuestal al Instituto, no puede ser materia de la presente acción de inconstitucionalidad.

Ello, atendiendo a que, en realidad, lo reclamado, se hace consistir en la violación o incumplimiento a la hipótesis jurídica contenida en el artículo 40 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, consistente en el mandato a los Congresos de las entidades federativas, para otorgar un presupuesto adecuado y suficiente a los Organismos garantes para el funcionamiento efectivo y cumplimiento de dicha Ley, de las leyes federales, y en el caso, de la propia Ley impugnada.

Esto es, se cuestiona que el Ejecutivo Local y el Congreso del Estado omitieron otorgar al Instituto accionante *“un presupuesto adecuado y suficiente” “para su funcionamiento efectivo y cumplimiento de la ley aprobada.”*

Ello, demuestra que, en lo que a dicho cuestionamiento se refiere, lo que se combate no es una norma de carácter general y abstracto, o una verdadera omisión legislativa relativa, sino más bien, un acto omisivo concreto y determinado consistente en la falta de asignación de recursos económicos adicionales al Instituto accionante para desempeñar sus funciones, y la transgresión del Congreso y del Ejecutivo local a una norma ordinaria.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

En ese sentido, debe tomarse en cuenta que de conformidad a lo dispuesto por el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, las acciones de inconstitucionalidad sólo pueden tener por objeto analizar la posible contradicción entre una norma general y la propia Constitución, de ahí que, si lo planteado, no está referenciado a dicho supuesto, sino más bien al supuesto incumplimiento del artículo 40 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, debe estimarse improcedente la acción en esa parte, pues actualiza la causal prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación al párrafo primero de la fracción II del propio precepto constitucional y con los artículos 1º y 59 de la referida Ley.

Ello no resulta así por cuanto hace al diverso cuestionamiento, formulado en cuanto a que la Ley impugnada, contiene una deficiente regulación al no reproducir en sus preceptos –homologar-, la hipótesis contenida en el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo que se indica, violenta lo señalado en los artículos 1, párrafo tercero, 6 Apartado A, fracción VIII y 116, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual se cita el derecho humano de acceso a la información pública y la obligación del estado mexicano y, en particular, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de instrumentar mecanismos necesarios para el buen funcionamiento del Órgano garante del derecho a la información, a fin de que éste se avoque, en los términos y plazos previstos en las leyes a atender, las demandas del derecho de acceso a la información por parte de los gobernados, lo que se indica presupone la periódica y suficiente asignación de recursos económicos para el desarrollo de sus funciones.

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

Dicho cuestionamiento, independientemente de su calificación, sí está dirigido a plantear, en principio, la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la posible omisión parcial⁵, resultado de una deficiente regulación del Decreto impugnado, por lo que su estudio, resulta procedente y será abordado en el considerando siguiente.

Finalmente, al no advertirse la existencia de alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, se procede al análisis de los conceptos de invalidez aducidos por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales respecto de la fracción IX del artículo 68 de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

QUINTO. Estudio de fondo. Debido a las razones expuestas en los anteriores considerandos, queda por analizar, en primer lugar, el artículo 68, fracción X, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, disposición que únicamente sufrió cambio de posición dentro del citado artículo, mediante Decreto 303 de seis de noviembre

⁵ Época: Novena Época. Registro: 166041. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Noviembre de 2009. Materia(s): Constitucional. Tesis: P./J. 5/2008. Página: 701. Rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI BIEN ES IMPROCEDENTE CONTRA UNA OMISIÓN ABSOLUTA EN LA EXPEDICIÓN DE UNA LEY, NO LO ES CUANDO AQUÉLLA SEA RESULTADO DE UNA DEFICIENTE REGULACIÓN DE LAS NORMAS RESPECTIVAS." Texto: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la acción de inconstitucionalidad es improcedente contra la omisión de los Congresos de los Estados de expedir una ley, por no constituir una norma general que, por lo mismo, no ha sido promulgada ni publicada, los cuales son presupuestos indispensables para la procedencia de la acción. Sin embargo, tal criterio no aplica cuando se trate de una omisión parcial resultado de una deficiente regulación de las normas respectivas". Acción de inconstitucionalidad 24/2004.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016
Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

de dos mil diecisiete, esto es, se recorrió de la anterior fracción IX a la actual fracción X.

El artículo en cuestión tiene el texto siguiente:

“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:*

I. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

II. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

III. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

IV. 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;

V. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

VI. Afecte los derechos del debido proceso;

VII. Vulnere la conducción de los expedientes judiciales o los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

VIII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante la Fiscalía General del Estado;

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

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

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

XI. Las demás contenidas en la Ley General.

No podrá invocarse el carácter de reservada cuando se trate de información relativa a la investigación de violaciones a los derechos humanos, delitos de lesa humanidad o se trate de información relacionada con actos de corrupción, de acuerdo con las leyes aplicables. Asimismo, la autoridad deberá preparar versiones públicas de todos los supuestos previstos en el presente artículo”.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales hizo valer los siguientes argumentos:

- Considera que el artículo 68, fracción IX, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz, es contrario a los artículos 1º, 6º, 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, ya que establece reservas a la información que limitan y modulan injustificadamente el derecho de acceso a la información.
- Advierte que la disposición en cuestión configura un supuesto adicional a los establecidos por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuando las hipótesis de reserva o confidencialidad previstas en las leyes deben ser acordes con las bases, principios, y disposiciones establecidos en dicha Ley General y, en ningún caso, pueden contravenirla.
- Además, señala que de un ejercicio comparativo, el contenido de la causal de reserva prevista en la Ley Número 875 no corresponde a ninguno de la Ley General, por lo que al regularse de manera diversa el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información en el Estado de Veracruz, se está discriminando el acceso a la información

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

pública generada en el Estado de Veracruz respecto de otras entidades federativas.

- Por otro lado, el Instituto Nacional también refiere que el Congreso del Estado incurre en omisión legislativa al regular deficientemente la materia, cuando establece reservas no previstas en la Ley General, la cual es su base normativa. Por lo que asevera que el Estado de Veracruz no tiene libertad configurativa para legislar de forma “disímbola” en relación a la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, sino que debe ceñirse a las bases establecidas en el apartado A del artículo 6º constitucional y la Ley General.
- Así, en el presente caso, concluye que el legislador del Estado de Veracruz se arrogó facultades que transgreden las bases constitucionales, lo cual constituye una omisión legislativa relativa, pues el órgano legislativo estatal emitió una ley teniendo una obligación o mandato para hacerlo, pero lo realizó de manera incompleta o deficiente, pues no se apegó a los términos de la Ley General.

A su vez, el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, expresó, con relación al propio artículo 68, fracción IX impugnado⁶, esencialmente, lo siguiente:

- Se reclama la deficiente regulación en que incurrió la LXIII Legislatura del H. Congreso del Estado 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, por tanto, al no estar prevista como causal en la Ley General, no está justificada su inclusión en la Ley local, pues contrario a ampliar los alcances del derecho de acceso a la información, los limita.
- Además es violatoria del artículo 6º constitucional, en tanto que limita injustificadamente el derecho de acceso a la información, al determinar que las auditorías tendrán el carácter estrictamente reservado, ello en virtud de que el texto del artículo 6º constitucional consagra como uno de los

⁶ Correspondiente al artículo 68, fracción X vigente.

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

principios que deben regir el derecho fundamental de acceso a la información, el de máxima publicidad según el cual, toda la información en posesión de cualquier autoridad es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente y por razones de interés público.

- La reserva impuesta a auditorías no cumple con ese principio constitucional, pues se impide tener acceso a ellas sin que exista una motivación razonada del legislador, lo que genera un perjuicio para el ciudadano ya que prevé reservas que no se encuentran contempladas en la Constitución ni en Ley General y esto limita el derecho de acceso a la información de manera injustificada.

A juicio de este Tribunal Pleno son **fundados** los argumentos expuestos por los Institutos promoventes, en atención a las consideraciones que se desarrollan a continuación.

En primer término, conviene señalar lo que establece la Constitución Federal en sus artículos 1º, 6º, 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII respecto de los órganos garantes locales y las razones que permiten a las autoridades estatales a reservar información.

El artículo 116, fracción VIII de la Constitución Federal, prevé la obligación de las entidades federativas de establecer en sus constituciones 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 la propia Constitución y la Ley General que emita el Congreso de la Unión para desarrollar justamente estas bases, principios generales y procedimientos del ejercicio del referido derecho. Dicho precepto establece lo siguiente:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016
Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

“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”.

Por su parte, el artículo 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Federal, prevé la facultad del Congreso de la Unión 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. Con el siguiente texto:

“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”.

Así, el artículo 6° constitucional, contempla limitadamente las razones para reservar el acceso a la información pública: interés público y seguridad nacional. Con el siguiente texto:

“Art. 6o.-

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

[...]

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 registrarán 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”.

Del propio precepto, destaca el denominado principio de “máxima publicidad”, en virtud del cual toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes; asimismo, que en la interpretación de dicho derecho debe prevalecer el principio en comento.

En ese sentido, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6º constitucional, especifica en los artículos 113, 114 y 115 los supuestos en los que podrá clasificarse la información como reservada. Con el siguiente texto:

“Capítulo II

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016
Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

De la Información Reservada

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

I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

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;

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;

V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

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;

IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

- X. Afecte los derechos del debido proceso;*
- XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;*
- XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y*
- XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.*
- Artículo 114.** *Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente Título.*
- Artículo 115.** *No podrá invocarse el carácter de reservado cuando:*
- I. Se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o*
- II. Se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables”.*

Con lo anterior, puede advertirse comparativamente que el supuesto de reserva en cuestión no encuentra respaldo en las causas que se establecen en la Ley General.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:	Artículo 68. La siguiente es información reservada y por lo tanto no podrá

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016
Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

	<i>difundirse, excepto dentro de los plazos y condiciones a que esta Ley se refiere.</i>
<i>I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;</i>	
<i>II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;</i>	
<i>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;</i>	
<i>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;</i>	
<i>V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;</i>	<i>I. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;</i>
<i>VI. <u>Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;</u></i>	<i>II. <u>Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;</u></i>
<i>VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;</i>	<i>III. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;</i>

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

<i>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;</i>	<i>IV. 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;</i>
<i>IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;</i>	<i>V. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;</i>
<i>X. Afecte los derechos del debido proceso;</i>	<i>VI. Afecte los derechos del debido proceso;</i>
<i>XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y</i>	<i>VIII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante la Fiscalía General del Estado;</i>
<i>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.</i>	<i>IX. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.</i>
	<i>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</i>
	<i>XI. Las demás contenidas en la Ley General.</i>
	<i>No podrá invocarse el carácter de reservada cuando se trate de información relativa a la investigación de violaciones a los derechos humanos, delitos de lesa humanidad o se trate de información relacionada con actos de corrupción, de acuerdo con las leyes aplicables. Asimismo, la autoridad deberá preparar versiones públicas de</i>

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016
Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

	<i>todos los supuestos previstos en el presente artículo.</i>
--	---

Así, de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, resulta claro que los conceptos de invalidez hechos valer por los Institutos accionantes, en contra del supuesto establecido en la fracción X del artículo 68, resulta fundado; pues si bien, en términos de los artículos 124, 116, fracción VIII y 73, fracción XXIX-S constitucionales, en materia de acceso a la información y de protección de datos personales, existe concurrencia de competencias entre la Federación y los Estados, así como en concreto, potestad de las legislaturas locales para legislar al respecto, ello sólo puede llevarse a cabo con respeto a los “principios” y “bases” establecidos en el artículo 6º Constitucional y en la Ley General emitida al efecto por el Congreso de la Unión. De ahí que la legislación local correspondiente, no puede disminuir los elementos mínimos previstos en la Constitución Federal y en la Ley General, dispuestos para proteger el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Sin embargo, en el caso concreto, el Congreso local, al haber incorporado como supuesto de información reservada el contenido en la fracción IX –ahora fracción X- del artículo 68 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente a la información *“mantenida 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”*, impone un criterio de excepción al principio de máxima publicidad no contemplado en la Ley General, y que afecta el mínimo

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

de protección al derecho de acceso a la información pública, toda vez que ello se contrapone con la fracción II del propio artículo 68 de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave –que retoma la excepción prevista en la fracción VI del artículo 113 de la Ley General-, en cuanto a que la información que podría en el caso ser reservada, lo es únicamente aquélla que pudiere obstruir las referidas actividades de auditoría, inspección y verificación, pero no la totalidad de la información afín, por lo que ampliar la excepción en cuestión de manera absoluta a la contenida en dichas revisiones y auditorías hasta en tanto no se presenten ante la autoridad competente las conclusiones respectivas y haya definitividad en los procedimientos consecuentes, reduce injustificadamente el espectro de protección del derecho de acceso a la información que nos ocupa.

Lo anterior, máxime que con ello, no se está reglamentando o desarrollando la noción de aquella información que puede obstruir dichos procedimientos, sino que de manera absoluta y previa, se establece en la norma impugnada una excepción adicional al principio de máxima publicidad respecto a la totalidad de la información contenida en las respectivas revisiones y auditorías, hasta en tanto las mismas no estén concluidas, lo que sin duda, contradice y afecta las bases y principios mínimos que en ese rubro específico se plasmaron en la Ley General emitida por el Congreso de la Unión, en acatamiento a los dispositivos constitucionales que han sido referidos.

Así, lo que al tópico arriba analizado corresponde, este Tribunal considera **fundados** los conceptos de invalidez planteados tanto por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, como por el Instituto Veracruzano de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y lo procedente es declarar la invalidez total de la fracción X del artículo 68 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz por ir en contra de los artículos 6º, 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII de la Constitución Federal.

Por otro lado, se procede ahora a analizar el concepto de invalidez planteado por el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en el sentido de que el legislador local, omitió homologar la ley estatal impugnada, con lo establecido en el artículo 40, párrafo segundo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Pues bien, dicho concepto de invalidez, en cuanto a los argumentos que contiene, se estima **infundado**.

En primer lugar, debe precisarse que los artículos 1º, 6, Apartado A, fracción VIII y 116, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no establecen mandato que obligue a los congresos de los Estados a legislar exactamente en el sentido que pretende el Instituto accionante.

Si bien es cierto que los artículos 6, Apartado “A” y 116, fracción VIII de la Carta Magna, establecen “principios” y “bases”, que, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben observar la Federación y las entidades federativas, para garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales, previéndose incluso, la emisión al respecto de una ley general emitida por el Congreso de la Unión, misma que acorde a las finalidades de la reforma constitucional del siete de febrero de dos mil catorce, está dirigida a desarrollar las directrices y aspectos mínimos aplicables en la materia reconocidos en

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

el texto constitucional, ello no puede llevarse al extremo de pretender que en todos los casos, lo previsto en dicha ley general, deba replicarse exactamente en las leyes correlativas de las entidades federativas.

Esto es, la armonización de legislación en la materia en los ámbitos federal y estatal, implica que las legislaturas de los Estados, emitan leyes o adecúen las existentes, en correspondencia con los referidos “principios” y “bases”, de tal forma que, sin que se infrinja el sistema federal adoptado en nuestro país, existan condiciones mínimas que permitan a las personas acceder en todo el país a una protección homogénea a los derechos en cuestión, sin que ello impida a los estados construir sus propios sistemas que, incluso, puedan ampliar, perfeccionar o maximizar el ejercicio del derecho de acceso a la información y de protección de datos personales.

A partir de la identificación de dichos mínimos, es posible definir “principios” y “bases” que, por su naturaleza y diseño, se construyen desde el ámbito competencial federal, sin posibilidad de que los mismos puedan variarse o restringirse en las leyes estatales, así como reglas que, incluso, necesariamente deban replicarse en el ámbito local para garantizar una mejor protección de los derechos en cuestión; no obstante, lo relevante es que la legislación local no contravenga los citados parámetros generales.

Así, debe reconocerse un ámbito competencial local que permite a las legislaturas de las entidades federativas ejercer su potestad para legislar con libertad en la materia, dentro de los límites que la Constitución y la Ley General señalada establecen.

Ahora bien, la definición de qué normas deben o pueden replicarse, de aquéllas que es suficiente o conveniente se contengan en

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

la legislación emitida en el orden federal y de las que pueden libremente desarrollar las legislaturas de los estados, debe realizarse caso por caso, atendiendo al “principio”, “base” o “procedimiento” involucrado.

En el presente asunto, el Instituto accionante identifica la hipótesis normativa contenida en el artículo 40 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como una regla que tendría que ser replicada necesariamente en la legislación impugnada, lo que se indica, no ocurre.

De una lectura del dispositivo legal en cuestión, es posible derivar un principio de financiación adecuada y suficiente a los organismos garantes en materia de transparencia y acceso a la información.

Sin embargo, el que una legislación local, deje de replicar en su articulado el contenido del artículo 40 de la Ley General, no implica que por ello el Decreto impugnado sea contrario a la Constitución y deba estimarse inválido, ya que lo que sí podría actualizar dicho supuesto, es que la Ley impugnada, incluyera alguna disposición que atentare contra dicho principio, lo que en el caso, no ocurre, pues si bien la legislación que se cuestiona, define una estructura administrativa específica del Instituto que se aduce, podría implicar la necesidad de un incremento o aumento presupuestal, lo cierto es que tal cuestión, en sí misma, no afecta el principio debatido, pues su vulneración estaría sujeta a que, de aprobarse por el Pleno del Instituto accionante, un presupuesto para su envío al Ejecutivo Estatal, a fin de que en términos del artículo 90, fracción XVIII⁷ de la propia Ley impugnada, el mismo se integre al Presupuesto de Egresos del Estado, y ello no ocurriera o no fuese

⁷ **Artículo 90.** El Pleno tendrá las siguientes atribuciones:
...XVIII. Aprobar el proyecto de presupuesto anual del Instituto, que será enviado al Ejecutivo Estatal para su integración al Presupuesto de Egresos del Estado;

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

aceptado sin justificación razonable, lo que en su caso, podría dar lugar a un conflicto distinto no sujeto de resolución a partir de una vía como la aquí elegida –acción de inconstitucionalidad-, acotada al conocimiento de casos que impliquen necesariamente la contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Federal.

Ahora bien, el que la Ley impugnada, establezca que el Instituto se conducirá bajo los principios de austeridad presupuestal y disciplina (artículo 97, 104, fracción I y 115, fracción VI), tampoco implica que como consecuencia, el Instituto no contará con un presupuesto adecuado y suficiente para el cumplimiento de sus funciones, máxime que lo austero, si bien implica evitar el gasto excesivo, no conlleva la eliminación de los recursos indispensable para la supervivencia y operación de una organización.

De hecho, la propia Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios que indica el Instituto debió tomarse en cuenta en la homologación de la ley estatal con lo establecido en la Ley General, contempla en su artículo 1º el principio de austeridad en comento. Por tanto, si bien no se demandó de forma específica la invalidez de los preceptos que en la Ley impugnada, disponen reglas específicas de austeridad presupuestal, lo cierto es que ni dichas disposiciones ni otras contenidas en la Ley, permiten identificar oficiosamente hipótesis normativa que en realidad afecte el principio de financiación adecuada y suficiente contenido en el artículo 40 de la Ley impugnada.

Ahora bien, si con la cita de lo dispuesto en los artículos 166 Bis y 166 ter del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como 16 párrafo segundo de la Ley de Disciplina

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, lo que pretende el Instituto accionante es denunciar un vicio en el proceso legislativo de la Ley impugnada, en cuanto a que no se acompañó al respectivo anteproyecto de iniciativas de leyes y decretos que se tenga programado presentar al Congreso local, la evaluación de impacto presupuestal que a la vez, debe remitirse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal, lo cierto es que, si bien de autos no se advierte constancia que confirme el cumplimiento de dichas disposiciones, lo cierto es que en los propios ordenamientos que invoca el Instituto accionante, no se contiene disposición que sancione con invalidez las leyes que no precedan del cumplimiento de dicho requisito, mismo que, en su caso, podría en extremo implicar la sanción de los servidores públicos involucrados en la elaboración y entrega de las respectivas iniciativas de leyes, pero no la afectación del proceso legislativo, máxime que dicha condición sólo conlleva que la respectiva autoridad hacendaria, formule las recomendaciones que estime pertinentes.

En todo caso, el Instituto accionante no cuestiona la estructura administrativa prevista en la Ley Impugnada, que indica, prevé además de la organización existente antes de la emisión del ordenamiento, una dirección de archivos y coordinaciones regionales), sino que ante la creación de dichas instancias, no se replicó en la Ley impugnada el contenido del artículo 40 de la Ley General, ni se dotó de mayor presupuesto al Instituto, lo que como ya se mencionó, por un lado, no contradice lo dispuesto en la Constitución Federal ni el propio principio de financiación suficiente y adecuada a los organismos garantes que puede derivarse del citado artículo 40, ni por otro lado, como fue mencionado en el apartado de improcedencia, puede a partir de una acción de inconstitucionalidad combatirse cuestión distinta a la de una norma general que pueda ser contradictoria con la Constitución Federal.

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

De ahí que si lo reclamado es el acto negativo de no previsión o asignación presupuestal específica o concreta, bajo un supuesto de incumplimiento a una obligación prevista en una ley ordinaria, ello es ajeno a la materia de la presente acción.

Por lo señalado, es infundado que la Ley impugnada, presente contradicción con los artículos 6, Apartado “A”, fracción VIII y 116, fracción VIII de la Carta Magna, pues ni las “bases”, “principios” y “procedimientos” establecidos en dichos preceptos, ni aquéllos desarrollados en la Ley General de la materia, conllevan la obligación de que las leyes locales correlativas, deban contener una hipótesis normativa que replique el principio de financiación adecuada y suficiente a los organismos garantes del derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, previsto en el artículo 40 de la Ley General, mismo que, en todo caso, no deben dichas leyes contravenir, sin que para ello sea necesaria la inclusión de una norma idéntica en el ámbito local.

En conclusión, si bien procede declarar la invalidez de la fracción X del artículo 68 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz, no es conducente declarar la invalidez del propio ordenamiento por no contener norma similar a la prevista en el artículo 40 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ni menos ordenar a las autoridades demandadas que se legisle en ese sentido.

SEXTO. Efectos. De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, la invalidez decretada surtirá sus efectos a partir

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016
Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

de la notificación de los puntos resolutive de la presente ejecutoria al Congreso del Estado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

R E S U E L V E

PRIMERO. Es parcialmente procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 91/2016.

SEGUNDO. Se sobresee en las acciones de inconstitucionalidad 91/2016, 93/2016 y 95/2016, respecto de los artículos 15, fracción LIII, 76, fracción IV, 85, fracción II, 101, fracciones I y XXXII, 140, fracción III y párrafo penúltimo, 161, fracción I, 192, fracciones II y III, inciso a), 195, 196, 246, fracción III, y 249, párrafo segundo, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis.

TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 68, fracción X, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad el seis de noviembre de dos mil diecisiete; tomándose en consideración que dicha declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Congreso del Estado de Veracruz.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes 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 diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena vencido por la mayoría en cuanto a la competencia, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en no sobreseer respecto 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. Los señores Ministros Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto aclaratorio.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena vencido por la mayoría en cuanto a la competencia, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Pardo Rebolledo en contra del criterio mayoritario del nuevo acto legislativo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en declarar improcedente la omisión legislativa alusiva al mandato a los Congresos de las entidades federativas para otorgar un presupuesto adecuado y suficiente a los organismos garantes para el funcionamiento efectivo y cumplimiento de la ley respectiva. Los señores Ministros Piña Hernández y Medina Mora I. votaron en contra. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena vencido por la mayoría en cuanto a la competencia, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Pardo Rebolledo en contra del criterio mayoritario del nuevo acto legislativo, Piña Hernández en contra del criterio mayoritario del nuevo acto legislativo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de los artículos 15, fracción LIII, 76, fracción IV, 85, fracción II, 101, fracciones I y XXXII, 140, fracción III y párrafo penúltimo, 161, fracción I, 192, fracciones II y III, inciso a), 195, 196, 246, fracción III, y 249, párrafo segundo, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como determinar la improcedencia

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

de la omisión legislativa alusiva a las consecuencias que se generan frente a la presentación de una solicitud con datos parciales. El señor Ministro Franco González Salas anunció voto concurrente. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en declarar la invalidez del artículo 68, fracción X, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Medina Mora I. anunció voto concurrente. Los señores Ministros Franco González Salas y Laynez Potisek reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea tomando en cuenta la votación mayoritaria por la invalidez respectiva, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso local.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

Votaciones que no se reflejan en puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán 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, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que, para su validez, el decreto impugnado requería de dicha consulta.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en declarar infundada la omisión legislativa de homologar la ley estatal impugnada con lo establecido en el artículo 40, párrafo segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

alusiva a la financiación adecuada y suficiente a los organismos locales
garantes del derecho de acceso a la información pública. Los señores
Ministros Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de
Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Franco
González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

El señor Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión
de veintidós de abril de dos mil diecinueve previo aviso a la Presidencia.

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, así como el
Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MINISTRO PRESIDENTE

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

MINISTRO PONENTE

JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

Esta hoja corresponde a la Acción de Inconstitucionalidad 91/2013, y sus acumuladas 93/2016 y 95/2016, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Comisión Nacional de los Derechos Humanos e Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Fallada el veintidós de abril de dos mil diecinueve, en los siguientes términos: **PRIMERO.** Es parcialmente procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 91/2016. **SEGUNDO.** Se sobresee en las acciones de inconstitucionalidad 91/2016, 93/2016 y 95/2016, respecto de los artículos 15, fracción LIII, 76, fracción IV, 85, fracción II, 101, fracciones I y XXXII, 140, fracción III y párrafo penúltimo, 161, fracción I, 192, fracciones II y III, inciso a), 195, 196, 246, fracción III, y 249, párrafo segundo, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis. **TERCERO.** Se declara la invalidez del artículo 68, fracción X, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad el seis de noviembre de dos mil diecisiete; tomándose en consideración que dicha declaración de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Veracruz. **CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Conste.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN CELEBRADA EL VEINTIDÓS DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE

En la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad, el Pleno de este Tribunal Constitucional, en lo que a este voto interesa, determinó sobreseer respecto de los artículos 15, fracción LIII, 76, fracción IV, 85, fracción II, 101, fracciones I y XXXII, 140, fracción III y párrafo penúltimo, 161, fracción I, 192, fracciones II y III, inciso a), 195, 196, 246, fracción III, y 249, párrafo segundo, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad, el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis.

Lo anterior porque fueron reformados después de la presentación de la demanda, mediante Decreto número 303, publicado en la Gaceta Oficial del Estado de Veracruz, el seis de noviembre de dos mil diecisiete, operando en dichos preceptos modificaciones que permitieron considerar que se trata de un nuevo acto legislativo, por lo que cesaron en sus efectos.

Sin embargo, en relación con el 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, derivado de que sólo fue reformado el número que identifica la fracción, es decir, pasó de ser la IX a la número X, se consideró que no hubo un cambio sustancial en dicha hipótesis, por lo que no se trató de un nuevo acto legislativo y, en ese sentido, no podía estimarse que cesaron los efectos del acto reclamado.

Si bien comparto esa conclusión, porque la sola variación en la fracción del precepto no puede considerarse como un nuevo acto legislativo, en términos de la jurisprudencia P./J. 25/2016, de rubro *“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

*REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO*¹., me parece importante precisar mi posición en el asunto en concreto.

Conforme a la jurisprudencia señalada en el párrafo que antecede, no puede considerarse como un nuevo acto legislativo, la modificación que solamente varíe las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse.

Sin embargo, en mi opinión, este supuesto debe analizarse caso por caso, a efecto de verificar que, aun cuando se trate únicamente del cambio de fracción, a raíz de la reforma al sistema legal, la porción normativa no se vea afectada en su alcance y sentido, pues de suceder así, se actualizaría el supuesto de nuevo acto legislativo y, en ese sentido, la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹ El texto de la jurisprudencia dice: “Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad 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. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, 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 del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema”. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 35, Octubre de 2016, Tomo I, Página: 65, Registro: 2012802.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

En el asunto de que se trata, me sumé a la propuesta presentada, porque de la revisión a la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el veintinueve de septiembre de dos mil dieciséis, se advierte que el alcance o sentido del artículo 68, fracción IX, de la Ley impugnada, no fue modificado con motivo de la reforma, pues sólo se recorrió para pasar a ser fracción X con el mismo texto, sin que tampoco el resto de las normas del sistema normativo al que pertenece la fracción aludida hubiere modificado su sentido o alcance, de tal manera que comparto la decisión sostenida por la mayoría, porque en estas condiciones no se está frente a un nuevo acto legislativo.

A T E N T A M E N T E

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

ACC

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

**VOTO QUE FORMULA EL MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.
EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

Desde mi punto de vista, la omisión aducida por el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es infundada, sobre la base de que el artículo 40, párrafo segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública obliga directamente al Congreso del Estado a otorgar un presupuesto adecuado y suficiente al organismo garante para su funcionamiento efectivo y el cumplimiento de las leyes en la materia, conforme a la legislación presupuestaria y de responsabilidad hacendaria; siendo innecesario, por tanto, que la ley estatal reproduzca esta disposición, contenida, por lo demás, en un ordenamiento de observancia general en toda la República. En este sentido, el mandato impuesto al Congreso Local no es de carácter legislativo, sino materialmente ejecutivo, para asignar al Instituto una partida presupuestal acorde con los requerimientos legales.

ATENTAMENTE

MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL
MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
91/2016 Y SUS ACUMULADAS 93/2016 Y
95/2016**

En sesión de veintidós de abril del dos mil diecinueve, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió las acciones de inconstitucionalidad identificadas al rubro en que, entre otras cosas, declaró la invalidez del artículo 68, fracción X, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el seis de noviembre del dos mil diecisiete y desestimó el diverso argumento del promovente en el sentido de que el legislador local omitió homologar lo previsto en el diverso artículo 40 de la ley general aplicable, en materia de presupuesto.

Aun cuando comparto el sentido de la decisión y la mayoría de las consideraciones que la sustentan, me parece importante fijar y reiterar mi criterio en el sentido de que en materia de transparencia y acceso a la información pública existe concurrencia de facultades entre la Federación y las entidades federativas, pues así se desprende de la reforma constitucional de siete de febrero del dos mil catorce que originó las leyes generales de transparencia y acceso a la información pública y de datos personales en posesión de sujetos obligados.

Ese aspecto cobra importancia y se corrobora al analizar el artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuya última fracción dispone que podrá clasificarse como información reservada la que por disposición expresa de una ley tenga tal carácter, siempre que sea acorde con las bases, principios y

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

disposiciones establecidos en la Constitución Federal y en la propia ley general y no las contravengan, así como la información reservada prevista en los tratados internacionales.

Lo anterior implica que, en caso de que un supuesto de información reservada regulado en cierto ordenamiento, no corresponda o guarde relación con alguna de las doce fracciones del mencionado artículo 113, se deberá analizar si esa hipótesis está prevista expresamente en una ley o en un tratado internacional y si es acorde a las bases, principios y disposiciones establecidos tanto en el texto constitucional como en la ley general.

De esa manera, considero que el hecho de que el legislador local introduzca una hipótesis de información reservada no origina que, por esa sola circunstancia, sea inconstitucional el precepto que la contenga, sino que para ello debe analizarse si ese nuevo supuesto contraviene o no las bases, principios y disposiciones establecidos tanto en la Constitución Federal como en la ley marco aplicable.

De ese análisis concreto advierto, como hace la ejecutoria, que es inconstitucional la fracción X del artículo 68 impugnado, porque pormenoriza un supuesto que es reproducido de la ley general.

En efecto, mientras el artículo 113, fracción VI, de la ley marco, reproducido por la diversa fracción II del artículo 68 analizado, consideran información reservada aquella que obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

leyes o afecte la recaudación de contribuciones, la fracción X controvertida indebidamente pormenoriza ese supuesto al establecer que es información reservada 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.

Además, dicha fracción es inconstitucional porque transgrede el principio de máxima publicidad que debe imperar en las revisiones y auditorías realizadas por los órganos de control o de fiscalización, aunado a que es preocupante que dicha disposición condicione la publicidad a dos aspectos, el primero, que esa información se haya presentado ante la autoridad competente y, el segundo, que exista definitividad en los procedimientos consecuentes, siendo que la ley general no prevé tales condicionantes para hacer pública ese tipo de información.

De ahí que mi voto es en el sentido de declarar la inconstitucionalidad del artículo 68, fracción X, de la ley local controvertida, por las razones antes comentadas. Igualmente, aun cuando comparto lo resuelto respecto a desestimar la omisión legislativa atribuida al Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, estimo que la solución estriba en analizar la leyes general y local como un sistema.

El artículo 40, párrafo segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone que el

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

Congreso de la Unión, los Congresos de las Entidades Federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deben otorgar un presupuesto adecuado y suficiente a los organismos garantes para el funcionamiento efectivo y cumplimiento de dicha ley, las leyes federales y de las entidades federativas, según corresponda, conforme a las leyes en materia de presupuesto y responsabilidad hacendaria.

En términos del artículo 1 la ley general analizada, dicho instrumento es de orden público y de observancia general en toda la República, de modo que al obligar a todos los sujetos a los que está destinada, incluso, atendiendo a la literalidad del mencionado párrafo segundo del artículo 40, es evidente que todas las legislaturas deben acatar el principio de financiación adecuada y suficiente de los organismos garantes en la materia.

De ahí que estime que como la ley general prevé un mandato para todos, el hecho de que sea o no replicado por las leyes locales no implica que el legislador estatal haya incurrido en la omisión reprochada, precisamente porque la ley marco vincula a todos y, en este caso específico, el artículo 40 es claro al obligar a los congresos locales a otorgar presupuesto suficiente.

MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

GFQ

**VOTO PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL
MINISTRO ARTURO ZALDIVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS ACUMULADAS
93/2016 y 95/2016, PROMOVIDAS POR EL INSTITUTO NACIONAL
DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y
PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, LA COMISIÓN
NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL INSTITUTO
VERACRUZANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN
DE DATOS PERSONALES**

En sesiones públicas celebradas los días 11 y 22 de abril de 2019, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la acción de inconstitucionalidad 91/2016 y sus acumuladas, en las que se analizó la validez de diversas disposiciones de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el 29 de septiembre de 2016.

Formulo este voto, pues respetuosamente difiero de la determinación alcanzada por la mayoría de los Ministros en torno a declarar la invalidez del artículo 68, fracción X, de la referida Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Adicionalmente, si bien concuerdo con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno en relación con declarar infundado el concepto de invalidez planteado por el Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales respecto a la homologación de la ley estatal impugnada con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, estimo necesario realizar ciertas precisiones.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

I. Voto particular respecto de la validez del artículo 68, fracción X, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave

Al analizar y discutir los conceptos de invalidez planteados por las accionantes, este Tribunal Pleno resolvió por mayoría de votos declarar la **invalidez** del artículo 68, fracción X, de la Ley Número 875 de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave⁹. Lo anterior, bajo el argumento de que dicha fracción adiciona un supuesto de información reservada que no encuentra respaldo en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y que además tiene el carácter absoluto.

Me aparto de la decisión mayoritaria, en tanto estimo que debió reconocerse la **validez** del precepto impugnado. Lo anterior, pues considero que: **(i)** dentro de la Constitución y la Ley General de la materia se previó un ámbito de libertad configurativa para que las entidades federativas puedan establecer supuestos adicionales de clasificación de información, siempre que éstos sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la Constitución, los tratados internacionales y la Ley General; y **(ii)** no comparto el argumento de que una norma es inconstitucional por el solo hecho de

⁹ **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

[...].

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

contemplar una reserva absoluta, pues ésta debe analizarse a partir de la aplicación de una *test de proporcionalidad*.

Como ya lo ha determinado el Tribunal Pleno, en materia de transparencia y acceso a la información, la Constitución establece un régimen de concurrencia, en el marco del cual las entidades federativas tienen facultad para legislar, siempre y cuando lo hagan de conformidad con los principios y bases establecidos en el artículo 6° constitucional, y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual tiene carácter de ley marco¹⁰.

Ahora bien, por cuanto hace a los supuestos de reserva, el artículo 6°, apartado A, fracción I, de la Constitución General contempla limitadamente *las razones* para reservar el acceso a la información pública: interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes; aunque privilegiando en su interpretación el principio de máxima publicidad¹¹. A su vez, el artículo 113 de la Ley General realiza

¹⁰ Véanse las acciones de inconstitucionalidad 5/2017 y 108/2016; falladas por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, respectivamente, en sesiones de 28 de noviembre de 2017 y de 11 de abril de 2019, ambas por unanimidad de votos.

¹¹ **Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

[...]

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

[...]

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

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

un listado de supuestos en los que podrá clasificarse la información como reservada¹²; el cual se ve complementado por lo dispuesto en los

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.

[...].

(Énfasis añadido)

¹² **Artículo 113.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

- I.** Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;
- II.** Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;
- 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;
- 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;
- V.** Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;
- VI.** Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;
- VII.** Obstruya la prevención o persecución de los delitos;
- 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;
- IX.** Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

artículos 114¹³ y 115¹⁴ del mismo ordenamiento, que disponen — respectivamente— que las causales de reserva se deberán fundar y motivar a través de la aplicación de una “prueba de daño” y en qué supuestos no podrá invocarse el carácter de reservado.

Con todo, como adelanté, estimo que los respectivos preceptos de la Ley General que establecen los supuestos para reservar información no son los únicos posibles. En primer lugar, porque del artículo 6°, apartado A, fracción I, de la Constitución no se desprende una reserva de fuente que proscriba a los Estados la adición de supuestos para la reserva de información; por el contrario, claramente se establece que la información “es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, **en los términos que fijen las leyes**”¹⁵.

X. Afecte los derechos del debido proceso;

XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y

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.

¹³ **Artículo 114.** Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente Título.

¹⁴ **Artículo 115.** No podrá invocarse el carácter de reservado cuando:

I. Se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o

II. Se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.

¹⁵ **Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

Pero además, la propia Ley General de la materia establece en su artículo 100, segundo párrafo, lo siguiente:

Artículo 100. La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente Título.

Los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y, en ningún caso, podrán contravenirla.

Los titulares de las Áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, la Ley Federal y de las Entidades Federativas.

(Énfasis añadido)

derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

[...]

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas,

en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

[...]

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.

[...].

(Énfasis añadido)

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016

De igual manera, la fracción XIII del artículo 113 de la referida Ley General contiene una *cláusula abierta* en relación con los supuestos de reserva, en los siguientes términos:

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

[...]

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

[...].

(Énfasis añadido)

En este sentido, si bien el referido artículo 113 contiene un listado de supuestos en los cuales podrá clasificarse la información como reservada, lo cierto es que dentro de la Constitución y la Ley General de la materia se previó un ámbito de libertad configurativa para que las entidades federativas puedan establecer supuestos adicionales, **siempre que éstos sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la Constitución, los tratados internacionales y la Ley General.**

En efecto, debe tenerse en cuenta que los supuestos para la reserva de información se imponen como limitaciones al derecho fundamental de acceso a la información pública y existe un principio de rango constitucional que manda hacer prevalecer la máxima publicidad de la información, por lo que es evidente que esta facultad para legislar de los Estados no es irrestricta. Como se señaló, la legislación local no puede trastocar las bases y los principios —el llamado “piso mínimo”—

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

desarrollados por el Constituyente y el Legislativo Federal en ejercicio de sus facultades; por lo que será procedente declarar la invalidez de una norma que prevea un supuesto adicional para la reserva de información únicamente si:

- a)** dicha reserva no se funda en razones de interés público y seguridad nacional, conforme a lo dispuesto en el artículo 6° constitucional;
- b)** se refiere a información relativa a violaciones graves de derechos humanos, delitos de lesa humanidad o actos de corrupción, conforme a los artículos 5° y 115 de la Ley General; o
- c)** trastoca injustificadamente el derecho a la información y el principio de máxima publicidad, a la luz de un *test de proporcionalidad*.

Conforme a lo anterior, es claro que no puedo compartir la decisión mayoritaria de que la invalidez de la norma impugnada deriva principalmente de que imponga “un criterio de excepción al principio de máxima publicidad no contemplado en la Ley General”¹⁶; pues, como he señalado, las legislaturas locales cuentan con una facultad para ampliar los supuestos de reserva de información contenidos en dicha Ley General, siempre que se ajusten a las bases, principios y disposiciones establecidos en la Constitución, los tratados internacionales y la Ley General. Así, lo correspondiente en el caso concreto era analizar si el supuesto de reserva incorporado por el Congreso de Veracruz en el

¹⁶ Página 54 de la sentencia.

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

artículo 68, fracción X, efectivamente se ajustaba o no a esas bases y principios.

Sobre este punto, advierto que en la sentencia se esgrimió un segundo argumento para sostener la invalidez de la disposición impugnada consistente en que a través de ella se impone una excepción al principio de máxima publicidad “de manera absoluta y previa”; lo que, de acuerdo con la sentencia, “sin duda, contradice y afecta las bases y principios mínimos que en ese rubro específico se plasmaron en la Ley General emitida por el Congreso de la Unión, en acatamiento a los dispositivos constitucionales que han sido referidos”¹⁷.

Al respecto, como señalé al inicio, no comparto la afirmación de que una norma combatida es inconstitucional y contraria al principio de máxima publicidad por el solo hecho de contemplar una reserva absoluta. A mi juicio, la simple apelación a dicho principio no puede llevar a declarar la invalidez de una norma, pues el carácter absoluto de una reserva no la hace por sí misma inconstitucional. Por el contrario, al tratarse de una restricción al derecho de acceso a la información, ésta debe analizarse a partir de la aplicación de un *test de proporcionalidad*, conforme a la práctica y criterios establecidos por este Alto Tribunal para este tipo de casos¹⁸.

¹⁷ Página 55 de la sentencia.

¹⁸ La Primera Sala de la Suprema Corte ha considerado que el test de proporcionalidad se compone de cuatro elementos que debe satisfacer la medida restrictiva: finalidad legítima, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido. Véase en ese sentido la tesis 1a. CCLXIII/2016 de rubro y texto: **TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL**. El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

En este sentido, **estimo que el precepto normativo bajo análisis supera satisfactoriamente todas las gradas de dicho test.**

En mi opinión, la reserva de información contenida en la fracción X del artículo 68 de la Ley de Transparencia y Acceso de la Información Pública para el Estado de Veracruz persigue una **finalidad legítima**, consistente en proteger el interés público que existe en torno a las actividades de revisión y auditoría llevadas a cabo por órganos de control o de fiscalización estatales; es **idónea** para lograr dicha finalidad, en tanto clasifica la información relacionada con dichas actividades hasta en tanto adquieran definitividad los procedimientos

efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

consecuentes; y es **necesaria**, tomando en consideración que lo dispuesto en la fracción impugnada se complementa con el artículo 70 de la misma Ley, que establece claramente que la determinación de cualquier autoridad de clasificar información como reservada requiere de fundamentación y motivación, conforme a ciertos requisitos.

Efectivamente, el referido artículo 70 dispone que para clasificar una determinada información como reservada, la autoridad deberá cumplir con las siguientes exigencias: **a)** que la divulgación de la información represente u riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público; **b)** que el riesgo de perjuicio que supondría la divulgación, supere el interés público general de que se difunda; y **c)** que la limitación se adecue al principio de proporcionalidad y represente el medio menos restrictivo posible para evitar el perjuicio. Adicionalmente, se establece que la autoridad deberá indicar expresamente la fuente de información y las razones en que se apoye la justificación de la clasificación formulada, si el acuerdo abarca la totalidad o sólo parte de la información, así como el plazo de reserva, que podrá ser de hasta cinco años, entre otras cuestiones.

Así las cosas, la lectura conjunta de la fracción X del artículo 68 con el artículo 70, ambos de la Ley de Transparencia y Acceso de la Información Pública para el Estado de Veracruz, exigen al operador jurídico evaluar caso por caso si se encuentra justificada la reserva de información contenida en las revisiones y auditorías realizadas directa o indirectamente por los órganos de control o de fiscalización estatales, en atención a la afectación del interés público que pueda derivar de la publicación de la información. Así, esta circunstancia convierte el supuesto analizado en la medida *menos lesiva* del derecho fundamental de acceso a la información pública.

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

Finalmente, estimo que la reserva es **proporcional en sentido estricto**, pues la afectación que se puede generar al divulgar información que ponga en riesgo las actividades de revisión y auditoría llevadas a cabo por órganos de control o de fiscalización estatales es superior a la afectación que se genera en el derecho de acceso a la información pública. Ello es así, pues el correcto ejercicio de las funciones de revisión y auditoría es vital para garantizar el correcto cumplimiento de las leyes y, en particular, el adecuado manejo de los recursos públicos y el combate a la corrupción. Además, como se ha explicado, la medida está sujeta a una revisión del operador jurídico respecto a si se actualiza o potencia una amenaza a los fines protegidos.

II. Voto concurrente relativo al planteamiento del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

Por otra parte, en lo relativo al concepto de invalidez del Instituto Veracruzano de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales sobre la omisión de homologar la ley impugnada con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, coincido fundamentalmente con la conclusión alcanzada por el Tribunal Pleno en cuanto a declararlo infundado, ya que si bien los Estados deben ajustar su legislación a las directrices y aspectos mínimos contenidos en la Constitución y en la Ley General, ello no conlleva una obligación de replicar exactamente lo previsto en esta última dentro de las leyes correlativas de las entidades federativas.

No obstante, estimo que resultaba innecesario que en la sentencia se abordaran las cuestiones relativas a la existencia de un vicio

**VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

legislativo conforme a lo que disponen los artículos 166 BIS¹⁹ y 166 TER²⁰ del Código Financiero para el Estado de Veracruz, en relación con el artículo 16, párrafo segundo²¹, de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. Lo anterior, pues estimo que de la lectura de la demanda claramente se desprende que en realidad la accionante citó dichas disposiciones para justificar que se debió haber replicado el contenido del artículo 40 de la Ley General en el Decreto impugnado, tal como puede observarse de la siguiente transcripción:

[...] la LXIII Legislatura del H. Congreso del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al aprobar la Ley antes mencionada estaba obligada a homologar la ley estatal con lo establecido en el artículo 40 párrafo

¹⁹ **Artículo 166 BIS.** Las Dependencias y Entidades que elaboren anteproyectos de iniciativas de leyes y decretos que se tenga programando presentar al Congreso, así como reglamentos, decretos, convenios, acuerdos y demás documentos análogos que impliquen repercusiones financieras, realizarán una evaluación sobre su impacto presupuestal, el cual deberá adjuntarse al anteproyecto y remitirse a la Secretaría previo a su trámite ante las instancias que procedan.

[...].

²⁰ **Artículo 166 TER.** Las Dependencias y Entidades presentarán a la Secretaría para su autorización, la solicitud de suficiencia presupuestaria acompañada de la evaluación del impacto presupuestal de los anteproyectos referidos en el artículo anterior, de conformidad con las prioridades de desarrollo del Estado y de la capacidad financiera de la hacienda pública estatal. La Secretaría podrá solicitar a la Dependencia o entidad, la información complementaria que considere pertinente para dar el trámite respectivo.

La Secretaría podrá emitir, cuando así lo considere, recomendaciones que incidan en el ámbito presupuestal respecto del anteproyecto, conforme a las disposiciones jurídicas vigentes. A la autorización que emita la Secretaría, se anexarán los anteproyectos referidos en este artículo y el anterior, para presentarlos a la consideración del Gobernador del Estado.

²¹ **Artículo 16.** [...]

Todo proyecto de ley o decreto que sea sometido a votación del Pleno de la Legislatura local, deberá incluir en su dictamen correspondiente una estimación sobre el impacto presupuestario del proyecto.

[...].

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO
JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD 91/2016 Y SUS
ACUMULADAS 93/2016 Y 95/2016**

segundo de la Ley General de Transparencia, **de conformidad con los artículos 166 bis y 166 Ter del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, así como el artículo 16 párrafo segundo de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios [...]**²².

(Énfasis añadido)

Por tanto, desde mi óptica particular, bastaba la respuesta que se le dio al Instituto en el sentido de que —contrario a lo que alegó— de las disposiciones citadas no se desprende una obligación a cargo del legislador local de reiterar literalmente los principios y bases de la Ley General en la legislación secundaria que emita en la materia, o de establecer expresamente que el Instituto deberá contar con un presupuesto adecuado y suficiente para el ejercicio de sus funciones.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

²² Página 12, último párrafo, de la demanda de acción de inconstitucionalidad 95/2016.