

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2016
PROMOVENTE: INSTITUTO NACIONAL DE
TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS
PERSONALES**

**PONENTE: MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
SECRETARIA: ADRIANA CARMONA CARMONA
COLABORÓ: MARÍA FERNANDA HERNÁNDEZ ANDIÓN**

Vo.Bo.

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

Cotejado:

**V I S T O S
y
R E S U L T A N D O**

PRIMERO. Por escrito presentado el seis de junio de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de los artículos 24, fracción X, 31, 32, 33, 34, 35, fracciones I, IV, V, VII, VIII, IX, XI,

XII y XIV, 236 y 237, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el seis de mayo de dos mil dieciséis.

SEGUNDO. El promovente señaló como transgredidos los artículos 1º, 6º, apartado A, fracciones I, III, IV y VI, 17, 73, fracción XXIX-S, 116, fracción VIII y 122, apartado A, fracción I y apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo Quinto Transitorio de la reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce.

TERCERO. Mediante proveído de siete de junio de dos mil dieciséis, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la acción de inconstitucionalidad bajo el expediente 45/2016 y lo turnó al Ministro José Fernando Franco González Salas, en su carácter de instructor.

En acuerdo de ocho de junio de dos mil dieciséis, el Ministro Instructor requirió al promovente para que exhibiera original o copia del acuerdo ACT-EXT-PUB/06/2016, en el que constaba la firma autógrafa de los comisionados integrantes del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2016

Una vez desahogado el requerimiento correspondiente, por auto de diecisiete de junio de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y requirió a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la referida entidad federativa para que rindieran sus informes; asimismo, ordenó dar vista a la Procuraduría General de la República para que formulara el pedimento correspondiente.

CUARTO. En auto de dos de agosto de dos mil dieciséis, el Ministro instructor tuvo por recibidos los informes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad de México, así como los antecedentes legislativos de la norma impugnada; documentos con los que se dio vista a la Procuradora General de la República.

Asimismo, ordenó poner los autos a la vista de las partes para que, en el plazo de cinco días hábiles, formularan alegatos.

QUINTO. El veinticinco de agosto de dos mil dieciséis, el Ministro instructor, por una parte, tuvo por formulados los alegatos presentados por el Director General de Servicios Legales del Gobierno del Distrito Federal, el delegado de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y, por otra, declaró cerrada la instrucción y procedió a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente; y,

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

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013 emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a que se impugnan los artículos 24, fracción X, 31, 32, 33, 34, 35, fracciones I, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII y XIV, 236 y 237, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el seis de mayo de dos mil dieciséis.

SEGUNDO. Oportunidad de la demanda. Conforme al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, el cómputo del plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad debe iniciar el día

¹ Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos todos los días son hábiles.

siguiente a aquél en que se publicó la norma impugnada en el medio de difusión oficial.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales impugna los artículos 24, fracción X, 31, 32, 33, 34, 35, fracciones I, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII y XIV, 236 y 237, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, los cuales se publicaron en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el seis de mayo de dos mil dieciséis.

El plazo de treinta días naturales para presentar la acción de inconstitucionalidad transcurrió del siete de mayo al cinco de junio de dos mil dieciséis; no obstante, al ser inhábil el último día de la presentación, de conformidad con el artículo 60 de la ley reglamentaria, la demanda puede presentarse el primer día hábil siguiente, esto es, el seis de junio de dos mil dieciséis.

Si el escrito por el que se promovió la acción de inconstitucionalidad se presentó el seis de junio del referido año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, su presentación fue oportuna.

Mayo 2016						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
1	2	3	4	5	6	<u>7</u>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2016

8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
22	23	24	25	26	27	28
29	30	31				

Junio 2016						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
			1	2	3	4
5	<u>6</u> Presentación					

TERCERO. Legitimación. En el artículo 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² se estableció que el organismo garante que establece el artículo 6º constitucional está legitimado para promover acción de inconstitucionalidad contra las leyes expedidas por las legislaturas locales que vulneren el derecho a la información.

²Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
(...)
II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.
Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:
(...)
h) El organismo garante que establece el artículo 6º de esta Constitución en contra de las leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e
(...)

Asimismo, en términos del artículo 59³, en relación con el artículo 11, primer párrafo⁴, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las partes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que de conformidad con las normas que los rigen estén facultados para representarlos.

La acción de inconstitucionalidad fue suscrita por 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, calidad que acredita con el acuerdo ACT-EXT-PUB/06/06/2016.02, emitido por los Comisionados del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales.

Además, el Director General mencionado cuenta con legitimación para promover la acción en términos de lo dispuesto en los artículos 29,⁵ fracciones I y II, del Reglamento Interior del

³ ARTICULO 59. En las acciones de inconstitucionalidad se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, en lo conducente, las disposiciones contenidas en el Título II.

⁴ ARTICULO 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)

⁵ Artículo 29. Son atribuciones específicas de la Dirección General de Asuntos Jurídicos:

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

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

(...)

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, vigente a la fecha de presentación de la demanda, de conformidad con el artículo Octavo Transitorio del decreto por el que se expidió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública, en relación con el diverso 41, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

CUARTO. Causas de improcedencia y sobreseimiento.

Los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Ciudad de México, antes Distrito Federal, argumentaron que la acción de inconstitucionalidad debe sobreseerse, dado que el Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales carece de legitimación para promover la demanda de acción de inconstitucionalidad en suplencia por ausencia de la Comisionada Presidente y Representante Legal, así como de las y los comisionados que integran el Pleno del referido Instituto.

Argumentaron lo anterior, derivado del contenido del acuerdo ACT-EXT-PUB/06/06/2016.02, en el que se instruyó para promover la acción de inconstitucionalidad al representante legal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y no al Director referido, a quien únicamente se le encomendó la elaboración del documento por el cual se interpusiera la acción.

Además, expusieron que la representación legal del Instituto le corresponde al Comisionado Presidente, quien bajo ningún supuesto puede ser suplido de conformidad con el artículo 34⁶ de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública.

Por lo tanto, señalaron que el escrito de acción de inconstitucionalidad debió suscribirse por la Comisionada Presidente, sin que obste que el artículo 42 del Reglamento Interior del Instituto permita que el Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto accionante supla al Comisionado Presidente en sus ausencias para efectos del juicio de amparo, porque esa facultad no puede ser extensiva a otro procedimiento.

Argumentaron que, inclusive, en el supuesto de otorgarse un poder a favor del Director General de Asuntos Jurídicos en cita, tampoco tendría esa facultad, porque ello sería incompatible con lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución, pues éste no permite la comparecencia por poder tratándose de los órganos habilitados para acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en vía de acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional.

⁶ Artículo 34. Los Comisionados no podrán abstenerse en las votaciones ni excusarse de votar los asuntos sometidos a consideración del Pleno, salvo que se actualice alguno de los impedimentos previstos en la presente Ley. El Pleno calificará la existencia de los impedimentos, en términos del artículo 46 de esta Ley. Los Comisionados deberán asistir a las sesiones del Pleno, salvo causa justificada.

Bajo ningún supuesto será posible la suplencia de los Comisionados.

En caso de que los Comisionados no puedan ejercer su voto por causas debidamente justificadas o estén impedidos para ello, y exista empate en la votación del Pleno, el Comisionado Presidente o, en su defecto, quien presida cuando se encuentre ausente, contará con votó de calidad para decidir estos casos.

Asimismo, se indicó que el Acuerdo por el cual se pretendió demostrar el consenso de los Comisionados del Instituto accionante, es posterior a la presentación del escrito de demanda, ya que aún se encontraba pendiente la emisión del engrose respectivo, por lo que el procedimiento se promovió sin contar con algún documento que acreditara la determinación de los Comisionados para promover la acción de inconstitucionalidad.

Sin embargo, deben desestimarse los planteamientos anteriormente sintetizados dado que, como se refirió en el apartado correspondiente, el Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto accionante tiene legitimación para promover la acción de inconstitucionalidad en estudio.

Ello, pues el Acuerdo ACT-EXT-PUB/06/06/2016.02 ordenó que el representante legal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales interpusiera la acción de inconstitucionalidad, y la representación legal del Instituto no solo se otorga al Comisionado Presidente, sino también al Director General de Asuntos Jurídicos de dicho Instituto, en términos de la fracción I del artículo 29 del Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

Sin que obste el argumento relativo a que conforme al artículo 34 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información

Pública, los Comisionados no pueden ser suplidos, pues dicha disposición se refiere al supuesto de la votación de los asuntos sometidos a consideración del Pleno del Instituto, y no para la promoción de acciones de inconstitucionalidad.

Aunado a lo anterior, aun cuando en el escrito de demanda así se manifiesta, lo cierto es que por las razones antes expuestas no se está en el supuesto de suplencia de alguno de los Comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

De la misma manera, debe desestimarse la causa de improcedencia aducida con base en que al momento de presentar la acción de inconstitucionalidad no se cumplía con los requisitos para promover ese medio de impugnación, pues no existía consenso de los Comisionados, al no exhibirse el engrose del Acuerdo ACT-EXT-PUB/06/06/2016.02.

Lo anterior, pues el requisito para promover la acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con los artículos 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional y 41, fracción VI, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es la comparecencia del funcionario que en términos de las normas que los rigen estén facultados para ello y, en el caso específico, la aprobación previa de la mayoría de los Comisionados, lo cual se cumplió, pues la sesión en la que se aprobó la promoción de la

acción de inconstitucionalidad, se celebró el seis de junio de dos mil dieciséis, fecha en la que se presentó el escrito, sin que el hecho de que no estuviera engrosado el acuerdo respectivo se traduzca en la falta de aprobación, dado que ello es una cuestión de forma que no conlleva al sobreseimiento de la acción.

Por otra parte, procede decretar el sobreseimiento en la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 34 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial el seis de mayo de dos mil dieciséis, por actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el 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.

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.

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 reformado y, por tanto, no estar más en vigor el precepto impugnado-, 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 retroactivos, salvo en materia penal, atento a lo dispuesto en el artículo 45, segundo párrafo,⁷ de la Ley Reglamentaria.

Así lo ha sustentado el Tribunal Pleno, en la 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 *“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA”*.⁸

⁷ “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”.

⁸ El texto dice: “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 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,

En el caso, este Tribunal Pleno, advierte de oficio la actualización de la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria, por lo que hace al artículo 34 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial el seis de mayo de dos mil dieciséis, toda vez que fue reformado después de la presentación del escrito inicial, mediante Decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, el uno de septiembre de dos mil diecisiete, por lo que ha cesado los efectos de dicha disposición impugnada.

El artículo mencionado fue reformado para quedar redactado de la siguiente manera:

Texto Original Gaceta Oficial de la Ciudad de México de 6 de mayo de 2016	Decreto Gaceta Oficial de la Ciudad de México de 1 de septiembre de 2017
Artículo 34. El Sistema Local contará con un Consejo Permanente, conformado por los integrantes del mismo, en el cual el Instituto hará las veces de una Secretaría Técnica. Sus decisiones serán tomadas por consenso, o cuando sea necesario por el voto de la mayoría de sus integrantes.	Artículo 34. El Sistema Local contará con un Consejo Permanente, conformado por los integrantes del mismo, en el cual el Instituto coordinará las acciones a través de la Secretaría Técnica. Sus decisiones serán tomadas por consenso, o cuando sea necesario por el voto de la mayoría de sus integrantes.

según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria”.

Consecuentemente, como el artículo impugnado ha sido reformado, operando en dicho precepto una modificación que permite considerar que se trata de un nuevo acto legislativo, procede sobreseer respecto artículo 34 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

Determinado lo anterior y toda vez que no se advierte la actualización de diversa causa de improcedencia, lo conducente es realizar el análisis de los conceptos de invalidez planteados por el accionante.

QUINTO. Conceptos de invalidez. En sus conceptos de invalidez el accionante adujo en síntesis lo siguiente.

Como cuestión previa, el promovente destacó, esencialmente, los siguientes aspectos:

a) La reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce estableció un nuevo marco jurídico en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, imponiendo a toda autoridad de los tres niveles de gobierno, una serie de restricciones y proscripciones respecto de tales derechos fundamentales.

b) Dicho diseño normativo implicó que la facultad para legislar en materia de derecho de acceso a la información, pasó de ser una facultad coincidente a una concurrente, debido a que, con

anterioridad a la reforma, los parámetros para el ejercicio de ese derecho eran interpretados y aplicados de manera disímbola por cada depositario de poder normativo, lo que provocaba que las regulaciones hicieran inefectivo el derecho de acceso a la información.

c) Las facultades concurrentes establecidas conforme al nuevo marco regulatorio en materia de transparencia y acceso a la información implican que en una Ley General, el Congreso de la Unión estableciera los principios y bases que deben regir en el ejercicio de ese derecho, así como la distribución de competencias.

d) Las legislaturas locales no tienen configuración legal absoluta sino relativa, acotada a los principios, bases, procedimientos y mecanismos establecidos en la Constitución Federal y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

e) El diseño institucional en materia de derecho de acceso a la información contiene instituciones básicas para que opere ese ejercicio, que parten de la creación de un Sistema General desarrollado en la Ley General.

f) Una de las manifestaciones de la concurrencia en materia de derecho de acceso a la información, en lo que respecta al diseño institucional, es la de generar una instancia nacional que opere como referente armonizador, tanto normativa como

jurisdiccionalmente, de los demás órganos/instituciones que operan en los espacios locales.

g) El Constituyente Permanente no otorgó competencias a órganos/instituciones que dependieran de alguno de los depositarios de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, sino que ello le correspondió a los organismos constitucionalmente autónomos en materia del derecho de acceso a la información, con una visión nacional e integradora, regidos por los principios de autonomía, imparcialidad, independencia y objetividad.

h) Concretar dichos principios de los organismos garantes, tanto nacional como locales, requiere de un diseño normativo e institucional que los garantice, de manera que cualquier mecanismo que los vulnere debe ser considerado contrario a la Constitución y la Ley General respectiva.

i) En la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se establecen como garantías adjetivas para el ejercicio de ese derecho, la creación de un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como la Plataforma Nacional de Transparencia, con el objetivo de hacer expeditos los procedimientos, bajar los costos de proporcionar y obtener información, armonizar la petición o solicitud de información y proporcionarla.

Primer concepto de invalidez

- Sostiene que los artículos 24, 31, 32, 33, 34 y 35 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México son contrarios a los artículos 6°, 116, fracción VIII, y 122, apartado A, fracción I y apartado D, constitucionales, al prever que una corporación o entidad integrada por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Ciudad de México, pueda concentrar la facultad de regular la transparencia gubernamental y el derecho fundamental de acceso a la información.
- Indica que la Ciudad de México transgrede el mandato de los artículos 49, 116 y 122, apartado A, fracción I, constitucionales conforme a los cuales se encuentra obligada a cumplir con el principio de división de poderes, pues concentra en una corporación denominada “Sistema Local de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México” a integrantes de los tres poderes de la entidad, brindándole la facultad de regular la transparencia gubernamental y el derecho fundamental de acceso a la información.
- Por otro lado, impone a los sujetos obligados deberes relativos para atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que en materia de transparencia y acceso a la información realice el Instituto, el Sistema Nacional y el Sistema Local, lo cual no está regulado en la

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo que rebasa su contenido y desvirtúa la finalidad de contar con un solo sistema que armonice y homologue los sistemas locales.

- Asimismo, destaca que dicho Sistema Local permite la toma de decisiones en relación con la regulación y modulación de los derechos fundamentales de acceso a la información y protección de datos personales, lo cual limita el ámbito de atribuciones que únicamente le competen al organismo garante estatal.
- Indica que conforme al artículo 6°, apartado A, constitucional, las autoridades de los tres niveles de gobierno son sujetos obligados a dar acceso irrestricto a la información que tengan en su poder o generen en ejercicio de sus facultades, por lo que la Ciudad de México, al crear el Sistema Local de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas de esa entidad, prevé que diversos sujetos obligados regulen o limiten, tanto la forma en que darán acceso a la información, como la manera en que rendirán cuentas a la sociedad.
- Señala que, en todo caso, de crearse un sistema similar, se debe cumplir con las bases y principios reconocidos por el artículo 6° de la Constitución, por lo que el sistema debe

integrarse por la entidad de fiscalización especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como los organismos garantes locales.

- Por otro lado, refiere que de conformidad con los artículos 73, fracción XXIX-S, y 116, fracción VIII, de la Constitución, la Ciudad de México no tiene libertad configurativa para legislar en relación con la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, sino que debe ceñirse a los principios y bases establecidos en el apartado A del artículo 6° constitucional y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues, de lo contrario, podría existir omisión legislativa o transgresión directa.
- En ese sentido, arguye que la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al establecer los supuestos normativos contenidos en el artículo 24, fracción X y 35, fracciones I, IV, V, VII, IX, XI, XII y XIV impugnados, vulnera lo regulado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, porque excede lo previsto en ella.
- La creación del Sistema Local de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, no encuentra sustento constitucional ni en

la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo cual implica que exista omisión legislativa relativa, ya que no se reguló conforme a las instituciones establecidas en la ley general referida, sino que se creó una figura propia que, lejos de maximizar el derecho de acceso a la información y rendición de cuentas, lo inhibe y circunscribe a mayores estándares.

Segundo concepto de invalidez

- En el segundo concepto de invalidez señala que los artículos 236 y 237, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, violan los diversos 1°, 6°, 73, fracción XXIX-S, y 116 de la Constitución, al establecer como requisito para la tramitación del recurso de revisión, que se acredite la “representación legal”, cuando el mandamiento constitucional prevé que para el acceso a la información no se debe acreditar interés alguno, por lo que limitan y restringen ese derecho fundamental, sin contar con libertad configurativa para ello.
- Considera que dichas disposiciones normativas vedan y limitan el ejercicio del derecho de acceso a la información pues, por una parte, establecen un requisito contrario al texto constitucional y, por el otro, se prevé un supuesto que no se regula en la Constitución ni en la Ley General.

- Lo anterior, porque el Poder Reformador de la Constitución, al dictaminar la reforma constitucional en materia de transparencia de dos mil siete, 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, lo cual se corrobora con el contenido de la fracción III del artículo 6° que 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 a la rectificación de éstos.”*
- Además, estima que dichos numerales transgreden el principio de máxima publicidad previsto en la fracción I del artículo 6° constitucional, el cual tiene la intención de maximizar los efectos del derecho de acceso ya que, entre sus principales objetivos, está garantizar la publicidad de los actos de gobierno y asegurar una rendición de cuentas que permita evaluar el desempeño de los sujetos obligados, además de favorecer la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.
- Sostiene que las porciones normativas que se impugnan son inadecuadas 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 y de las que encuentran justificación en la intimidad o vida privada de las personas.

- Manifiesta que por el solo hecho de que se establezca que las personas podrán interponer recurso de revisión por sí o a través de un representante legal, conculca lo ordenado por el Poder Reformador de la Constitución, pues se propugna para que indirectamente se señale el nombre no solo de cualquier representante, sino el del representante “legal”, cuando la propia naturaleza del derecho no exige tal obligación.
- Aduce que las disposiciones normativas reclamadas, al exigir que la representación sea “legal”, contempla un requisito superior a lo descrito en el artículo 144, fracción II, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el cual privilegia la mera designación del representante por parte de las personas sin mayores formalidades.
- Finalmente, argumenta que si el derecho de acceso a la información pública no precisa de acreditar interés alguno, con mayor razón no es dable exigir acreditación de representación legal alguna, aunado a que conforme a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, únicamente se requiere la mera designación de la persona que eventualmente se autorice para el trámite en nombre de la persona solicitante, por lo que se estima suficiente la

designación de un representante, sin necesidad de una acreditación jurídica, acorde a lo dispuesto por los artículos 124, fracción I, y 144, fracción II, de la citada Ley General.

SEXTO. Informes. El Poder Ejecutivo de la Ciudad de México expuso las siguientes razones y fundamentos de validez de la disposición normativa.

- Argumenta que el Instituto accionante confunde la naturaleza jurídica del “Sistema Local de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México” con una corporación de las prohibidas por los artículos 49 y 116 constitucionales.
- Aduce que el Sistema Local, al igual que el nacional, existe para generar una política transversal en un espacio donde se distinga la naturaleza de la información que cada sujeto obligado detenta, a fin de garantizar su acceso bajo la dirección del organismo garante de la materia.
- Manifiesta que el Sistema Local está supeditado a los criterios y lineamientos que se establezcan en el sistema nacional, así como la normatividad aplicable. En consecuencia, al ser el “InfoDF” parte de éste último, en primera instancia conoce los alcances y objetivos que deberá seguir como parte de la política nacional de transparencia. Por lo que la creación del sistema local

permitirá integrar dichas políticas y que se apliquen de manera transversal dentro de sus miembros, considerando que se compone de sujetos obligados de la Ciudad de México.

- Indica que el Sistema Local de ninguna manera pretende asumir las facultades otorgadas a los poderes de la Ciudad de México, en razón de que las competencias que tiene cada uno seguirán siendo inherentes a ellos, y su integración a dicho sistema es a semejanza del “Sistema Nacional”, para fortalecer la colaboración del derecho fundamental de acceso a la información gubernamental que ellos generen; consecuentemente, su creación no es violatoria del principio de división de poderes.
- Así, señala que el Sistema Local no es contrario al principio de la división de poderes, porque ninguno de ellos interfiere en sus atribuciones, sino que se coordinan con el InfoDF para colaborar en el fortalecimiento de la política transversal de transparencia, en conjunto con el resto de los sujetos obligados.
- Refuerza su argumento indicando que no existe dependencia entre poderes, porque en ningún momento un poder impide al otro su toma de decisiones o su actuación de manera autónoma, sino que robustece su desempeño gubernamental al propiciar un espacio que fomente la rendición de cuentas, transparencia, gobierno abierto y derecho de acceso a la información.

- Asimismo, precisa que no constituye subordinación entre los poderes, debido a que el “Sistema Local” está supeditado a las determinaciones del “Sistema Nacional”, y su intervención es únicamente de coadyuvancia, con la finalidad de replicar los alcances y objetivos planteados a nivel nacional en la Ciudad de México.
- Indica que el Sistema Local tiene como finalidad llevar a cabo la coordinación y evaluación de acciones inherentes a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales, apertura gubernamental y rendición de cuentas, observando los parámetros del “Sistema Nacional” para lograr la coadyuvancia con éste a fin de establecer e implementar los criterios y lineamientos, con base en las disposiciones que señala la Ley General, la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México y demás normativa aplicable.
- Sostiene que la Ciudad de México, en cumplimiento al artículo quinto transitorio de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobó la ley local correspondiente, en el cual se creó un sistema local de similar naturaleza a las actividades conferidas en la Ley General respecto a la Ciudad de México, para apoyar en las políticas públicas de transparencia y acceso a la información pública.

- De la misma manera, señala que de acuerdo con los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las leyes generales no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino ser la plataforma mínima para que las entidades puedan emitir sus propias normas tomando en cuenta la realidad social, por lo que las leyes locales pueden tener su propia regulación poniendo mayor énfasis en los aspectos más preocupantes en su región específica.
- Considera que ni la Constitución ni la Ley General de la materia prohíben o limitan la creación del “Sistema Local” bajo los términos del “Sistema Nacional”, al contrario, al tratarse de un derecho humano, es susceptible de ampliarse
- En consecuencia, sostiene que los artículos impugnados no violan el principio de división de poderes, ya que con la participación de los Poderes de la Ciudad de México, así como de quienes conforman el “Sistema Local”, no se tiene la plena facultad para modular, regular o controlar la manera en que sus miembros dan acceso a la información pública, sino que se trata de una conformación coordinada en aras de fortalecer la rendición de cuentas.
- Enfatiza que atendiendo a la finalidad del Sistema Local, se contribuye a la generación de información de calidad, a la gestión de información y su procesamiento como un medio para facilitar el conocimiento y la evaluación de la gestión pública, la promoción

del derecho de acceso a la información, así como una fiscalización y rendición de cuentas efectivas.

- Por otro lado, afirma que los artículos 236 y 237, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, son válidos, dado que se interpretaron de manera incorrecta por el accionante, pues perdió de vista que el artículo 7° de la ley local referida, establece que para ejercer el derecho de acceso a la información no es necesario acreditar derechos subjetivos o interés legítimo, ni exponer las razones que motiven el requerimiento de información o condicionarse su acceso por motivos de discapacidad.
- Refiere que del contenido de los artículos impugnados se advierte que de ninguna manera es obligatorio contar con un representante legal para promover el recurso de revisión, sino que se trata de una opción en favor de la persona que ejerció su derecho de acceso a la información pública, lo cual es similar a lo contemplado en el artículo 147 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sin que obste que se haya adicionado el adjetivo “legal”, porque ello no implica que deje de observarse el artículo 7° mencionado.
- Por lo tanto, indica que la promoción del medio de defensa por conducto de un “representante legal” no es una obligación sino una elección; máxime que ello se fortalece con lo establecido por el organismo garante de la Ciudad de México en el

“PROCEDIMIENTO PARA LA RECEPCIÓN, SUBSTANCIACIÓN, RESOLUCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS RECURSOS DE REVISIÓN INTERPUESTOS EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN LA CIUDAD DE MÉXICO”, publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el dieciséis de junio de dos mil dieciséis, que en sus transitorios establece:

TERCERO. Además de las definiciones previstas en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México para efectos de las presentes disposiciones se entiende por:

(...)

XVII. REPRESENTANTE, REPRESENTANTE LEGAL O MANDATARIO.- Persona autorizada por el recurrente en su escrito inicial o mediante escrito libre, para actuar en su nombre en el procedimiento del recurso de revisión.

(...)

DÉCIMO.- La interposición de los recursos de revisión ante el Instituto podrá realizarse por sí o a través de representante legal o mandatario, mediante simple designación, para que actúe en su nombre en el procedimiento del recurso de revisión en materia de acceso a la Información Pública. Para el caso de recurso de revisión en materia de Protección de Datos Personales, la representación se acreditará de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

- Finalmente, argumenta que el organismo garante cuenta con facultades suficientes para interpretar, aplicar y hacer cumplir la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, de conformidad

con lo dispuesto en los artículos 4º, 51, fracción I y 67, fracción II, inciso c), de la ley referida.

Por su parte, la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México en su informe expuso las razones y fundamentos de validez de las disposiciones normativas siguientes.

- Los artículos 24, 31, 32, 33, 34 y 35 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, no violan el artículo 6º constitucional, dado que tuvieron por objeto la armonización con la Ley General de la materia para garantizar el derecho humano de acceso a la información pública, contribuyendo a la transparencia, el acceso a la información pública, la protección de datos personales, apertura gubernamental y la rendición de cuentas en la Ciudad de México.
- Señala que el establecimiento del Sistema Local en las disposiciones impugnadas, integra un conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas en la Ciudad de México.
- Asimismo, dicho sistema local busca coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas, en

coadyuvancia con las funciones del Sistema Nacional que establece la Ley General, consistentes en contribuir a la generación de información de calidad, a la gestión de información, a su procesamiento como medio para facilitar el conocimiento de la información pública, así como la promoción y difusión de una cultura de transparencia, su accesibilidad, fiscalización y rendición de cuentas efectiva.

- Indica que las funciones del Sistema Local armonizan el contenido de la Ley General respectiva, encaminándose a coordinar, establecer lineamientos, indicadores, estrategias y promover acciones para garantizar el derecho humano de acceso a la información, lo cual no implica que se tomen decisiones ni que se limite el acceso a la información.
- Considera que la creación del Sistema Local no vulnera el principio de división de poderes, porque el hecho de estar conformado por la Jefatura de Gobierno, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, no indica que supediten la toma de decisiones o se someta a la voluntad de éstos la forma en la que sus miembros darán acceso a la información pública a la sociedad y a la rendición de cuentas, dado que no es una corporación sino un sistema conformado por diversas instancias con la finalidad de establecer lineamientos y coadyuvar para garantizar los derechos humanos en materia de información.

- Sostiene que la participación de los poderes de la Ciudad de México en el Sistema Local es de coordinación y colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y control recíproco que garantice la unidad política del Estado en materia de transparencia, de protección de datos personales y rendición de cuentas, pues el principio de división de poderes exige un equilibrio entre los distintos poderes, sin que se deba entender una separación absoluta de sus atribuciones, sino evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias.
- En el mismo sentido, precisa que no le asiste la razón al Instituto accionante al señalar que las atribuciones del Sistema Local limitan las del organismo garante local y no se encuentran contempladas en la Ley General respectiva, al establecer que los sujetos obligados deben atender requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios en materia de transparencia y acceso a la información, dado que ello se armonizó con la fracción VIII del artículo 24 de la ley general, así como con el Acuerdo mediante el cual el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, establece las bases de interpretación y aplicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de junio de dos mil quince.

- Destaca que ninguno de los mencionados ordenamientos prohíbe la creación del Sistema Local bajo los términos del Sistema Nacional, de ahí que no existe omisión legislativa relativa a la regulación incompleta o deficiente, sino que se apegó a los lineamientos de la Ley General.
- Añade que conforme al régimen de concurrencia establecido, la legislatura local se encuentra constreñida a legislar conforme a los parámetros establecidos en la Constitución y en la Ley General; no obstante, ello no implica que se puedan aumentar las obligaciones o prohibiciones que hace la ley general, sino que la ley local debe implementar los criterios y lineamientos atendiendo a la realidad social.
- Por otro lado, sostiene que los artículos 236 y 237, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México son válidos, pues la circunstancia de establecer que toda persona puede interponer, por sí o a través de su representante legal, recurso de revisión, no se traduce en una obligación relativa a acreditar interés alguno o justificar la causa por la que debe recurrir la determinación del Instituto.
- Además, refiere que dicha disposición no es un requisito exclusivo para todas las personas, porque la representación legal se refiere solo a ciertas personas en donde derive mandato de la ley, lo cual no implica que se acredite interés alguno, sino

únicamente establecer el nombre del solicitante o de aquellos que por disposición legal así lo requieran, como el caso de las personas morales.

SÉPTIMO. Análisis de los artículos 24, fracción X, 31, 32, 33 y 35, fracciones I, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII y XIV, de la Ley de Transparencia, Acceso a la información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. En principio, se analizará la violación alegada por el accionante en la parte que indica que con la emisión de los artículos impugnados, la Asamblea de la Ciudad de México invadió la esfera de competencias del Congreso de la Unión, de conformidad con el régimen de concurrencia establecido en el artículo 73, fracción XXIX-S, constitucional.

Al respecto, el Instituto accionante argumenta que de conformidad al nuevo régimen de concurrencia establecido mediante la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce, las legislaturas locales no tienen facultad de configuración legal absoluta, sino acotada a los principios, bases, procedimientos y mecanismos establecidos en la Constitución y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Bajo ese esquema, expuso que el diseño institucional previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública contiene instituciones básicas para la armonización, tanto normativa como jurisdiccional, en materia de derecho a la información, para lo cual se creó un Sistema Nacional de

Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como la Plataforma Nacional de Transparencia, con el objetivo de hacer expeditos los procedimientos, bajar los costos de proporcionar y obtener información, armonizar las peticiones o solicitudes de información y proporcionarla.

Por ello, indica que la creación del Sistema Local de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, no encuentra sustento constitucional ni en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo cual implica que exista omisión legislativa relativa, ya que no se reguló conforme a las instituciones establecidas en la ley general referida, sino que se creó una figura propia que, lejos de maximizar el derecho de acceso a la información y rendición de cuentas, lo inhibe y circunscribe a mayores estándares.

Así pues, el accionante pretende que se invaliden los preceptos impugnados de una ley local por no ajustarse a una ley general. Esto implica que se está realizando un planteamiento de violación indirecta a la Constitución Federal, en tanto que la fuente de invalidez deriva del presunto desacuerdo entre la norma impugnada y una ley general, norma que no es la Constitución.

El referido planteamiento es susceptible de analizarse porque este Tribunal Pleno ha determinado que la competencia

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

Por estos motivos, este Tribunal ha considerado que las leyes generales constituyen una excepción a la regla general de que únicamente pueden estudiarse violaciones directas a la Constitución⁹ y, consecuentemente, es posible realizar el estudio del concepto de invalidez aducido por el promovente en el que se contrapone la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, en tanto no se ajustó su contenido a los términos de la Ley General de la materia.

Precisado lo anterior, resulta necesario indicar que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública difundida en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil quince, constituye la ley marco en esa materia, puesto que distribuye las competencias entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, eliminando en la Constitución Federal la atribución de

⁹ Así se determinó al resolver la acción de inconstitucionalidad 119/2008, en ejecutoria emitida el tres de septiembre del dos mil nueve.

competencias entre los dos órdenes de gobierno, dejando la función de reparto en el Congreso Federal.

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

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

Esta exigencia de uniformización se satisface por medio de la cooperación, por virtud de la cual las diversas instancias conciertan sus respectivos poderes hacia el logro de objetivos de común interés, orientando armónica y complementariamente su ejercicio. Por lo anterior, ha afirmado que el orden federal ha experimentado

una profunda transformación, sin alterar su componente esencial e irreductible.

En consonancia con lo expuesto, el constituyente ha establecido, y la jurisprudencia de este Tribunal así lo ha reconocido¹⁰, las llamadas facultades concurrentes, las cuales se ejercen simultáneamente por la Federación y las entidades federativas y, eventualmente, municipios u órganos de la Ciudad de México, como consecuencia de la unidad de fines o concordancia de propósitos que supone el régimen federal.

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

Las concurrencias legislativas son las que derivan de la atribución combinada, segmentaria y hasta compartida que efectúa

¹⁰ Al respecto puede citarse la tesis "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES. Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general." Jurisprudencia P./J. 142/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XV, enero de 2002, p. 1042.

el constituyente en favor de los distintos órdenes de gobierno, en relación con una materia competencial específica, a través de la distribución que se establece en una ley del Congreso de la Unión, llamada “ley general”.

Estas leyes generales o marco, como se dijo, distribuyen las competencias entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, suprimiendo en la Constitución Federal la atribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, dejando la función de reparto en el Congreso Federal.¹¹

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

¹¹Al respecto se cita la tesis P. VII/2007 de este Tribunal Pleno: “LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la “Ley Suprema de la Unión”. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.” *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXV, abril de 2007, p. 5.

en las materias concurrentes, depende tanto de la Constitución como de la ley marco.

Así, la inconstitucionalidad de una ley puede depender no sólo de la infracción a la Constitución Federal, sino también de la contravención a normas que no forman parte de la Constitución y que tienen un rango inferior a ella, pero que por disposición constitucional deben ser utilizadas como parámetros de validez respecto de las leyes de la misma jerarquía, cuya contravención provoca la inconstitucionalidad de éstas.¹²

Precisado lo anterior, resulta necesario señalar que a través de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, a los artículos 6° y 73 de la Constitución Federal, se facultó al Congreso de la Unión para emitir una ley general en materia de transparencia y acceso a la información, cuya finalidad principal fue la de fortalecer las atribuciones del órgano garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, así como generar un sistema de coordinación entre las entidades federativas y la

¹² Al respecto es aplicable la tesis P.VIII/2007 de este Tribunal Pleno, que dice: "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. A partir de la interpretación del precepto citado, si aceptamos que las Leyes del Congreso de la Unión a las que aquél se refiere corresponden, no a las leyes federales sino a aquellas que inciden en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano y cuya emisión deriva de cláusulas constitucionales que constriñen al legislador para dictarlas, el principio de 'supremacía constitucional' implícito en el texto del artículo en cita claramente se traduce en que la Constitución General de la República, las leyes generales del Congreso de la Unión y los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, constituyen la 'Ley Suprema de la Unión', esto es, conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional, en el cual la Constitución se ubica en la cúspide y, por debajo de ella los tratados internacionales y las leyes generales." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXV, abril de 2007, p. 6).

Federación, a efecto de lograr homogeneidad en los estándares de transparencia y acceso a la información en el país, para alcanzar los más altos niveles de tutela.

En la reforma, el legislador estableció una serie de principios y bases en materia de transparencia y acceso a la información, con la finalidad de que el Congreso de la Unión los desarrollara en la ley general correspondiente, que fijara las bases de coordinación y la distribución de competencias entre la Federación y las entidades federativas en materia de transparencia y acceso a la información. Dicho mandato quedó plasmado en los artículos 6° y 73, fracción XXIX-S, constitucionales, de la siguiente forma:

Art. 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.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2016

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 regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

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

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

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

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

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

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2016

especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

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

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

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

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

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2016

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

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

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

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

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

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

El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

Art. 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.

(...)

Las razones y objetivos que persiguió el Constituyente a través de la reforma en materia de transparencia y acceso a la información, se advierten, de las iniciativas que le dieron origen, que fueron presentadas por el Senador Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, el cinco de septiembre de dos mil doce; y por los legisladores Laura Angélica Rojas Hernández, Fernando Torres Graciano, Víctor Hermosillo y Celada y Martín Orozco Sandoval, el tres de octubre de dos mil doce.

Con la finalidad de unificar un proyecto de reforma derivado de la presentación de las iniciativas en comentario¹³, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de Estudios Legislativos Primera; de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana de la Cámara de Senadores, propusieron un dictamen donde expusieron, en lo que interesa, lo siguiente.

4. Contenido de la Ley General

¹³ Únicamente se consideró pertinente citar el contenido de dos de las iniciativas de la reforma constitucional.

De la aprobación de la presente reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información, se hace necesario modificar el marco normativo que regula el acceso a la información pública, toda vez que se presentan figuras nuevas y una autonomía constitucional que necesariamente deben contener disposiciones secundarias que le permitan llevar a cabo los procesos que se aprueban en éste dictamen de reforma constitucional; igualmente los artículos transitorios, ordenan al Congreso de la Unión, así como a los congresos locales a emitir la normatividad que permita implementar el sistema de transparencia bajo los criterios constitucionales que se aprueban; (...)

Ley General Reglamentaria del Artículo 6° Constitucional.

1. Disposiciones Generales, que permitan definir de manera clara a los sujetos obligados, ámbitos de aplicación de la ley, autoridades federales y locales, documentos e información pública, definición de información reservada, autoridades locales, entre otros.

2. Principio de preservación de la información, es necesario incorporar los principios de conservación, procedencia, integridad y disponibilidad de la información, a efecto de desarrollar el concepto y alcance de cada uno de ellos, con la finalidad de establecer las directrices que se deben verificar en torno a la información generada.

3. Sujetos obligados, señalando en forma exhaustiva y detallada los entes, organismos, entidades de interés público y privado, sindicatos y todos aquellos sujetos obligados directos en materia de transparencia, acorde a la definición establecida en la fracción I, del artículo 6° constitucional.

(...)

5. Establecimiento de criterios mínimos que deben observar los sujetos obligados y que sea necesario transparentar, como la obtención, uso y destino de los recursos públicos, así como su aplicación específica y las constancias que acrediten el fin último de los mismos.

6. Competencia de los órganos garantes federal y locales o del Distrito Federal y municipales o delegacionales, integración y funcionamiento, así como coordinación y desgloses respectivos.

7. Procedimiento para establecer la obligatoriedad de los criterios del órgano garante federal por parte de los órganos garantes locales o del Distrito Federal y municipales o delegacionales, con el propósito de facultar al órgano garante federal, respecto al procedimiento que deberá seguir para establecer la obligatoriedad de los criterios adoptados, a fin de que los órganos garantes locales apliquen los criterios obligatorios en materia de transparencia y con ello, avanzar en la homologación de criterios de resolución de casos similares en todo el territorio nacional en beneficio de la cultura de transparencia.

(...)

ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Una vez abordados estos dos temas relevantes, podemos referir las consecuencias del análisis y decisión por la cual se determina considerar en la legislación constitucional, la redacción de los aspectos siguientes:

I).- La iniciativa propone realizar modificaciones al artículo 6° Constitucional, en el cual se divida el numeral en dos incisos, el primero de ellos que considera los principios rectores y consideraciones generales de la garantía de acceso a la información y transparencia, asimismo en un segundo inciso se establecen las bases generales de funcionamiento del organismo garante de estos principios; se considera viable establecer en el mismo artículo 6° Constitucional, la parte dogmática del principio de transparencia y en un inciso subsecuente del mismo ordenamiento el organismo que garantiza estos principios, ello con la finalidad de hacer armónico el principio y su garantía, que permita visualizar integralmente el sistema generado en torno a la transparencia y acceso a la información pública; se propone la siguiente redacción al inciso A) del artículo 6° Constitucional.

Artículo 6°. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de ataque a la moral, los derechos de tercero, 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, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

(...)

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

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

Se amplía el catálogo de sujetos obligados directos, ello en plena convicción de evolucionar en materia de acceso a la información pública y particularmente aquella que corresponda al ejercicio de sus recursos.

(...)

II.1). Los párrafos segundo y tercero del inciso B) del artículo 6° de la Constitución establecen expresamente la referencia a que

el organismo debe ceñir su actuar a la Ley General respectiva, asimismo en párrafo segundo establece los principios rectores del funcionamiento del organismo: (...)

Se consideró necesario incorporar un párrafo en el cual se establezca de manera puntual que existirán dos tipos de leyes que regularán tanto el procedimiento de acceso a la información, así como el procedimiento del organismo garante; ello toda vez que en el ámbito federal se constituirán dos leyes; una federal que será la que rija las actividades del órgano garante federal, y una general que normará y unificará los procedimientos en todos los organismos garantes de los Estados y el Distrito Federal; resulta viable establecer esta característica en un párrafo del artículo 6° constitucional, ya que aun cuando se entienda que las leyes generales impactan en el ámbito local, mientras que las federales solo impacten en el ámbito federal, al coexistir dos normativas, puede generarse la confusión en el ámbito de su aplicación, para ello, se determina que la ley general normará los procedimientos y bases generales de actuación de los organismos encargados de la transparencia, mientras que la ley federal, atenderá las disposiciones generales y normará el actuar del organismo federal, resulta así que, la coexistencia de ambas normativas son complementarias, pues se prevé que igualmente en el ámbito local cada Estado y el Distrito Federal cuenten con su propia normativa local que regule la actuación de sus organismos en materia de transparencia.

(...)

II.2). El párrafo cuarto, quinto y sexto del inciso B) del artículo 6° de la Constitución establece a los sujetos obligados en la materia, asimismo el párrafo sexto señala que la ley reglamentaria establecerá aquella información que se deba considerar como reservada o confidencial de la siguiente manera: (...)

Por lo que respecta a los sujetos obligados, se ha determinado incluir como sujetos obligados directos aquellos que se mencionan en la fracción I del artículo 6° inciso A), constitucional ya referido, por las causas y comentarios que se expusieron en párrafos anteriores, por tanto, éste párrafo está relacionado con el que se refiere a los sujetos obligados directos antes

mencionados, quienes serán sujetos a la competencia del organismo garante en materia de transparencia.

(...)

Se dota al organismo garante de facultades de revisión de las determinaciones que emitan los organismos garantes en los Estados y en el Distrito Federal, ello con la finalidad de normar criterios homogéneos que en materia de transparencia deban prevalecer en todos los niveles de gobierno y en los tres niveles federal, local y municipal; evitando con ello que en los Estados de la República en los que los gobiernos tengan injerencia en temas relacionados con transparencia, sea el órgano federal el que determine finalmente sobre la información requerida; con base en lo anterior, se garantiza igualmente que, los principios rectores en la materia se vean protegidos por la autoridad superior federal, sin que ello se considere como una invasión de competencias, pues la finalidad es permear una cultura en materia de transparencia en todo el país.

(...)

III. Se modifica el artículo 73 para incorporar dos fracciones que autoricen al Congreso de la Unión a expedir las leyes generales necesarias para el funcionamiento de los organismos garantes, en los siguientes términos:

(...)

Se faculta al Congreso de la Unión para crear leyes generales reglamentarias del artículo 6° constitucional, la cual contendrá las disposiciones normativas y de procedimiento mínimos que deben observar los órganos garantes tanto federal como locales en materia de transparencia.

Con ello, se garantiza una homogenización en las disposiciones y procedimientos que se seguirán en los tres ámbitos de aplicación y en los tres órdenes de gobierno, como consecuencia, resulta indispensable conformar una ley general en materia de transparencia y acceso a la información pública y una ley general en materia de archivos, en la que se normarán los criterios bajo los cuales las autoridades generarán la información y la entrega de la misma.

Para efecto de establecer un contenido mínimo de las disposiciones que se deben regular, se presenta en el apartado 4 de este dictamen, denominado Contenido de la Ley General, en el que se muestra la descripción genérica que mínimamente debe contener tanto la Ley Reglamentaria del artículo 6° Constitucional; así como la Ley General de Archivos; en base a lo anterior y en obviedad de repeticiones, se considera indispensable que el legislador atienda los parámetros referidos en el capítulo ya referido de éste dictamen.

De lo anterior se desprende que la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce tuvo como finalidad hacer frente a la problemática de la ineficacia, confusión y desigualdad en cuanto al ejercicio de derechos en materia de transparencia y acceso a la información, derivado de la regulación diversa y heterogénea existente en la legislación federal y local, de manera que se propuso la creación de un diseño institucional, procesal y legal que unificara los principios, bases, competencias y obligaciones, a efecto de que se conformara un derecho igual para todos, para cualquier esfera de gobierno o poder público.

Tomando ese punto de partida, el Congreso Constituyente enfocó el diseño institucional general referido, en la incorporación y realización de los siguientes objetivos a nivel constitucional y legal:

1. Definir de manera clara el catálogo de sujetos obligados en materia de derecho al acceso a la información y transparencia, así como sus obligaciones, considerando a los particulares personas físicas o morales que ejerzan recursos públicos o

realicen actos de autoridad que tuvieran injerencia en la esfera jurídica de los gobernados.

2. Fortalecer a los órganos encargados de tutelar los derechos de acceso a la información y de datos personales, dotándolos de autonomía constitucional para garantizar su actuar imparcial, para lo cual se creó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como organismos garantes en cada entidad federativa, imparciales y especializados con el conocimiento necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten en la materia.

3. La creación de una ley general emitida por el Congreso de la Unión en materia de acceso a la información pública, cuyo objetivo fuera homogenizar el contenido de la normatividad que rige el acceso a la información pública en el país, así como armonizar la interpretación y alcance de los principios y bases establecidos, permitiendo instaurar un derecho uniforme a nivel nacional.

Así, la finalidad principal de la reforma constitucional en comento, fue que la materia de transparencia y acceso a la información dejara de ser facultad coincidente para establecer un sistema de concurrencia, donde el Congreso de la Unión fuera el competente para emitir una Ley General que contemplara las bases, principios y procedimientos encaminados a crear un diseño

institucional y procesal uniforme en todos los ámbitos gubernamentales.

Al respecto, es oportuno señalar que en nuestro sistema constitucional, cada orden de gobierno y sus órganos primarios ejercen las facultades que constitucionalmente le son asignadas. Por ello, esos órganos públicos, cuando ejercen sus competencias exclusivas no mantienen entre sí, por regla general, relación alguna de supra o subordinación, sino una estrictamente de igualdad. Caso contrario, cuando en la Constitución se consignan facultades que deben ser ejercidas de conformidad con una ley general emitida por el Congreso de la Unión, de manera coordinada o concurrente.

En la convergencia de ámbitos competenciales, sea por razón de coordinación, concurrencia o ambas, se generan una serie de relaciones intergubernamentales que requieren de reglas generales que hagan posible el desarrollo armónico y conjunto de los distintos órdenes de gobierno u órganos públicos que deben participar, para la consecución de los objetivos constitucionales que persiguen.

Asimismo, esta Suprema Corte se ha ocupado en diversas ocasiones de analizar las características del sistema de facultades concurrentes derivado del marco constitucional, señalando que el reparto de competencias denominado “facultades concurrentes”,

entre la Federación, entidades federativas y municipios, implica que a través de una ley general se puede:

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

Por tanto, tratándose de facultades concurrentes, que implican un ejercicio simultáneo por diversos órdenes de gobierno en una misma materia, se ha reservado al Congreso de la Unión la atribución de fijar el reparto de competencias que permita que la Federación, las entidades federativas y los municipios, actúen en ese ámbito, correspondiendo al Congreso Federal determinar la forma y los términos de su participación.

Es decir, en el ámbito de las facultades concurrentes, las entidades federativas se encuentran facultadas para legislar conforme al marco de distribución de competencias que impone la ley general, de manera que se le complemente y sea congruente a ésta, en aras de mantener un derecho uniforme en la materia, por lo que de ninguna manera las disposiciones emitidas con base en la ley general pueden contrariar su contenido.

En ese sentido, derivado del establecimiento del régimen de concurrencia en materia de transparencia y acceso a la información, las legislaturas locales dejaron de tener competencia para legislar en aspectos primarios esa materia, quedando básicamente facultadas para armonizar y adecuar sus legislaciones conforme al contenido de la ley general, encargada de desarrollar los principios y bases materia de la reforma constitucional, de manera congruente y no contradictoria a nivel nacional.

Dicho esquema competencial se advierte del contenido de los artículos 6, fracción VIII¹⁴, 116, fracción I¹⁵, y 73, fracción XXIX-S¹⁶,

¹⁴ Art. 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.

(...)

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

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

¹⁵ Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

(...)

I. 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 6° 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.

¹⁶ Art. 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.

de la Constitución Federal, así como del diverso quinto transitorio¹⁷ de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que ordena expresamente la armonización de la normativa local.

Lo anterior evidencia que la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información fue clara en condicionar a los congresos locales para ejercer su competencia legislativa de conformidad con las bases, principios, procedimientos y distribución de competencias establecidos en la Constitución y en la Ley General, en atención a la finalidad de crear una normativa homogénea y coordinada en todo el país.

Una vez definido lo anterior, a fin de determinar si las normas impugnadas contravienen el orden constitucional, debe analizarse si éstas resultan acordes con el diseño institucional homogéneo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En principio, debe destacarse que los objetivos de la Ley General referida son los siguientes¹⁸:

¹⁷ Quinto. El Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tendrán un plazo de hasta un año, contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para armonizar las leyes relativas, conforme a lo establecido en esta Ley. Transcurrido dicho plazo, el Instituto será competente para conocer de los medios de impugnación que se presenten de conformidad con la presente Ley.

¹⁸ Artículo 2. Son objetivos de esta Ley:

I. Distribuir competencias entre los Organismos garantes de la Federación y las Entidades Federativas, en materia de transparencia y acceso a la información;
II. Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información;
III. Establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos;

- a) Distribuir competencias entre los organismos garantes de la Federación y las entidades federativas en materia de transparencia y acceso a la información.
- b) Establecer las bases mínimas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información.
- c) Establecer procedimientos y condiciones homogéneas en el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante procedimientos sencillos y expeditos.
- d) Regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por parte de los organismos garantes.

IV. Regular los medios de impugnación y procedimientos para la interposición de acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales por parte de los Organismos garantes;

V. Establecer las bases y la información de interés público que se debe difundir proactivamente;

VI. Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes;

VII. Promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa, que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público y atendiendo en todo momento las condiciones sociales, económicas y culturales de cada región;

VIII. Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir a la consolidación de la democracia, y

IX. Establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio y las sanciones que correspondan.

- e) Establecer las bases y la información de interés público que se debe difundir proactivamente.
- f) Regular la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes.
- g) Promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública, el acceso a la información, la participación ciudadana, así como la rendición de cuentas, a través del establecimiento de políticas públicas y mecanismos que garanticen la publicidad de información oportuna, verificable, comprensible, actualizada y completa que se difunda en los formatos más adecuados y accesibles para todo el público y atendiendo a las condiciones sociales, económicos y culturales de cada región.
- h) Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas a fin de contribuir la consolidación de la democracia.
- i) Establecer los mecanismos para garantizar el cumplimiento y la efectiva aplicación de las medidas de apremio, así como las sanciones correspondientes.

A efecto de hacer efectivos los objetivos de la ley e instaurar una política homogénea y uniforme en el ejercicio del derecho de acceso a la información, en la Ley General de Transparencia y

Acceso a la Información Pública se estableció el diseño de un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, cuya creación obedeció a las siguientes razones señaladas en la exposición de motivos:

(...)

Como ya se ha mencionado, la reforma constitucional reciente en materia de transparencia sentó las bases de una nueva relación entre los órdenes de gobierno, de un federalismo eficiente y eficaz, cooperativo y colaborativo en materia de transparencia y en el acceso a la información para diseñar, desarrollar y ejecutar política pública en dichas materias. Por lo tanto el Sistema Nacional implica el diseño por una política integral y completa en materia de transparencia y acceso a la información de alcance nacional, mediante la coordinación eficaz de la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

(...)

El diseño del Sistema Nacional de Transparencia que el proyecto propone es el siguiente:

a) Alcance del Sistema. Se tiene contemplado que sea un espacio en donde exista un intercambio de ideas, de reflexiones plurales, sea un espacio de discusión, de consenso: para construir política pública, para la armonización y la aplicación uniforme y armónica del ejercicio del derecho de acceso a la información.

(...)

Así, el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales quedó regulado en la Ley General de la materia, de la siguiente forma:

Artículo 27. El presente Capítulo tiene por objeto regular la integración, organización y función del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2016

Datos Personales, así como establecer las bases de coordinación entre sus integrantes.

Artículo 28. El Sistema Nacional se integra por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano. Tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos, de conformidad con lo señalado en la presente Ley y demás normatividad aplicable.

Artículo 29. El Sistema Nacional se conformará a partir de la coordinación que se realice entre las distintas instancias que, en razón de sus ámbitos de competencia, contribuyen a la vigencia de la transparencia a nivel nacional, en los tres órdenes de gobierno. Este esfuerzo conjunto e integral, contribuirá a la generación de información de calidad, a la gestión de la información, al procesamiento de la misma como un medio para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública, la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de una cultura de la transparencia y su accesibilidad, así como a una fiscalización y rendición de cuentas efectivas.

Artículo 30. Son parte integrante del Sistema Nacional:

- I. El Instituto;
- II. Los Organismos garantes de las Entidades Federativas;
- III. La Auditoría Superior de la Federación;
- IV. El Archivo General de la Nación, y
- V. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Artículo 31. El Sistema Nacional tiene como funciones:

- I. Establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir con los objetivos de la presente Ley;
- II. Promover e implementar acciones para garantizar condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de condiciones, el derecho de acceso a la información;
- III. Desarrollar y establecer programas comunes de alcance nacional, para la promoción, investigación, diagnóstico y difusión

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2016

en materias de transparencia, acceso a la información, protección de datos personales y apertura gubernamental en el país;

IV. Establecer los criterios para la publicación de los indicadores que permitan a los sujetos obligados rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y resultados obtenidos;

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

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

VII. Establecer políticas en cuanto a la digitalización de la información pública en posesión de los sujetos obligados y el uso de tecnologías de información y la implementación de Ajustes Razonables, que garanticen el pleno acceso a ésta;

VIII. Diseñar e implementar políticas en materia de generación, actualización, organización, clasificación, publicación, difusión, conservación y accesibilidad de la información pública de conformidad con la normatividad aplicable;

IX. Promover la participación ciudadana a través de mecanismos eficaces en la planeación, implementación y evaluación de políticas en la materia;

X. Establecer programas de profesionalización, actualización y capacitación de los Servidores Públicos e integrantes de los sujetos obligados en materia de transparencia, acceso a la información pública, así como de protección de datos personales;

XI. Emitir acuerdos y resoluciones generales para el funcionamiento del Sistema Nacional;

XII. Aprobar, ejecutar y evaluar el Programa Nacional de Transparencia y Acceso a la Información;

XIII. Promover el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en toda la República mexicana;

XIV. Promover la coordinación efectiva de las instancias que integran el Sistema Nacional y dar seguimiento a las acciones que para tal efecto se establezcan, y

XV. Las demás que se desprendan de esta Ley.

En el desarrollo de los criterios a que se refiere la fracción IV participará, al menos, un representante de cada uno de los integrantes del Sistema Nacional, así como un representante del Consejo Nacional de Armonización Contable, previsto en el artículo 6 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, que tendrá derecho a voz y podrá presentar observaciones por escrito a dichos criterios, las cuales serán consideradas, pero no tendrán carácter obligatorio. Una vez que el Consejo Nacional apruebe los criterios, éstos serán obligatorios para todos los sujetos obligados.

Artículo 32. El Sistema Nacional contará con un Consejo Nacional, conformado por los integrantes del mismo y será presidido por el Presidente del Instituto.

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.

Los demás integrantes estarán representados por sus titulares o un suplente que deberá tener nivel mínimo de Director General o similar, quienes tendrán las mismas facultades que los propietarios.

Artículo 33. El Consejo Nacional podrá invitar, por la naturaleza de los asuntos a tratar, a las personas, instituciones, representantes de los sujetos obligados y representantes de la sociedad para el desahogo de las reuniones del Sistema Nacional. En todo caso, los sujetos obligados tendrán la potestad de solicitar ser invitados a estas reuniones.

Artículo 34. El Consejo Nacional podrá funcionar en Pleno o en comisiones. El Pleno se reunirá por lo menos cada seis meses a convocatoria de su Presidente o la mitad más uno de sus integrantes. El convocante deberá integrar la agenda de los asuntos a tratar.

El quórum para las reuniones del Consejo Nacional se integrará con la mitad más uno de sus integrantes. Los acuerdos se tomarán por la mayoría de los integrantes presentes.

Corresponderá al Presidente del Consejo Nacional, además, la facultad de promover en todo tiempo la efectiva coordinación y funcionamiento del Sistema Nacional.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2016

Artículo 35. Los miembros del Consejo Nacional podrán formular propuestas de acuerdos o reglamentos internos que permitan el mejor funcionamiento del Sistema Nacional.

Artículo 36. El Sistema Nacional contará con un Secretario Ejecutivo designado por el Pleno del Instituto y contará con las siguientes atribuciones:

I. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos y resoluciones del Consejo Nacional y de su Presidente;

II. Informar periódicamente al Consejo Nacional y a su Presidente de sus actividades;

III. Verificar el cumplimiento de los programas, estrategias, acciones, políticas y servicios que se adopten por el Consejo Nacional;

IV. Elaborar y publicar informes de actividades del Consejo Nacional, y

V. Colaborar con los integrantes del Sistema Nacional, para fortalecer y garantizar la eficiencia de los mecanismos de coordinación.

De lo anterior se advierte que el diseño del Sistema Nacional aplicable para todos los órdenes de gobierno tiene la finalidad de:

- Establecer bases de coordinación entre sus integrantes.
- Fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.
- Coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.

- Establecer e implementar los criterios y lineamientos de conformidad con lo señalado en la normativa aplicable.

Así, su creación obedeció a la necesidad de establecer un sistema de coordinación entre distintas instancias de la Federación y las entidades federativas, con el objeto de emitir una política uniforme en materia de transparencia de aplicación en todo el país.

Para ello, se propuso que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, los organismos garantes de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, establecieran la política aplicable en todo el país para la contribución a la generación de información de calidad, a la gestión de la información, a su procesamiento como medio para facilitar el conocimiento y evaluación de la gestión pública, la promoción del derecho de acceso a la información y la difusión de una cultura de transparencia y su accesibilidad, así como una fiscalización y rendición de cuentas efectivas, por lo que en la Ley General les fueron otorgadas las funciones numeradas en el artículo 31 de esa legislación.

Ahora, en el caso concreto, las normas impugnadas son del tenor siguiente:

Artículo 24. Para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley, los sujetos obligados deberán cumplir con las siguientes obligaciones, según corresponda, de acuerdo a su naturaleza:

(...)

X. Atender los requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que en materia de transparencia y acceso a la información, realice el Instituto, el Sistema Nacional y el Sistema Local;

(...)

Artículo 31. El Sistema Local se integra por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas en la Ciudad de México.

El Sistema Local tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas, en coadyuvancia con las funciones del Sistema Nacional, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos, de conformidad con lo señalado en la Ley General, la presente Ley y demás normatividad aplicable. Entre sus objetivos está el de trascender los mecanismos tradicionales de implementación de políticas y toma de decisiones en la materia.

Artículo 32. El Sistema Local se conformará a partir de la coordinación que se realice entre las distintas instancias que, en razón de sus ámbitos de competencia, contribuyen a la transparencia, el acceso a la información pública, la protección de datos personales, apertura gubernamental y la rendición de cuentas en la Ciudad de México, en sus órdenes de gobierno. Este esfuerzo conjunto e integral, contribuirá a la generación de información de calidad, a la gestión de la información, al procesamiento de la misma como un medio para facilitar el conocimiento y la evaluación de la gestión pública, la promoción del Derecho de Acceso a la Información Pública y la difusión de una cultura de la transparencia y su accesibilidad, así como a una fiscalización y rendición de cuentas efectivas.

Artículo 33. El Sistema Local estará conformado por las siguientes instancias:

I. La Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2016

- II. El Instituto;
- III. La Auditoría Superior de la Ciudad de México;
- IV. La Contraloría General;
- V. La Consejería Jurídica y de Servicios Legales;
- VI. La Oficialía Mayor;
- VII. El Poder Legislativo de la Ciudad de México;
- VIII. El Poder Judicial de la Ciudad de México;
- IX. Las Demarcaciones Políticas, Alcaldías o Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México;
- X. El Consejo Consultivo Ciudadano;
- XI. Un máximo de dos Organizaciones de la Sociedad Civil y dos representantes del ámbito académico; y
- XII. Las demás instancias que por su función y competencia estén relacionadas con Transparencia, Acceso a Información, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas.

Artículo 35. El Sistema Local tendrá como funciones:

- I. Establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir con los objetivos de la presente Ley;
- IV. Establecer la política de apertura gubernamental en los diferentes órdenes de gobierno de la Ciudad de México;
- V. Establecer los criterios para la publicación de los indicadores que permitan a los sujetos obligados rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y resultados obtenidos;
- VII. Establecer lineamientos, implementar y robustecer la Plataforma Local de Transparencia de conformidad con lo señalado en la presente Ley y en términos de lo que disponga el Sistema Nacional;
- VIII. Establecer políticas en cuanto a la digitalización de la información pública en posesión de los sujetos obligados, el uso

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2016

de tecnologías de información y la implementación de Ajustes Razonables, que garanticen el pleno acceso a ésta;

IX. Diseñar e implementar políticas en materia de generación, actualización, organización, clasificación, publicación, difusión, conservación y accesibilidad de la información pública de conformidad con la normatividad aplicable;

XI. Establecer programas de profesionalización, actualización y capacitación de las personas servidoras públicas y colaboradores de los sujetos obligados en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales, apertura gubernamental y rendición de cuentas;

XII. Emitir acuerdos y resoluciones generales para el funcionamiento del Sistema Local;

XIV. Evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas;

De las disposiciones reproducidas se advierte que el legislador de la Ciudad de México creó un Sistema Local de Transparencia, cuyas facultades y objetivos son similares a los establecidas por el Congreso de la Unión para el Sistema Nacional, pues se establece que tiene como finalidades:

- Establecer bases de coordinación entre sus integrantes.
- Instaurar procedimientos, instrumentos y políticas para fortalecer la rendición de cuentas en la Ciudad de México.
- Coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y

Rendición de Cuentas en coadyuvancia con el Sistema Nacional.

- Establecer e implementar los criterios y lineamientos de conformidad con lo señalado en la normatividad aplicable.
- Trascender los mecanismos tradicionales de implementación de políticas y toma de decisiones en la materia.

Asimismo, las siguientes funciones:

- Establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables con la finalidad de cumplir los objetivos de la ley.
- Establecer la política de apertura gubernamental en los diferentes órdenes de gobierno de la Ciudad de México.
- Establecer los criterios para la publicación de los indicadores que permitan a los sujetos obligados rendir cuentas del cumplimiento de sus objetivos y resultados obtenidos.
- Establecer lineamientos, implementar y robustecer la Plataforma Local de Transparencia de conformidad con lo señalado en la Ley de la Ciudad de México en la materia y en términos de lo que disponga el Sistema Nacional.

- Establecer políticas en cuanto a la digitalización de la información pública en posesión de los sujetos obligados, el uso de tecnologías de información y la implementación de ajustes razonables que garanticen el pleno acceso a ésta.
- Diseñar e implementar políticas en materia de generación, actualización, organización, clasificación, publicación, difusión, conservación y accesibilidad de la información pública de conformidad con la normativa aplicable.
- Promover la participación ciudadana a través de mecanismos eficaces en la planeación, implementación y evaluación de políticas en la materia.
- Establecer programas de profesionalización, actualización y capacitación de las personas servidoras públicas y colaboradores de los sujetos obligados en materia de transparencia, acceso a la información pública, protección de datos personales, apertura gubernamental y rendición de cuentas.
- Emitir acuerdos y resoluciones generales para el funcionamiento del Sistema Local.
- Evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de Transparencia, Acceso a la Información Pública,

Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas.

Además, se le otorgó la facultad de realizar requerimientos, observaciones, recomendaciones y criterios que deben ser atendidos por los sujetos obligados en la Ciudad de México.

De lo anterior se obtiene que en la creación del Sistema Local de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de datos personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, el Congreso Local retomó las finalidades y funciones atribuidas en la ley general al Sistema Nacional, pero únicamente con alcance en la Ciudad de México, en coadyuvancia con el referido Sistema Nacional.

La implementación de un sistema local, con las mismas características que el Nacional, no rompe con el esquema de armonización que pretendió la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce, pues aun cuando cuenta, entre otras facultades, con la de emitir lineamientos en la materia, éstos no pueden ser distintos a los adoptados por el Sistema Nacional; incluso en la regulación del Sistema Local se prevé expresamente su actuar en coordinación con el Sistema Nacional en comento.

Efectivamente, la coexistencia de ambos sistemas puede considerarse complementaria, en razón de que el sistema local, conforme al artículo 31 de la Ley de Transparencia, Acceso a la

Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política en esa materia, en coordinación con las funciones del Sistema Nacional, aunado a que la implementación de los criterios y lineamientos en la materia, deben ser acordes a la Ley General, la local y la demás normatividad aplicable.

Así se considera si se parte de la base de que las leyes generales establecidas por el Congreso de la Unión son bases legislativas que no pretenden agotar en sí mismas la regulación de una materia, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su propia realidad social; de esta manera, buscan conciliar la uniformidad y la diversidad, por lo que, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propia razón, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una determinada región.

En ese sentido, si bien la Constitución Federal y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública no prevén la creación de sistemas locales en esa materia por parte de las entidades federativas, tampoco lo prohíbe ni establece limitación alguna en ese sentido, siempre que la armonización sea congruente con la finalidad que el Constituyente persiguió en la reforma a los artículos 6°, 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, constitucionales, de crear un sistema uniforme que lograra una adecuada armonización a nivel nacional de principios, bases,

organismos y procedimientos iguales para garantizar el derecho de acceso a la información y de combatir la disparidad de criterios e ineficiencia del ejercicio de dichos derechos que existía en las entidades federativas la materia.

En el caso en concreto, la creación del sistema local no resulta incongruente con el fin perseguido por el legislador, puesto que, como se dijo, se atribuyen al sistema local de la Ciudad de México, funciones análogas al nacional, pero con alcance únicamente en dicha ciudad.

Consecuentemente, el concepto de invalidez en estudio resulta infundado porque con la emisión de los artículos impugnados, la Asamblea de la Ciudad de México no invadió la esfera de competencias del Congreso de la Unión, de conformidad con el régimen de concurrencia establecido en el artículo 73, fracción XXIX-S, constitucional.

OCTAVO. En este considerando se analiza lo argumentado por el promovente en el primer concepto de invalidez, en el sentido de que los artículos 24, 31, 32, 33 y 35, fracciones I, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII y XIV, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México son contrarios a los diversos 6°, 49, 116, fracción VIII, y 122, apartado A, fracción I y apartado D, constitucionales, porque con ellos no se respeta el principio de división de poderes, al

concentrar en una corporación o entidad, los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Ciudad de México.

Al respecto, el accionante señala que la Ciudad de México transgrede el mandato de los artículos 49, 116 y 122, apartado A, fracción I, constitucionales conforme a los cuales se encuentra obligada a cumplir con el principio de división de poderes, pues concentra en una corporación denominada “Sistema Local de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México” a integrantes de los tres poderes de la entidad, brindándole la facultad de regular la transparencia gubernamental y el derecho fundamental de acceso a la información.

El concepto de invalidez es infundado, por las consideraciones que a continuación se exponen.

Este Pleno observa, en primer término, que el artículo 49¹⁹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el principio de división de Poderes para el orden federal; y es cierto que prohíbe la fusión de dos o más poderes en una sola persona o

¹⁹ Art. 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

corporación; ello no significa que conforme a este principio, los Poderes deben actuar siempre y necesariamente separados.

El nuevo régimen aplicable a la Ciudad de México, se encuentra definido a partir de la reforma constitucional de veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En el apartado A, base I, primer párrafo, del artículo 122²⁰ se proscribe idéntica prohibición a la del artículo 49.

En el artículo 122 Constitucional cada uno de los Poderes de la Ciudad de México tiene señaladas sus atribuciones; sin embargo, del examen integral de las disposiciones constitucionales que contienen dichas facultades se aprecia que no hay prohibición para que exista colaboración entre los Poderes, como acontece en este caso, es decir, en la integración del Sistema Local de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, en donde participan los tres poderes de la Ciudad de México.

²⁰ Art. 122.- La Ciudad de México es una entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

A. El gobierno de la Ciudad de México está a cargo de sus poderes locales, en los términos establecidos en la Constitución Política de la Ciudad de México, la cual se ajustará a lo dispuesto en la presente Constitución y a las bases siguientes:

I. La Ciudad de México adoptará para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático y laico. El poder público de la Ciudad de México se dividirá para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

La Constitución Política de la Ciudad de México establecerá las normas y las garantías para el goce y la protección de los derechos humanos en los ámbitos de su competencia, conforme a lo dispuesto por el artículo 1o. de esta Constitución.

[...].

Este sistema de colaboración no conculca o demerita lo soberano y discrecional de los actos de cada uno de ellos, en tanto que con base en el principio de supremacía constitucional, cada Poder, aun ante la posible concurrencia con otro Poder durante el ejercicio de sus facultades, ejerce su atribución dentro de la delimitación clara y concreta que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución de la Ciudad de México y las leyes que de ellas emanan, establezcan.

Por el contrario, la coordinación o colaboración entre Poderes garantiza un equilibrio de fuerzas y logra un control recíproco que se traduce en una unidad política para limitar y evitar el abuso en el ejercicio del poder público y así asegurar el establecimiento y la preservación del estado de derecho²¹.

²¹ Al respecto es aplicable la jurisprudencia P./J. 78/2009 de este Tribunal Pleno, que dice: “*DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA. El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que no podrán reunirse dos o más de estos poderes en un solo individuo o corporación. Sin embargo, ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece dicho numeral no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado. Como se advierte, en nuestro país la división funcional de atribuciones no opera de manera tajante y rígida identificada con los órganos que las ejercen, sino que se estructura con la finalidad de establecer un adecuado equilibrio de fuerzas, mediante un régimen de cooperación y coordinación que funcionan como medios de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público, garantizando así la unidad del Estado y asegurando el establecimiento y la preservación del estado de derecho. Por su parte, el artículo 133 de la Constitución Federal consagra el principio de supremacía, que impone su jerarquía normativa a la que deben sujetarse todos los órganos del Estado y todas las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones, por lo que, el hecho de que la división de poderes opere de manera flexible sólo significa que entre ellos existe una colaboración y coordinación en los términos establecidos, pero no los faculta para arrogarse facultades que corresponden a otro poder, sino solamente aquellos que la propia Constitución les asigna. De este modo, para que un órgano ejerza ciertas funciones es necesario que expresamente así lo disponga la Constitución Federal o que la función respectiva resulte estrictamente necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efectos de la propia Constitución, así como que la función se ejerza en los casos*”

En el asunto en concreto, el sistema local de que se trata está integrado, conforme al artículo 33 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, por las siguientes instancias:

Artículo 33. El Sistema Local estará conformado por las siguientes instancias:

- I. La Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México;
- II. El Instituto;
- III. La Auditoría Superior de la Ciudad de México;
- IV. La Contraloría General;
- V. La Consejería Jurídica y de Servicios Legales;
- VI. La Oficialía Mayor;
- VII. El Poder Legislativo de la Ciudad de México;
- VIII. El Poder Judicial de la Ciudad de México;
- IX. Las Demarcaciones Políticas, Alcaldías o Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México;
- X. El Consejo Consultivo Ciudadano;
- XI. Un máximo de dos Organizaciones de la Sociedad Civil y dos representantes del ámbito académico; y
- XII. Las demás instancias que por su función y competencia estén relacionadas con Transparencia, Acceso a Información, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas.

expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia." (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXX, julio de 2009, p. 1540).

El precepto legal impugnado señala la integración del Sistema Local de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, entre los que se encuentran la Jefatura de Gobierno, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, de la Ciudad de México, con las atribuciones precisadas en consideraciones anteriores, previstas en el artículo 35 de la ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

Sin embargo, se está en el supuesto de una coordinación entre Poderes, con la finalidad de implementar las políticas públicas para el ejercicio del derecho de acceso a la información en la Ciudad de México.

Efectivamente, no se trata de la intromisión de un poder a otro, tampoco de la subordinación o dependencia de los Poderes de la entidad.

En relación con los mandatos de no intromisión, no dependencia y no subordinación que derivan del principio de división de poderes, este Tribunal Pleno ha determinado que la intromisión es el grado más leve de violación al citado principio, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión; que la dependencia conforma el siguiente nivel de

violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma, pero que el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder; mientras que la subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante, sin que este último permita al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe²².

Pues bien, los preceptos legales en análisis respetan las citadas prohibiciones, pues de ninguna manera se impide la toma de decisiones o actuar de manera autónoma, tampoco se subordina un poder a otro, puesto que la conformación del sistema local de que se trata tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia,

²² “DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.” (Tesis de jurisprudencia P./J. 80/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, septiembre de dos mil cuatro, página 1122, registro 180648).”.

acceso a la información, protección de datos personales, apertura gubernamental y rendición de cuentas.

Así se considera, porque las funciones del Sistema Local de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales, Apertura Gubernamental y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México consisten, esencialmente, en el establecimiento de la política integral para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en la Ciudad de México, que comprende la implementación de acciones de accesibilidad, programas de promoción, investigación y difusión en la materia, criterios de publicación para la rendición de cuentas por parte de los sujetos obligados, su profesionalización y, en general, las acciones necesarias a efecto organizar la generación, publicación y seguimiento de la información en la mencionada entidad.

En ese sentido, en la integración del sistema local, los poderes de la Ciudad de México únicamente colaboran a efecto de emitir las políticas necesarias para fortalecer la rendición de cuentas en la Ciudad de México, sin que ello implique la intromisión de un poder a otro, tampoco la subordinación o dependencia de los Poderes de la entidad.

Por los motivos expuestos, se reconoce la validez de los artículos 24, fracción X, 31, 32, 33 y 35, fracciones I, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII y XIV, de la Ley de Transparencia, Acceso a la

información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

NOVENO. Análisis de los artículos 236 y 237, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. En el segundo concepto de invalidez, el Instituto accionante, en esencia, argumenta que los artículos 236 y 237, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, violan los artículos 1°, 6°, 73, fracción XXIX-S y 116 de la Constitución, al establecer como requisito para la tramitación del recurso de revisión que se acredite la “representación legal”, lo cual es contrario al texto constitucional, pues prevé un supuesto que no se regula en la Constitución ni en la Ley General.

Ello, pues las disposiciones normativas reclamadas al exigir que la representación sea “legal”, contempla un requisito superior a lo descrito en el artículo 144, fracción II, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el cual privilegia la mera designación del representante por parte de las personas sin mayores formalidades.

Son fundados los argumentos referidos, en atención a las consideraciones que se desarrollan a continuación.

En primer término, debe destacarse que las disposiciones normativas impugnadas regulan la interposición del recurso de revisión previsto en la Ley General correspondiente, de la siguiente manera.

Artículo 236. Toda persona podrá interponer, por sí o a través de su representante **legal**, el recurso de revisión, mediante escrito libre o a través de los formatos establecidos por el Instituto para tal efecto o por medio del sistema habilitado para tal fin, dentro de los quince días siguientes contados a partir de:

- I. La notificación de la respuesta a su solicitud de información; o
- II. El vencimiento del plazo para la entrega de la respuesta de la solicitud de información, cuando dicha respuesta no hubiere sido entregada.

Artículo 237. El recurso de revisión deberá contener lo siguiente:

- I. El nombre del recurrente y, en su caso, el de su **representante legal o mandatario**, así como del tercero interesado, si lo hay;
- II. El sujeto obligado ante el cual se presentó la solicitud;
- III. El domicilio, medio electrónico para oír y recibir notificaciones, o la mención de que desea ser notificado por correo certificado; en caso de no haberlo señalado, aún las de carácter personal, se harán por estrados;
- IV. El acto o resolución que recurre y, en su caso, el número de folio de respuesta de solicitud de acceso, o el documento con el que acredite la existencia de la solicitud o los datos que permitan su identificación en el sistema de solicitudes de acceso a la información;
- V. La fecha en que se le notificó la respuesta al solicitante o tuvo conocimiento del acto reclamado, o de presentación de la solicitud en caso de falta de respuesta;
- VI. Las razones o motivos de inconformidad, y
- VII. La copia de la respuesta que se impugna, salvo en caso de falta de respuesta de solicitud.

Adicionalmente se podrán anexar las pruebas y demás elementos que se consideren procedentes hacer del conocimiento del Instituto.

En ningún caso será necesario que el particular ratifique el recurso de revisión interpuesto.

Ahora, como ya se refirió en consideraciones previas, la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información tuvo como objetivo la unificación de las normas aplicables en materia de transparencia y acceso a la información en todo el país, por lo que se consideró necesaria una homogeneidad normativa para su eficaz operatividad, debido a las profundas diferencias que existían entre las entidades federativas, respecto a su interpretación e implementación.

En ese sentido, cabe recordar que el artículo 2º la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala como objetivos, entre otros, distribuir competencias y regular los medios de impugnación en materia de transparencia y acceso a la información.

Al respecto, dicha Ley General establece las bases mínimas del procedimiento del recurso de revisión, las cuales deben acatar obligatoriamente las legislaturas locales al desarrollar dicho medio de impugnación dentro de su normativa correspondiente.

Precisado lo anterior, en aras de lograr mayor comprensión del asunto, es necesario revisar el esquema general que propone

la legislación nacional para verificar si los artículos impugnados, al prever que el solicitante deba ocurrir mediante su “representante legal”, excede lo dispuesto en ella.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece dentro de los medios de impugnación, el recurso de revisión ante los organismos garantes, en el cual estableció las siguientes reglas generales:

Artículo 142. El solicitante podrá interponer, por sí mismo o a través de su **representante**, 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 la notificación de la respuesta, o del vencimiento del plazo para su notificación.

En el caso de que se interponga ante la Unidad de Transparencia, ésta deberá remitir el recurso de revisión al organismo garante que corresponda a más tardar al día siguiente de haberlo recibido.

Artículo 143. El recurso de revisión procederá en contra de:

- I. La clasificación de la información;
- II. La declaración de inexistencia de información;
- III. La declaración de incompetencia por el sujeto obligado;
- IV. La entrega de información incompleta;
- V. La entrega de información que no corresponda con lo solicitado;
- VI. La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la ley;
- VII. La notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2016

- VIII. La entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible y/o no accesible para el solicitante;
- IX. Los costos o tiempos de entrega de la información;
- X. La falta de trámite a una solicitud;
- XI. La negativa a permitir la consulta directa de la información;
- XII. La falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación en la respuesta, o
- XIII. La orientación a un trámite específico.

La respuesta que den los sujetos obligados derivada de la resolución a un recurso de revisión que proceda por las causales señaladas en las fracciones III, VI, VIII, IX, X y XI es susceptible de ser impugnada de nueva cuenta, mediante recurso de revisión, ante el organismo garante correspondiente.

Artículo 144. El recurso de revisión deberá contener:

- I. El sujeto obligado ante la (sic) cual se presentó la solicitud;
- II. El nombre del solicitante que recurre o **de su representante** y, en su caso, del tercero interesado, así como la dirección o medio que señale para recibir notificaciones;
- III. El número de folio de respuesta de la solicitud de acceso;
- IV. La fecha en que fue notificada la respuesta al solicitante o tuvo conocimiento del acto reclamado, o de presentación de la solicitud, en caso de falta de respuesta;
- V. El acto que se recurre;
- VI. Las razones o motivos de inconformidad, y
- VII. La copia de la respuesta que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente, salvo en el caso de respuesta de la solicitud.

Adicionalmente, se podrán anexar las pruebas y demás elementos que considere procedentes someter a juicio del organismo garante correspondiente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2016

En ningún caso será necesario que el particular ratifique el recurso de revisión interpuesto.

Artículo 145. Si el escrito de interposición del recurso no cumple con alguno de los requisitos establecidos en el artículo anterior y el organismo garante que corresponda no cuenta con elementos para subsanarlos, se prevendrá al recurrente, por una sola ocasión y a través del medio que haya elegido para recibir notificaciones, con el objeto de que subsane las omisiones dentro de un plazo que no podrá exceder de cinco días, contados a partir del día siguiente de la notificación de la prevención, con el apercibimiento de que, de no cumplir, se desechará el recurso de revisión.

La prevención tendrá el efecto de interrumpir el plazo que tienen los Organismos garantes para resolver el recurso, por lo que comenzará a computarse a partir del día siguiente a su desahogo.

No podrá prevenirse por el nombre que proporcione el solicitante.

Artículo 146. El organismo garante resolverá el recurso de revisión en un plazo que no podrá exceder de cuarenta días, contados a partir de la admisión del mismo, en los términos que establezca la ley respectiva, plazo que podrá ampliarse por una sola vez y hasta por un periodo de veinte días.

Durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la queja a favor del recurrente, sin cambiar los hechos expuestos, asegurándose de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones.

Artículo 147. En todo momento, los Comisionados deberán tener acceso a la información clasificada para determinar su naturaleza según se requiera. El acceso se dará de conformidad con la normatividad previamente establecida por los sujetos obligados para el resguardo o salvaguarda de la información.

Artículo 148. La información reservada o confidencial que, en su caso, sea consultada por los Comisionados, por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no deberá estar disponible en el Expediente, salvo en los casos en los que sobreviniera la desclasificación de dicha información y continuara bajo el resguardo del sujeto obligado en

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2016

el que originalmente se encontraba o cuando se requiera, por ser violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Artículo 149. El organismo garante, al resolver el recurso de revisión, deberá aplicar una prueba de interés público con base en elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad, cuando exista una colisión de derechos.

Para estos efectos, se entenderá por:

I. Idoneidad: La legitimidad del derecho adoptado como preferente, que sea el adecuado para el logro de un fin constitucionalmente válido o apto para conseguir el fin pretendido;

II. Necesidad: La falta de un medio alternativo menos lesivo a la apertura de la información, para satisfacer el interés público, y

III. Proporcionalidad: El equilibrio entre perjuicio y beneficio a favor del interés público, a fin de que la decisión tomada represente un beneficio mayor al perjuicio que podría causar a la población.

Artículo 150. Los Organismos garantes resolverán el recurso de revisión conforme a lo siguiente:

I. Interpuesto el recurso de revisión, el Presidente del organismo garante lo turnará al Comisionado ponente que corresponda, quien deberá proceder a su análisis para que decrete su admisión o su desechamiento;

II. Admitido el recurso de revisión, el Comisionado ponente deberá integrar un Expediente y ponerlo a disposición de las partes, para que, en un plazo máximo de siete días, manifiesten lo que a su derecho convenga;

III. Dentro del plazo mencionado en la fracción II del presente artículo, las partes podrán ofrecer todo tipo de pruebas o alegatos excepto la confesional por parte de los sujetos obligados y aquéllas que sean contrarias a derecho;

IV. El Comisionado ponente podrá determinar la celebración de audiencias con las partes durante la sustanciación del recurso de revisión;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2016

V. Concluido el plazo señalado en la fracción II del presente artículo, el Comisionado ponente procederá a decretar el cierre de instrucción;

VI. El organismo garante no estará obligado a atender la información remitida por el sujeto obligado una vez decretado el cierre de instrucción, y

VII. Decretado el cierre de instrucción, el Expediente pasará a resolución, en un plazo que no podrá exceder de veinte días.

Artículo 151. Las resoluciones de los Organismos garantes podrán:

I. Desechar o sobreseer el recurso;

II. Confirmar la respuesta del sujeto obligado, o

III. Revocar o modificar la respuesta del sujeto obligado.

Las resoluciones establecerán, en su caso, los plazos y términos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar su ejecución, los cuales no podrán exceder de diez días para la entrega de información. Excepcionalmente, los Organismos garantes, previa fundamentación y motivación, podrán ampliar estos plazos cuando el asunto así lo requiera.

Artículo 152. En las resoluciones los Organismos garantes podrán señalarle a los sujetos obligados que la información que deben proporcionar sea considerada como obligación de transparencia de conformidad con el Capítulo II del Título Quinto, denominado “De las obligaciones de transparencia comunes” en la presente Ley, atendiendo a la relevancia de la información, la incidencia de las solicitudes sobre la misma y el sentido reiterativo de las resoluciones.

Artículo 153. Los Organismos garantes deberán notificar a las partes y publicar las resoluciones, a más tardar, al tercer día siguiente de su aprobación.

Los sujetos obligados deberán informar a los Organismos garantes de que se trate el cumplimiento de sus resoluciones en un plazo no mayor a tres días.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2016

Artículo 154. Cuando los Organismos garantes determinen durante la sustanciación del recurso de revisión que pudo haberse incurrido en una probable responsabilidad por el incumplimiento a las obligaciones previstas en esta Ley y las demás disposiciones aplicables en la materia, deberán hacerlo del conocimiento del órgano interno de control o de la instancia competente para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad respectivo.

Artículo 155. El recurso será desechado por improcedente cuando:

- I. Sea extemporáneo por haber transcurrido el plazo establecido en el artículo 142 de la presente Ley;
- II. Se esté tramitando ante el Poder Judicial algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente;
- III. No actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 143 de la presente Ley;
- IV. No se haya desahogado la prevención en los términos establecidos en el artículo 145 de la presente Ley;
- V. Se impugne la veracidad de la información proporcionada;
- VI. Se trate de una consulta, o
- VII. El recurrente amplíe su solicitud en el recurso de revisión, únicamente respecto de los nuevos contenidos.

Artículo 156. El recurso será sobreseído, en todo o en parte, cuando, una vez admitido, se actualicen alguno de los siguientes supuestos:

- I. El recurrente se desista;
- II. El recurrente fallezca;
- III. El sujeto obligado responsable del acto lo modifique o revoque de tal manera que el recurso de revisión quede sin materia, o
- IV. Admitido el recurso de revisión, aparezca alguna causal de improcedencia en los términos del presente Capítulo.

Artículo 157. Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.

Únicamente el Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que se establecen en el Capítulo IV denominado “Del Recurso de Revisión en materia de Seguridad Nacional”, en el presente Título, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional.

Artículo 158. Los particulares podrán impugnar las determinaciones o resoluciones de los Organismos garantes ante el Poder Judicial de la Federación.

En principio debe destacarse que el artículo 146 expresamente confiere competencia a las legislaturas locales para desarrollar las disposiciones relativas al recurso de revisión en su normativa, bajo el diseño propuesto en ella, por lo que no cuentan con libertad de configuración absoluta, sino que debe guardar congruencia con el marco general que lo regula.

En ese sentido, en lo que interesa, se advierte que la legislación nacional en su artículo 144 establece como requisito que el recurso de revisión debe contener el nombre del solicitante o de su representante y, en su caso, del tercero interesado.

Por su parte, el artículo de la legislación local tildado de inconstitucional, establece que el recurso de revisión puede interponerse por sí o mediante su representante legal; cuestión que se reitera, añadiendo la figura de “mandatario”, al señalar los requisitos que debe contener dicho medio de impugnación.

Este Tribunal Pleno considera que los argumentos expuestos por el accionante son fundados, porque el hecho que el legislador local estableciera “representación legal” en lugar de “representación”, como requisito para la interposición del recurso de revisión, implica contravención al artículo 6° constitucional y a lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, puesto que en esta última no se exige la acreditación de una representación de tipo legal por parte del promovente para la interposición de dicho medio de impugnación, a diferencia de lo requerido expresamente en los preceptos impugnados.

Debe tenerse en cuenta que la representación es una institución jurídica que permite que las consecuencias de un acto celebrado por una persona se produzcan de manera directa e inmediata en la esfera jurídica de otra²³.

La representación legal se entiende de manera generalizada como aquélla que emana directamente de la ley, esto es, la que establece el derecho positivo con carácter imperativo y complementario de la capacidad de ciertas personas; así, este tipo de representación existe en los casos de imposibilidad jurídica en que se encuentra un sujeto de declarar la propia voluntad y de estipular por sí un negocio, porque él es incapaz de obrar; la ley suple su incapacidad confiando a otro sujeto el poder de declarar

²³ Borja Martínez, Manuel. Representación, Poder y Mandato, edición Colegio de Notarios del Distrito Federal, 2007.

en el negocio la voluntad propia en nombre del incapaz, de manera que los efectos recaigan sobre éste.

En ese sentido, la principal característica de la representación legal consiste en que los poderes del representante nacen y son fijados por la ley; algunos de casos de representación legal son el titular de la patria potestad, el tutor, el curador, entre otros²⁴.

Ahora, la *representación* a que se hace referencia en el artículo 144 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública debe entenderse de cualquier tipo, puesto que una de las finalidades de la reforma en esta materia, consistió en facilitar el acceso a la información pública.

Efectivamente, en la fracción III del Apartado A del artículo 6²⁵ Constitucional, el legislador precisó que sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, toda persona tendrá acceso a la información pública; por su parte, en la Ley General de Transparencia y Acceso a la información Pública se precisó la eficacia como uno de los principios rectores de los organismos garantes y a los cuales también deben atender los sujetos

²⁴ Así se define en la Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXIV, editorial Driskill S.A. página 726.

²⁵ Art. 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:

[...]

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

[...].

obligados y el Instituto; principio definido en la propia ley como la obligación de tutelar, de manera efectiva, el derecho de acceso a la información²⁶; en ese sentido, puede colegirse que el término *representación* aludido en la Ley General abarca todos sus tipos, pues ello deriva en facilitar el ejercicio del derecho a la información.

La diferencia en el tipo de representación que se exige en cada una de las leyes en comento, pone en evidencia que, como lo expone el Instituto accionante, los artículos 236, párrafo primero y 237, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México vedan el ejercicio del derecho de acceso a la información de conformidad con la Constitución y la Ley General de la materia, al establecer que la interposición del recurso de revisión únicamente acepta como representación la legal.

Lo anterior, pues como se señaló, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como ley marco en esa materia, constituye el parámetro de validez con el que, en el caso, se contrapone lo previsto en las leyes locales; en ese sentido, si el legislador local de la Ciudad de México, para la

²⁶ Artículo 8. Los Organismos garantes del derecho de acceso a la información deberán regir su funcionamiento de acuerdo a los siguientes principios:

[...]

II. Eficacia: Obligación de los Organismos garantes para tutelar, de manera efectiva, el derecho de acceso a la información;

[...].

Artículo 9. En el ejercicio, tramitación e interpretación de la presente Ley, las correspondientes de la Federación, de las Entidades Federativas y demás normatividad aplicable, los sujetos obligados, el Instituto y los Organismos garantes deberán atender a los principios señalados en la presente sección.

interposición del recurso de revisión exige la acreditación de una representación de tipo legal por parte del promovente, los preceptos impugnados no se ajustan a las bases previstas en la ley general.

No es óbice a lo anterior que de una revisión a los ordenamientos que regulan la actuación del organismo garante local de la Ciudad de México, se advierta que en la publicación intitulada *“PROCEDIMIENTO PARA LA RECEPCIÓN, SUBSTANCIACIÓN, RESOLUCIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS RECURSOS DE REVISIÓN INTERPUESTOS EN RELACIÓN A LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA CIUDAD DE MÉXICO²⁷”*, se defina al representante, representante legal o mandatario como la persona autorizada por el recurrente en su escrito inicial o mediante escrito libre, para actuar en su nombre en el procedimiento del recurso de revisión²⁸.

²⁷ Publicado en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el dieciséis de junio de dos mil dieciséis.

²⁸ (...)

TERCERO.- Además de las definiciones previstas en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, para efectos de las presentes disposiciones se entiende por:

(...)

XVII. REPRESENTANTE, REPRESENTANTE LEGAL O MANDATARIO.- Persona autorizada por el recurrente en su escrito inicial o mediante escrito libre, para actuar en su nombre en el procedimiento del recurso de revisión.

(...)

DÉCIMO.- La interposición de los recursos de revisión ante el Instituto, podrán realizarse por sí o a través de representante legal o mandatario, mediante simple designación, para que actúe en su nombre en el procedimiento del recurso de revisión en materia de acceso a la Información Pública. Para el caso de recurso de revisión en materia de Protección de Datos Personales, la representación se acreditará de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Así se considera, pues si bien este tipo de lineamientos tienen la finalidad de generar mayor certidumbre en el trámite del recurso de revisión, lo cierto es que, como se evidenció, la propia Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, expresamente señala que la representación que debe acreditarse es la legal, no otra, lo que implica que únicamente los representantes por ministerio de ley se encuentren legitimados para interponer dicho medio de impugnación.

Consecuentemente, como lo expone el Instituto accionante, los artículos 236, párrafo primero y 237, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México no son congruentes con las bases establecidas en la Ley General correspondiente.

Por los motivos expuestos, se declara la invalidez de los artículos 236, párrafo primero y 237, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, únicamente en cuanto prevén la interposición del recurso de revisión a través de representante “legal”; por lo que la invalidez se limita a la palabra “legal”.

DÉCIMO. Efectos. Los artículos 41, fracción IV, 42, párrafos primero y tercero, y 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen que las sentencias deben contener

la fijación de sus alcances y efectos, que éstos surtirán a partir de la fecha en que discrecionalmente lo determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que la declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal.

Con fundamento en estas disposiciones, se determina que la declaratoria de invalidez de los artículos 236, párrafo primero y 237, fracción I, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, únicamente en la porción normativa que prevé la interposición del recurso de revisión a través de representante “legal”, por lo que dichos artículos deberán quedar en los siguientes términos.

“Artículo 236. Toda persona podrá interponer, por sí o a través de su representante, el recurso de revisión, mediante escrito libre o a través de los formatos establecidos por el Instituto para tal efecto o por medio del sistema habilitado para tal fin, dentro de los quince días siguientes contados a partir de:

- I. La notificación de la respuesta a su solicitud de información; o
- II. El vencimiento del plazo para la entrega de la respuesta de la solicitud de información, cuando dicha respuesta no hubiere sido entregada.”

“Artículo 237. El recurso de revisión deberá contener lo siguiente:

- I. El nombre del recurrente y, en su caso, el de su representante o mandatario, así como del tercero interesado, si lo hay;
- II. El sujeto obligado ante el cual se presentó la solicitud;
- III. El domicilio, medio electrónico para oír y recibir notificaciones, o la mención de que desea ser notificado por correo certificado; en caso de no haberlo señalado, aún las de carácter personal, se harán por estrados;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2016

IV. El acto o resolución que recurre y, en su caso, el número de folio de respuesta de solicitud de acceso, o el documento con el que acredite la existencia de la solicitud o los datos que permitan su identificación en el sistema de solicitudes de acceso a la información;

V. La fecha en que se le notificó la respuesta al solicitante o tuvo conocimiento del acto reclamado, o de presentación de la solicitud en caso de falta de respuesta;

VI. Las razones o motivos de inconformidad, y

VII. La copia de la respuesta que se impugna, salvo en caso de falta de respuesta de solicitud.

Adicionalmente se podrán anexar las pruebas y demás elementos que se consideren procedentes hacer del conocimiento del Instituto.

En ningún caso será necesario que el particular ratifique el recurso de revisión interpuesto.”

La declaración de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al Poder Legislativo de la Ciudad de México.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 34 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el seis de mayo de dos mil dieciséis.

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 24, fracción X, 31, 32, 33 y 35, fracciones I, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII y XIV, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el seis de mayo de dos mil dieciséis.

CUARTO. Se declara la invalidez de los artículos 236, párrafo primero, en su porción normativa 'legal', y 237, fracción I, en su porción normativa 'legal', de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el seis de mayo de dos mil dieciséis.

QUINTO. Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo de la Ciudad de México.

SEXTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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 once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad de la demanda, a la legitimación, a los conceptos de invalidez y a los informes.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer respecto del artículo 34 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá salvo por la validez de los artículos 24, fracción X, y 35, fracción IV, Esquivel Mossa salvo por la validez del artículo 33, fracciones VII, VIII y IX, Franco González Salas, Aguilar Morales respecto a la validez de las fracciones II, III y de la X a la XII del artículo 33 y por la invalidez de las diversas fracciones I y de la IV a la IX del propio numeral, Pardo Rebolledo salvo por la validez del artículo 33, fracciones I y de la IV a la IX, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I. en contra de las consideraciones y salvo por la validez del artículo 33, fracciones I y de la IV a la XI, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte primera, consistente en reconocer la validez de los artículos 24, fracción X, 31, 32, 33 y 35, fracciones I, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII y XIV, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México. El Señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena votó en contra y anunció voto particular. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena vencido por la mayoría en el tema

competencial, González Alcántara Carrancá salvo por la validez de los artículos 24, fracción X, y 35, fracción IV, Esquivel Mossa salvo por la validez del artículo 33, fracciones VII, VIII y IX, Franco González Salas, Aguilar Morales respecto a la validez de las fracciones II, III y de la X a la XII del artículo 33 y por la invalidez de las diversas fracciones I y de la IV a la IX del propio numeral, Pardo Rebolledo salvo por la validez del artículo 33, fracciones I y de la IV a la IX, Piña Hernández apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I. en contra de las consideraciones y salvo por la validez del artículo 33, fracciones I y de la IV a la XI, Laynez Potisek apartándose de algunas consideraciones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, consistente en reconocer la validez de los artículos 24, fracción X, 31, 32, 33 y 35, fracciones I, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII y XIV, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena vencido por la mayoría en el tema competencial, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales por la invalidez total de ambos preceptos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. por la invalidez total de ambos preceptos, Laynez Potisek, Pérez Dayán vencido por la mayoría en el tema competencial y

Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de fondo, en su parte tercera, consistente en declarar la invalidez de los artículos 236, párrafo primero, en su porción normativa “legal”, y 237, fracción I, en su porción normativa “legal”, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por la invalidez de los artículos 24, fracción X, y 35, fracción IV, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando décimo, relativo a los efectos.

En relación con el punto resolutivo sexto:

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

Votación que no se refleja en puntos resolutivos:

Se expresó una mayoría de siete votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, 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.

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

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MINISTRO PRESIDENTE:

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2016

MINISTRO PONENTE:

JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la Acción de Inconstitucionalidad 45/2016, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, fallada el nueve de abril de dos mil diecinueve, en los siguientes términos: **PRIMERO.** Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad. **SEGUNDO.** Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 34 de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el seis de mayo de dos mil dieciséis. **TERCERO.** Se reconoce la validez de los artículos 24, fracción X, 31, 32, 33 y 35, fracciones I, IV, V, VII, VIII, IX, XI, XII y XIV, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el seis de mayo de dos mil dieciséis. **CUARTO.** Se declara la invalidez de los artículos 236, párrafo primero, en su porción normativa 'legal', y 237, fracción I, en su porción normativa 'legal', de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el seis de mayo de dos mil dieciséis. **QUINTO.** Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo de la Ciudad de México. **SEXTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. **Conste.**

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 CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 45/2016

En sesión de nueve de abril de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucional 45/2016, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. La pregunta constitucional radicó en saber si la Ciudad de México contaba con facultades para establecer en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la entidad, un sistema local.

I. Postura mayoritaria

El Pleno resolvió por mayoría de diez votos que las entidades federativas y en este caso la Ciudad de México, sí cuentan con facultades para establecer un sistema local en materia de transparencia y acceso a la información, para propiciar entre otras, la rendición de cuentas.

II. Razones del disenso

Coincidió con la determinación de que la Ciudad de México cuenta con facultades concurrentes y puede, por lo tanto, establecer un sistema local en la materia de transparencia, aun si éste no está expresamente previsto para las entidades federativas en los artículos respectivos de la Constitución Federal.

VOTO CONCURRENTE EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2016

Ahora bien, considero, por un lado, se debió partir de un estudio pormenorizado de los artículos impugnados, conformantes del sistema local. De esta forma, las inquietudes respecto de la conformación (artículo 33 de la ley impugnada) o reflejamente, de sus atribuciones (artículos 24 y 35 de la misma ley), hubieran podido conducir a una solución integral, que lograra un consenso en el Tribunal Pleno.

Al respecto, yo expresé en la sesión correspondiente, que las entidades federativas gozan de libertad configurativa para establecer sistemas locales, que funcionen como órganos para coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública en materia de transparencia, mientras no se menoscabe con ello, las atribuciones de los institutos locales.

En este sentido, considero que el artículo 24, fracción X, al **obligar** a los sujetos obligados a atender a los requerimientos y criterios establecidos por el Sistema Local, transgrede lo previsto por los artículos 6, 116 y 122 de la Constitución Federal. Igualmente, el artículo 35, fracción IV, al prever que el sistema local **establecerá** la política de apertura gubernamental en los diferentes órdenes de gobierno de la Ciudad de México, menoscaba las atribuciones del organismo garante local, plasmadas en el artículo 42, fracción XXI de la Ley General en la materia y por lo tanto, debieron ser declarado inconstitucional.¹

¹ Artículo 42. Los Organismos garantes tendrán, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:
(...)

VOTO CONCURRENT EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2016

Adicionalmente, me gustaría desarrollar mi disenso respecto del entendimiento que se le da en el considerando séptimo de la propuesta aprobada a la Ley General y con ello, al federalismo mexicano. No considero que en esta materia, pueda decirse que quedó “eliminada la atribución de competencias entre los órdenes de gobierno”² en la Constitución Federal.

De manera más genérica, no concuerdo con lo suscrito en las tesis de rubro *LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL* y *SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133*, ni en general, con las consideraciones que se desarrollaron en el amparo en revisión 120/2002, resuelto el trece de febrero de dos mil siete. Ahí se dijo, por un lado, que las leyes generales quedaban erigidas como excepciones al artículo 124 constitucional y, por otro lado, que aparecían como “Ley Suprema de toda la Unión”.

XXI. Los Organismos garantes podrán emitir recomendaciones a los sujetos obligados para **diseñar**, implementar y evaluar **acciones de apertura gubernamental** que permitan orientar las políticas internas en la materia, y (...)

Este artículo debe leerse de conformidad con lo dispuesto por el artículo 116, fracción VIII, que mandata a las entidades federativas a establecer “organismos **autónomos**, especializados, imparciales y colegiados...” conforme a lo previsto por el artículo 6 constitucional y la ley general en la materia. El artículo 122, fracción VIII hace extensivo este mandato a la Ciudad de México.

² Página 34 del proyecto de engrose.

VOTO CONCURRENTENTE EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2016

Prácticamente todas las materias en el orden jurídico mexicano cuentan actualmente con una ley denominada general³ y considerar que, en todos los casos, queda excluido el reparto constitucional que parte del artículo 124, es contrario a lo dispuesto por la propia Constitución. Considero que la fracción XXIX del artículo 73 constitucional debe leerse, en la mayoría de sus letras y concretamente en la “S” que nos ocupa, como una delegación de ciertas funciones al legislador federal y en ningún caso, como una renuncia.

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá

Lic. Rafael Coello Cetina
Secretario General de Acuerdos

OCC/DCB

³ En este sentido, tampoco coincido con lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 119/2008.