

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 46/2010-CA
DERIVADO DE LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 76/2010.**

ACTOR: INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO
A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS.

PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES.
SECRETARIA: JESICCA VILLAFUERTE ALEMÁN.

México, Distrito Federal. Acuerdo de la Segunda Sala de la
Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día
treinta de marzo de dos mil once.

V I S T O S para resolver los autos del recurso de
reclamación 46/2010-CA, derivado de la Controversia
Constitucional número 76/2010.

R E S U L T A N D O :

PRIMERO. Por escrito presentado el cuatro de noviembre
de dos mil diez, ante la Oficina de Certificación Judicial y
Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,
Jacqueline Peschard Mariscal, quien se ostentó con el carácter de
Comisionada y Representante legal del Instituto Federal de

Acceso a la Información y Protección de Datos, interpuso recurso de reclamación en contra de la resolución dictada por la Ministra Instructora Margarita Beatriz Luna Ramos, en los autos de la Controversia Constitucional 76/2010, mediante la cual se desechó de plano la demanda presentada por notoria y manifiesta improcedencia.

SEGUNDO. El auto recurrido es del tenor literal siguiente:

“México, Distrito Federal, veinticinco de octubre de dos mil diez. --- Visto el escrito y anexos de la Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, mediante el cual promueve controversia constitucional en contra de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por el acuerdo de conciliación que puso fin a la queja CNDH/2/2010/1825/Q, en el que esencialmente se determinó, que para salvaguardar el derecho a la privacidad y la protección de los datos personales de los quejosos y demás personas a la que les fueron cancelados los créditos fiscales en dos mil siete por el Sistema de Administración Tributaria, ésta última autoridad sólo debería revelar el número de crédito, el monto y las razones o motivos de cancelación. --- Con fundamento en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede desechar de plano la demanda por existir un motivo

manifiesto e indudable de improcedencia, en términos del artículo 25, de la Ley Reglamentaria de dicho precepto constitucional. --- En efecto, la fracción I, del artículo 105 de la Constitución Federal, establece: (No se transcribe, por considerarse innecesario para la resolución). --- Como se puede advertir de la simple lectura del precepto constitucional transcrito, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, aún cuando se trata de un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, conforme al artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el mismo no se encuentra legitimado para promover este medio de control constitucional y, por ende, deviene improcedente esta demanda. Tiene aplicación al caso por identidad de razón la tesis 2ª. XXVIII/2010, que señala: --- 'INSTITUTOS ESTATALES ELECTORALES. NO TIENEN LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA PROMOVER CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.' (No se transcribe por considerarse innecesario para la resolución). --- *En consecuencia, se actualiza la causa de improcedencia a que se refiere el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, 1º y 10, fracción I, de la propia ley, la cual es manifiesta y notoria en virtud*

de que se deduce de la simple lectura de la demanda, sin posibilidad de que pueda desvirtuarse con la tramitación de este asunto, resulta aplicable al caso la tesis P./J. 32/2008, que señala: ‘CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, ÚNICAMENTE DEBE RESULTAR DE ALGUNA DISPOSICIÓN DE LA PROPIA LEY Y, EN TODO CASO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.’ (No se transcribe por considerarse innecesario para la resolución). --- Por lo expuesto y fundado, se acuerda: --- I. Se desecha de plano, por notoria y manifiesta improcedencia, la demanda presentada en vía de controversia constitucional por la Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. --- II. Notifíquese por lista y mediante oficio a la promovente en el domicilio que señala para oír y recibir notificaciones en esta ciudad, por conducto de las personas que autoriza para tales efectos. --- III. Una vez que cause estado este asunto, archívese el expediente como asunto concluido. --- Lo proveyó y firma la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, quien actúa con el licenciado Marco Antonio Cepeda Anaya, Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de

***Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de
Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.”***

TERCERO. Mediante proveído de cuatro de noviembre de dos mil diez, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo por interpuesto el recurso de reclamación, al que le correspondió el número 46/2010-CA y ordenó correr traslado a las partes para que manifestaran lo que a su derecho conviniera respecto de la reclamación interpuesta, además de conformidad con los artículos 81 y 89, segundo párrafo, del Reglamento Interior de este Alto Tribunal, mandó turnar el expediente al **Ministro Luis María Aguilar Morales**, para que, una vez concluido el trámite, se le enviara el expediente para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CUARTO. Mediante oficio PGR/464/2010 presentado en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el dieciséis de noviembre de dos mil diez, el Procurador General de la República opinó sobre el presente recurso, en el sentido de que se declare infundado el agravio planteado, pues se estima que es correcta la determinación alcanzada en el proveído recurrido.

QUINTO. El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdo de diecisiete de noviembre de dos mil diez, tuvo por desahogada la vista ordenada en autos; igualmente, envió el expediente para su radicación y resolución a esta Segunda Sala.

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 46/2010-CA DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 76/2010.**

Finalmente, por auto de veintidós de noviembre de dos mil diez, el Presidente de esta Segunda Sala ordenó el avocamiento respectivo y devolver el asunto al Ministro Ponente para su resolución.

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

PRIMERO. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente recurso de reclamación, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 53 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracciones I y V, y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero, fracción I, a contrario sensu, del Acuerdo General Número 5/2001, de veintiuno de junio de dos mil uno, reformado mediante diverso Acuerdo General Número 3/2008, de diez de marzo de dos mil ocho, y el punto Único del Acuerdo General Plenario 8/2003, aprobado el treinta y uno de marzo de dos mil tres, ambos del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en atención a que se interpone en contra de un auto dictado en el trámite de una controversia constitucional y resulta innecesaria la intervención del Pleno.

SEGUNDO. El recurso **se presentó dentro del plazo** de cinco días que establece el artículo 52 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la resolución impugnada se notificó personalmente al recurrente el veintiséis de

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 46/2010-CA DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 76/2010.**

octubre de dos mil diez, según se desprende de la constancia de notificación a fojas ciento setenta y nueve del toca, por lo que el plazo aludido corrió del veintiocho de octubre al cinco de noviembre del año en cita; sin computar del treinta de octubre al dos de noviembre, por haber sido inhábiles, de conformidad con el artículo 3 de la ley de la materia. Por tanto, si el escrito respectivo se recibió en este Alto Tribunal el cuatro de noviembre de dos mil diez, es claro que se realizó oportunamente. El cómputo anterior se corrobora en el siguiente calendario:

Octubre 2010						
DOM	LUN	MAR	MIER	JUE	VIER	SAB
24	25 Acuerdo reclamado	26 Notificación	27 Surte efectos	28 Inicia plazo (1)	29 (2)	30
Noviembre 2010						
DOM	LUN	MAR	MIER	JUE	VIER	SAB
31	1	2	3 (3)	4 (4) Presenta recurso	5 (5) Vence	6

 Días inhábiles o no laborables

TERCERO. El presente recurso de reclamación **es procedente** conforme a lo dispuesto en el artículo 51, fracción I, de la Ley Reglamentaria de la materia¹, ya que se interpuso por la Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, en su carácter de actor, en contra del auto de veinticinco de octubre de dos mil diez, que desechó la demanda presentada por el Instituto mencionado, en vía de controversia constitucional.

CUARTO. El recurso fue **interpuesto por parte legitimada** para ello, pues quien lo suscribe tiene reconocido el carácter de

¹ **ARTICULO 51.** El recurso de reclamación procederá en los siguientes casos:
I. Contra los autos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus respectivas ampliaciones. (...)"

Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, por lo que de conformidad con el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia, 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 y 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, por lo que si la Consejera Presidenta es quien interpuso este recurso de reclamación, es dable concluir que el medio de impugnación fue interpuesto por persona legitimada para ello.

QUINTO. Antes de entrar al estudio de los agravios planteados, conveniente referir sus principales antecedentes procesales, que se desprenden del escrito de la demanda de controversia constitucional y sus anexos:

1) El diecinueve de noviembre de dos mil nueve, Raúl Canseco Gaytán presentó solicitud de información pública al Servicio de Administración Tributaria, consistente en la lista de asuntos cancelados en el proceso masivo de cancelación de créditos fiscales, por nombre y número de crédito.

La Unidad de Enlace del Servicio de Administración Tributaria dio respuesta a la petición informando que se trata de información clasificada como reservada.

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 46/2010-CA DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 76/2010.**

2) Inconforme con la anterior resolución, el solicitante interpuso recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, ahora recurrente –en su denominación actual-, el cual fue resuelto el diez de marzo de dos mil diez, y estimando que la información es susceptible de ser pública, revocó e instruyó sobre su cumplimiento al Servicio de Administración Tributaria, para que haga pública la relación de personas a las que fueron cancelados los créditos fiscales referidos, así como el número de crédito correspondiente, el monto y las razones o motivos de la cancelación.

3) El seis de abril de dos mil diez la Comisión Nacional de Derechos Humanos recibió tres quejas, en virtud de hechos presuntamente violatorios de derechos humanos, con motivo de la resolución relativa al aludido recurso de revisión. La Comisión radicó el expediente de queja CNDH/2/2010/1825/Q y solicitó los informes relativos.

4) Del estudio de los informes rendidos, en el expediente de queja CNDH/2/2010/1825/Q, la Comisión Nacional de Derechos Humanos determinó someter el asunto al procedimiento de conciliación, en el que determinó como punto de conciliación el siguiente:

“Única. Con el objeto de salvaguardar el derecho a la privacidad y a la protección de los datos personales tanto de los quejosos como de las personas cuyos datos fueron recabados por el Sistema de Administración Tributaria con

independencia de la finalidad para la que fue recabada, instruya a quien corresponda para proteger los nombres de las personas a las que fueron cancelados los créditos fiscales, se implemente un sistema capaz de salvaguardar la protección de los datos personales, el cual permita revelar el número de crédito correspondiente, el monto del mismo y las razones o motivos de la cancelación, enviando a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.”

La propuesta de conciliación fue aceptada por el Servicio de Administración Tributaria; motivo por el cual, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, mediante oficio número V2/47591, de treinta y uno de agosto de dos mil diez, informó a la ahora recurrente que el asunto se considera solucionado mediante el procedimiento de conciliación.

5) El veintidós de octubre de dos mil diez, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, mediante su Comisionada Presidenta, promovió controversia constitucional, que se radicó con el número 76/2010, en contra de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, solicitando la declaración de invalidez del Acuerdo de conciliación que puso a fin al procedimiento instaurado por dicha autoridad, dentro del expediente de queja CNDH/2/2010/1825/Q, contenido en el oficio número V2/47591.

6) Por auto de veinticinco de octubre de dos mil diez –acuerdo impugnado en el presente recurso–, la Ministra Instructora Margarita Beatriz Luna Ramos desechó de plano, por notoria y manifiesta improcedencia, la demanda presentada en vía de controversia constitucional por Jacqueline Peschard Mariscal, en su carácter de Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

SEXTO. La parte recurrente en sus agravios, en esencia, manifiesta lo siguiente:

➤ Que el desechamiento de la demanda le causa agravio porque en el auto recurrido no se expresan las razones para sostener que el Instituto, ahora recurrente, carece de legitimación y sólo hace una interpretación literal señalando que la controversia constitucional es una vía que únicamente pueden agotar las entidades públicas listadas de manera expresa en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, sin que se pueda extender de forma alguna dicha legitimación procesal a órganos autónomos, lo cual conlleva a una indebida aplicación del artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con el artículo 105, fracción I de la Constitución Federal y de los artículos 1º, 10 y 25 de la propia ley de la materia.

➤ Que la falta de legitimación en la causa del actor no justifica el desechamiento de la acción de controversia

constitucional, pues ello amerita un estudio profundo que debe tener lugar en la sentencia definitiva.

➤ Que los supuestos de legitimación activa para la promoción de la controversia constitucional no es limitativa en cuanto a las entidades señaladas de forma expresa en la fracción I del artículo 105 de la Norma Suprema, en virtud de que este Alto Tribunal en la tesis jurisprudencial P./J. 19/2007 consideró qué características deben reunir los organismos para poder acudir al medio de control constitucional de mérito y, en el caso, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, cumple con los requisitos necesarios, a saber:

- a) Tiene su origen y está configurado directamente en las disposiciones constitucionales que consideran la existencia de este tipo de autoridades, esto es, en el artículo 6, fracción IV, de la Constitución Federal.
- b) Mantiene con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación, necesarios para lograr una efectiva configuración y funcionamiento del modelo del Estado de Derecho, y contribuye de manera directa en el fortalecimiento del sistema democrático.
- c) Tiene a su cargo funciones coyunturales del Estado que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad y tiene encomendada la función de control de legalidad respecto del derecho consagrado en los

artículos 6º y 16 de la Norma Fundamental, en el ámbito de la Administración Pública Federal.

- d) Goza de autonomía funcional, es decir, cuenta con la potestad de emitir sus resoluciones y determinaciones sin sujetarse a ninguna indicación o directriz de órgano o poder alguno, es decir, cuenta con autonomía en la determinación de sus decisiones, las cuales son definitivas e inatacables en el ámbito de la Administración Pública Federal.

➤ Que de no admitirse la legitimación activa del Instituto, se vería irremediablemente vulnerado el orden constitucional.

SÉPTIMO. En el primer argumento de agravio, el recurrente alega que en el auto recurrido no se expresan las razones para sostener la falta de legitimación del actor, argumento que se traduce en una falta de motivación de la resolución.

Al respecto, del auto recurrido se advierte que, considerando el contenido del artículo 105, fracción I, constitucional, se desechó la demanda por falta de legitimación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, a pesar de que se trata de un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, conforme al artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. En apoyo a lo anterior, se adicionó la tesis 2ª. XXVIII/2010, de rubro: **“INSTITUTOS ESTATALES ELECTORALES. NO TIENEN LEGITIMACIÓN**

ACTIVA PARA PROMOVER CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL.”, y la diversa P./J. 32/2008, que señala: **“CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VIII, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, ÚNICAMENTE DEBE RESULTAR DE ALGUNA DISPOSICIÓN DE LA PROPIA LEY Y, EN TODO CASO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”**

De ahí se colige que resulta **infundado** el argumento en el que se plantea que el auto impugnado carece de motivación pues, como se precisó, **sí se indicó el fundamento y los motivos** por los que se estimó actualizada una causa notoria y manifiesta de improcedencia que implicó el desechamiento de la demanda, para lo que también se consideró la naturaleza jurídica del actor, incluyéndose la consideración relativa.

En el siguiente argumento propuesto, se aduce que en el acuerdo recurrido se realiza una indebida aplicación de los preceptos invocados, porque sólo se hace una interpretación literal del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

Continúa diciendo el recurrente que la simple manifestación de falta de legitimación no justifica el desechamiento en la causa del actor, al no constituir una causa notoria ni manifiesta, pues implica el fondo del asunto que debe ser analizado hasta que se dicte sentencia.

En relación con esta propuesta, debe considerarse que el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

“Artículo 25. El ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.”

Conforme a lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando el Ministro Instructor al proveer sobre la admisión de la demanda advierta un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, procederá al desechamiento de plano de la demanda de controversia constitucional.

El Tribunal Pleno se ha pronunciado en el sentido de que por motivo manifiesto e indudable debe entenderse aquél que se advierte de forma evidente y con claridad de la demanda, sobre el cual existe certeza de su actualización, de tal suerte que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa. Asimismo, ha indicado que esa hipótesis no se surte cuando se deba hacer una interpretación del texto constitucional. Los criterios antes sintetizados, derivan de las tesis que enseguida se transcriben:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN ‘MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA’ PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministro instructor podrá desechar de plano la demanda de controversia constitucional si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia. En este contexto, por ‘manifiesto’ debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación, en su caso, y de los documentos que se anexen a tales promociones; mientras que lo ‘indudable’ resulta de que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, de tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa.” (No. Registro: 188,643, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XIV, Octubre de 2001, Tesis: P./J. 128/2001, Página: 803)

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SE ACTUALIZA UN MOTIVO MANIFIESTO E

INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA PARA DESECHAR LA DEMANDA, SI PARA ELLO EL MINISTRO INSTRUCTOR REQUIERE HACER UNA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE ALGÚN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. El artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta al Ministro instructor para desechar de plano la demanda de controversia constitucional si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, lo que implica que dicho motivo debe ser claro, sin lugar a dudas, evidente por sí mismo y surgir sin obstáculo alguno a la vista del juzgador, esto es, debe acreditarse de manera fehaciente y no inferirse con base en presunciones. Por tanto, si para pronunciarse sobre la improcedencia de una demanda de controversia constitucional el Ministro instructor requiere hacer una interpretación directa de algún precepto de la Constitución Federal, es claro entonces que no se está en presencia de un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, pues para determinar su actualización se requeriría de un análisis más profundo, propio de la sentencia definitiva.” (No. Registro: 188,007, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XV, Enero de 2002, Tesis: P./J. 140/2001, Página: 1034)

Asentadas las premisas que anteceden, enseguida procede examinar si la falta de legitimación del actor constituye una causa notoria y manifiesta susceptible de generar el desechamiento de la demanda de controversia constitucional.

En el caso, la causa de improcedencia advertida por la Ministra Instructora derivó de la simple lectura del artículo 105, fracción I, de la Ley Fundamental, sin que para ello tuviese que realizar la interpretación directa, pues no atribuyó significado adicional a la literalidad de su contenido.

Ahora bien, **la causa de improcedencia invocada se aprecia de modo notorio y manifiesto** porque resulta con claridad de la demanda, y sin necesidad de interpretar el texto constitucional, tal como se realizó en el acuerdo impugnado y como a continuación se demostrará.

En efecto, la **legitimación activa en la causa** es la **aptitud para promover la controversia constitucional**, la cual debe desprenderse **directamente** de lo previsto en la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal.

Conforme al artículo 105, fracción I, constitucional, es claro que el objeto de tutela en la controversia constitucional es la **salvaguarda de los principios que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los órdenes jurídicos parciales** señalados en el propio artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, a saber, el federalismo, el principio de división de poderes y la supremacía constitucional, lo cual se logra a través

de la resolución que se emite en cada caso que se somete al conocimiento de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, concerniente a la posible existencia de invasión a la esfera de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga o reserva a los órganos originarios del Estado, así como del análisis sobre cualquier tema que se vincule, de algún modo, con una violación a la Norma Fundamental, siempre partiendo del carácter que como poderes, órganos o entes tienen los sujetos legitimados para intervenir en esta clase de juicios.

Sobre este aspecto, conviene hacer referencia a lo resuelto por el **Tribunal Pleno** el doce de junio de dos mil siete, en el **Recurso de Reclamación 58/2007-PL**, derivado de la Controversia Constitucional 11/2007, interpuesto en contra del auto que admitió la demanda presentada por el Instituto Federal Electoral, en su carácter de órgano constitucional autónomo.

En el precedente referido se indicó que la legitimación activa en la causa debe desprenderse directamente de lo previsto en la fracción I, del artículo 105 de la Constitución Federal, de donde deriva como materia de análisis los siguientes conflictos:

a) Entre distintos órdenes jurídicos [incisos a), b), d), e), f) g), i) y j)], con motivo de sus actos o disposiciones generales:

- La Federación y un Estado o el Distrito Federal.
- La Federación y un municipio.
- Un Estado y otro.
- Un Estado y el Distrito Federal.

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 46/2010-CA DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 76/2010.**

- El Distrito Federal y un municipio.
- Dos Municipios de diversos Estados.
- Un Estado y uno de sus municipios.
- Un Estado y un municipio de otro Estado.

b) Entre órganos del mismo orden jurídico (conflictos de órganos de atribución), [incisos c), h), y k)], con motivo de sus actos o normas generales:

- El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión.
- El Poder Ejecutivo y la Cámara de Diputados.
- El Poder Ejecutivo y la Cámara de Senadores.
- El Poder Ejecutivo y la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.
- Dos poderes de un mismo Estado.
- Dos órganos de Gobierno del Distrito Federal.

Se resaltó que la exposición de motivos de la reforma de mil novecientos noventa y cuatro al citado artículo 105 constitucional, en su fracción I, se advierte, con claridad, que la intención del Órgano Reformador de la Constitución fue la de ampliar las facultades de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias constitucionales, considerando la problemática actual que tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales, y, con la finalidad de comprender la variedad de conflictos entre dichos niveles de gobierno, incluyendo así, un gran número de órganos legitimados para plantear las controversias constitucionales, en reconocimiento a la complejidad y pluralidad del sistema federal

(Federación, Entidades Federativas, Distrito Federal y los Municipios) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, primer párrafo y 49 en relación con los diversos numerales 115, 116 y 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ilustró el objeto de tutela en la controversia constitucional con la tesis que se cita a continuación:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA TUTELA JURÍDICA DE ESTA ACCIÓN ES LA PROTECCIÓN DEL ÁMBITO DE ATRIBUCIONES QUE LA LEY SUPREMA PREVÉ PARA LOS ÓRGANOS ORIGINARIOS DEL ESTADO. Del análisis de la evolución legislativa que en nuestros textos constitucionales ha tenido el medio de control constitucional denominado controversia constitucional, se pueden apreciar las siguientes etapas: 1. En la primera, se concibió sólo para resolver las que se presentaren entre una entidad federada y otra; 2. En la segunda etapa, se contemplaron, además de las antes mencionadas, aquellas que pudiesen suscitarse entre los poderes de un mismo Estado y las que se suscitaren entre la Federación y uno o más Estados; 3. En la tercera, se sumaron a las anteriores, los supuestos relativos a aquellas que se pudieren suscitar entre dos o más Estados y el Distrito Federal y las que se suscitasen entre órganos de Gobierno del Distrito

Federal. En la actualidad, el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, amplía los supuestos para incluir a los Municipios, al Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus Cámaras, y en su caso, a la Comisión Permanente. Pues bien, de lo anterior se colige que la tutela jurídica de este instrumento procesal de carácter constitucional, es la protección del ámbito de atribuciones que la misma Ley Suprema prevé para los órganos originarios del Estado, es decir, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41 y 49, en relación con el 115, 116 y 122, de la propia Constitución y no así a los órganos derivados o legales, pues estos últimos no son creados ni tienen demarcada su competencia en la Ley Fundamental; sin embargo, no por ello puede estimarse que no están sujetos al medio de control, ya que, si bien el espectro de la tutela jurídica se da, en lo particular, para preservar la esfera competencial de aquéllos y no de éstos, en lo general se da para preservar el orden establecido en la Constitución Federal, a que también se encuentran sujetos los entes públicos creados por leyes secundarias u ordinarias. (No. Registro: 195,025, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, VIII, Diciembre de 1998, Tesis: P. LXXII/98, Página: 789)

En ese tenor, conforme al criterio invocado, puntualizó que **la legitimación activa** en las controversias constitucionales, **siempre está vinculada a que se trate de un órgano originario** del Estado, esto es, a aquéllos que derivan del federalismo y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, primer párrafo y 49, en relación con los numerales 115, 116 y 122, todos de la Constitución Federal. Es decir, no cualquier órgano, poder o entidad, por el simple hecho de que estén enunciados en la Constitución, pueden hacer valer el medio de control constitucional en comento.

Asimismo, se indicó que si bien es cierto que **el Tribunal Pleno en alguno precedentes** (promovidos por las delegaciones políticas del Distrito Federal y por el Tribunal Electoral del Distrito Federal), **ha sostenido** que el artículo 105, fracción I, no contiene un listado limitativo, sino enunciativo de los poderes, entes u órganos legitimados para interponer controversias constitucionales, también es verdad que ello necesariamente **debe verse dentro del sistema federal y del principio de división de poderes**, ya que **no es posible adicionar o adscribir a cualquier tipo de órganos** para concederles legitimación activa tratándose de este tipo de juicios, pues el listado que establece el dispositivo constitucional en cita, aunque se considere de carácter enunciativo forzosamente se encuentra vinculado, es decir, ligado a los citados órdenes jurídicos y a lo previsto en el artículo 49 de la Carta Magna.

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 46/2010-CA DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 76/2010.**

En consecuencia, concluyó que al aludir el artículo 105, fracción I, constitucional, a diversos órdenes jurídicos, esto es, la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, los supuestos que se pueden adscribir a los mismos, únicamente son las diversas combinaciones que pudieran suscitarse, por ejemplo, tratándose del inciso a) de la fracción I, relativa a las controversias entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal; también pudiera ocurrir en conflictos entre el Poder Legislativo Federal y el Poder Legislativo o el Ejecutivo de un Estado, o bien entre el Poder Ejecutivo Federal y el Gobernador de un Estado o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, entre otras, sin que sea posible incluir órganos, poderes o entes no previstos específicamente en el dispositivo constitucional en comento.

Pues bien, las premisas sentadas por el Pleno de este Alto Tribunal, referidas en líneas precedentes, justifican que la **controversia constitucional resulte notoriamente improcedente cuando la interpone un órgano derivado del Estado**, como sucede cuando se trata de organismos descentralizados.

Conforme a la definición legal, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal², los

² ARTICULO 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y **paraestatal**.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

Los **organismos descentralizados**, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la **administración pública paraestatal**.

organismos descentralizados son entidades creadas por ley o decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Por tanto, tienen autonomía de gestión, pero no por ello dejan de ser un órgano derivado.

Sobre este aspecto, cabe recordar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en reiteradas ocasiones ha distinguido entre la legitimación activa y la pasiva. Tratándose de la legitimación activa, esto es, de la aptitud para acudir a promover la demanda de controversia constitucional, se precisa que se trate de un órgano o Poder cuya existencia prevé la Constitución Federal, criterio que resulta menos estricto tratándose de la legitimación pasiva. Aserto que corrobora la siguiente tesis:

**“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.
LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.
De la finalidad perseguida con la figura de la
controversia constitucional, el espectro de su tutela
jurídica y su armonización con los artículos 40, 41 y
49, en relación con el 115, 116 y 122 de la
Constitución Política de los Estados Unidos
Mexicanos, se desprende que podrán tener
legitimación activa para ejercer la acción
constitucional a que se refiere la fracción I del
artículo 105 de la propia Ley Suprema, de manera
genérica: la Federación, una entidad federada, un**

ARTICULO 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Municipio y Distrito Federal (que corresponden a los niveles de gobierno establecidos en la Constitución Federal); el Poder Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, cualesquiera de las Cámaras de éste o la Comisión Permanente (Poderes Federales); los poderes de una misma entidad federada (Poderes Locales); y por último, los órganos de gobierno del Distrito Federal, porque precisamente estos órganos primarios del Estado, son los que pueden reclamar la invalidez de normas generales o actos que estimen violatorios del ámbito competencial que para ellos prevé la Carta Magna. En consecuencia, los órganos derivados, en ningún caso, podrán tener legitimación activa, ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional. Sin embargo, en cuanto a la legitimación pasiva para intervenir en el procedimiento relativo no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular deberá analizarse ello, atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.” (No. Registro: 195,024, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, VIII, Diciembre de 1998, Tesis: P. LXXIII/98, Página: 790)

Una vez realizadas las precisiones que anteceden, es de señalarse que **en el caso** del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, como bien se estimó en el acuerdo recurrido, **carece de legitimación activa** para promover la controversia.

En este punto, conviene recordar que el Instituto se crea con motivo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que establece la existencia del Instituto, en su redacción actual, en los términos siguientes:

“Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

VII. Instituto: El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, establecido en el Artículo 33 de esta Ley;”

“Artículo 33. El Instituto es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.”

Conforme a la ley reproducida, el Instituto es un órgano de la Administración Pública Federal, aunque cuenta con autonomía presupuestaria y de gestión.

Con motivo de su previsión en la ley, el Instituto fue creado mediante Decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de dos mil dos, **como un organismo descentralizado**, bajo su modalidad de organismo no sectorizado, a efecto de suprimir el vínculo jerárquico que caracteriza a las unidades administrativas centralizadas y desconcentradas, además de otorgarle autonomía de gestión y patrimonial, como se desprende de sus artículos 1 y 2, que dicen:

“Artículo 1o.- El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio legal en la Ciudad de México.

El Instituto contará con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, en términos de la Ley que lo crea y este Decreto; sin perjuicio de que en materia de gasto, presupuesto y contabilidad, se regirá por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio y las disposiciones que de estos dos últimos emanen.

ARTÍCULO 2o.- El Instituto tendrá por objeto promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.”

Así, al tenor de lo expuesto se advierte que el Instituto cuenta con autonomía de gestión, como órgano de promoción y difusión del ejercicio del derecho de acceso a la información, del Poder Ejecutivo Federal, pero a pesar de su autonomía continúa conservando la **naturaleza de órgano descentralizado**.

En consecuencia, **al tratarse de un órgano descentralizado carece de legitimación activa** para acudir en controversia constitucional, dado que no se ubica en alguno de los supuestos que establece el artículo 105, fracción I, constitucional, pues se ha demostrado que se trata de un órgano derivado y no originario como pretende el recurrente, pues como se ha precisado, la legitimación activa en la causa debe desprenderse directamente de lo previsto por la fracción I, del artículo 105, de la Constitución Federal, conforme al cual son objeto de tutela de la controversia constitucional las atribuciones que la Ley Suprema otorga a los órganos originarios del Estado, esto es, aquellos que derivan del sistema federal y del principio de división de poderes y no así de los órganos derivados o legales.

Apoya lo anterior el siguiente criterio:

“ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. NO ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. Conforme al artículo 105, fracción I de la Constitución General de la República, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre dos o más niveles de gobierno (Federación, Estado o Municipio) o entre dos o más poderes, sobre la constitucionalidad de los actos o disposiciones generales emitidas por una entidad, poder u órgano, cuando la cuestión debatida se refiera a la distribución o invasión de competencias; por otra parte, la fracción I del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución, establece que tendrá el carácter de parte actora en las controversias constitucionales, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia. De dichas disposiciones se advierte que no todo órgano público podrá acudir a este mecanismo de control constitucional, ni cualquier acto podrá ser materia de impugnación, ya que en estos procedimientos constitucionales se tiende a preservar, esencialmente, la distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno. Por tanto, acorde con la propia naturaleza de estas acciones y de los fines que se persiguen, los organismos

públicos descentralizados carecen de legitimación para promover controversias constitucionales, pues aunque forman parte de la administración pública en cuanto atienden con sus propios recursos necesidades colectivas, son entes distintos al Poder Ejecutivo al no tener por objeto el despacho de los negocios relacionados con las atribuciones de este poder.” (No. Registro: 192,367, Novena Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XI, Febrero de 2000, Tesis: 2a. VI/2000, Página: 284)

Aunado a lo anterior, no pasa inadvertido para esta Sala que la pretensión del actor es dilucidar un aspecto de mera competencia legal, que estima resultó invadida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, sin embargo, se trata de un conflicto entre un organismo descentralizado y un órgano constitucional autónomo, supuesto no previsto por el artículo 105, fracción I, de la Ley Fundamental.

En mérito de lo anterior, **la causa de improcedencia** advertida por la Ministra Instructora **resulta manifiesta e indudable**, en oposición a lo afirmado por la recurrente, pues no se requiere de un estudio de fondo para el estudio respectivo, porque resulta con claridad de la demanda, y sin necesidad de interpretar el texto constitucional, a lo que se añade que no se podría cambiar a conclusión diversa a pesar de tramitar la controversia constitucional.

En mérito de lo anterior, el acuerdo recurrido sí se encuentra debidamente fundado, por lo que procede declarar **infundado el agravio que en este sentido refiere.**

En diverso argumento, sostiene la disconforme que los supuestos de legitimación activa para la promoción de la controversia constitucional no es limitativa en cuanto a las entidades señaladas de forma expresa en la fracción I del artículo 105 de la Norma Suprema, en virtud de que, este Alto Tribunal en la tesis jurisprudencial P./J. 19/2007, consideró las características que deben reunir los organismos para poder acudir al medio de control constitucional de mérito y, en el caso, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, cumple con los requisitos necesarios.

En referencia, en primer término, debe señalarse que el Tribunal Pleno consideró que el artículo 105, fracción I, constitucional no contiene un listado limitativo, sino enunciativo de los poderes, entes u órganos legitimados para interponer controversias constitucionales, en armonía con las normas que disponen el sistema federal y el principio de división de poderes, con el objetivo de que no queden marginados otros supuestos, favoreciendo hipótesis de procedencia que, aunque no estén previstas expresamente en su texto, sean acordes con la finalidad manifiesta de ese medio de control constitucional que consiste precisamente, en salvaguardar las esferas de competencia de los órganos y poderes cuya existencia prevé la Constitución Federal, como se advierte del siguiente criterio:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE PREVÉ LOS ENTES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA, NO ES LIMITATIVA. El citado precepto no debe interpretarse en un sentido literal o limitativo ni que establezca un listado taxativo de los entes, poderes u órganos legitimados para promover controversias constitucionales, sino en armonía con las normas que disponen el sistema federal y el principio de división de poderes, con la finalidad de que no queden marginados otros supuestos; de ahí que la aplicación del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe favorecer hipótesis de procedencia que, aunque no estén previstas expresamente en su texto, sean acordes con la finalidad manifiesta de ese medio de control constitucional, que es precisamente salvaguardar las esferas de competencia de los órganos y poderes cuya existencia prevé la Constitución Federal.” (No. Registro: 170,808, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVI, Diciembre de 2007, Tesis: P./J. 21/2007, Página: 1101)

El criterio que antecede surgió al resolver la controversia constitucional 31/2006, al analizar si el Tribunal Electoral del

Distrito Federal tiene legitimación para acudir en demanda de controversia constitucional, estimándose que sí podía hacerlo en su carácter de órgano constitucional autónomo.

Sin embargo, cabe aclarar que el Pleno de este Alto Tribunal, al resolver la diversa controversia constitucional 12/2007, el veintisiete de septiembre de dos mil siete, también promovida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, precisó que el criterio contenido en la referida jurisprudencia debe entenderse acotado a la hipótesis del inciso k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y no así respecto de los demás supuestos contenidos en dicho precepto constitucional.

De lo anterior se advierte que **la tesis que invoca la disconforme no favorece su pretensión**, en virtud de que está acotada a los conflictos en los que participan dos órganos de gobierno del Distrito Federal (inciso k), siendo por otra parte que las restantes fracciones contienen cláusulas cerradas de procedencia, entre las que no se contempla la legitimación activa para instar la acción a favor de órganos descentralizados.

En segundo término, atendiendo al planteamiento de la recurrente, se procede a indicar que en el caso, **resultaría innecesario realizar algún pronunciamiento sobre la procedencia** de la controversia constitucional tratándose de **órganos constitucionales autónomos**, como propone el recurrente, pues **no** le asiste la razón al señalar que **el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, es un órgano con la mencionada naturaleza.**

En efecto, el Tribunal Pleno ha puntualizado que los órganos constitucionales autónomos, deben reunir las siguientes características:

- a. Estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
- b. Mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación;
- c. Contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y,
- d. Atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Confirma lo anterior la siguiente jurisprudencia:

“ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales;

sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.” (No. Registro: 170,238, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXVII, Febrero de 2008, Tesis: P./J. 12/2008, Página: 1871)

Pues bien, de las normas legales aplicables se advierte que el Instituto no reúne los atributos necesarios para ser considerado un órgano constitucional autónomo.

Es cierto que tiene su fundamento en el artículo 6 constitucional, empero, **no se encuentra establecido ni configurado «directamente» por la Constitución.** Para demostrar lo anterior, resulta conveniente señalar que el establecimiento en el texto constitucional de Órganos y Organismos para garantizar el derecho de acceso a la información, se lleva a cabo el veinte de julio de dos mil siete, cuando se publicó la reforma al artículo 6 constitucional que dice:

***(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 13 DE
NOVIEMBRE DE 2007)***

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, 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.

(ADICIONADO, D.O.F. 20 DE JULIO DE 2007)

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 federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés

público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

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. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

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 sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

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.”

En la fracción VI, del artículo 6, de la Constitución Federal, antes transcrito, se establece que los mecanismos de acceso a la información y revisión serán sustanciados ante órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa de gestión y decisión.

Es suficiente la lectura de la disposición referida para advertir que tan sólo se enuncian las bases sobre las que deberán crearse órganos u organismos para garantizar el acceso a la información, como son: especialización, imparcialidad, autonomía operativa de gestión y decisión. Sin embargo, esa enunciación de las bases de modo alguno se traduce en el establecimiento de un organismo constitucional autónomo pues, se insiste, constituyen directrices para su conformación, que corre a cargo de los diferentes órdenes de gobierno.

En el mismo tenor, tampoco se encuentran **configurados directamente** por la Constitución, pues su conformación se delega al legislador secundario, en las diferentes competencias consagradas por la Ley Fundamental.

La conclusión que antecede se corrobora con los antecedentes del precepto en cita. En efecto, del proceso legislativo se advierte que la iniciativa para garantizar el derecho del acceso a la información, proponía la creación de un órgano constitucional autónomo, como revelan las siguientes líneas:

“Mediante la iniciativa que se propone, se crea un organismo público autónomo, el cual estará encargado de garantizar el acceso a la información pública federal y la protección de datos personales en posesión de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial federales; los organismos autónomos, incluido el que se propone, y cualquier otro órgano federal. Esto es conveniente debido a que debemos contar con un cuerpo colegiado que, únicamente en materia de acceso a la información pública, obligue a los demás entes de la Federación a que cumplan con las disposiciones de información pública y de protección de datos personales. [...]

A ese organismo público autónomo que se plantea en esta iniciativa se le denominará de igual forma que la actual entidad Administración Pública Federal, es decir, Instituto Federal de Acceso a la Información, el cual estará integrado por cinco comisionados nombrados por el Ejecutivo federal y aprobados por el Senado de la República o en su recesos por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión.”

La propuesta fue modificada desde la Cámara de Origen, superando la idea de establecer un organismo constitucional autónomo y, en vez de ello, únicamente fijar las bases para la configuración por el legislador secundario de órganos y organismos para tal efecto, como se demuestra de la

transcripción del dictamen correspondiente, que a continuación se cita:

“El texto que ahora se dictamina, con base en la propuesta elaborada por los cinco mandatarios firmantes de la Iniciativa de Chihuahua, y luego asumida y planteada por los ocho Coordinadores Parlamentarios de la LX Legislatura, concentra un espíritu federalista y democrático inocultable: se trata de reconocer un derecho de todos los mexicanos y que el mismo derecho y la misma regla democrática impere en todo el territorio nacional, sin excepciones, pero sin menoscabo de las soberanías estatales ni de la autonomía de los poderes o de las instituciones.”

PRINCIPIOS Y BASES

La iniciativa que se dictamina, surge de un análisis pormenorizado y exhaustivo de una problemática nacional que no debemos aceptar: luego de cuatro años de marcha de las leyes de transparencia y acceso a la información, se ha cristalizado una heterogeneidad manifiesta y perjudicial de los cimientos para el ejercicio del derecho, que contienen diversas leyes, tanto federal como estatales.

Y la iniciativa surge también de la lectura de estudios académicos comparados en torno a los principios nacionales e internacionales

consagrados y las mejores prácticas gubernamentales en el mundo. Así, dado el avance del conocimiento y una problemática ostensible, se busca establecer un mínimo a nivel nacional que garantice un ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información.

La adición de un nuevo párrafo al artículo sexto constitucional sigue, en términos generales, el esquema que contiene el artículo 41 del mismo ordenamiento en materia electoral: la Constitución establece los estándares mínimos que deben organizar la materia, dejando a la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, la capacidad para establecer las instituciones y determinar las políticas públicas que garanticen la efectividad del sufragio, en un caso, y el ejercicio del derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas en el otro. Así, se permite que esos órdenes de gobierno pueden y deben precisar lo conducente (incluso ampliarlo), ya sea en la legislación vigente o en aquélla que en su momento deberán reformar o expedir, de forma tal que expresen mejor las condiciones específicas aplicables a cada una de ellas. Es importante destacar que se trata de garantizar sin evasivas un derecho fundamental y que por tanto, corresponde a las legislaturas, federal y estatales, el desarrollo del contenido de esas leyes.

Este dictamen parte de la convicción inequívoca de que en materia de acceso a la información pública, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal se sujetarán a lo establecido por esta Constitución y a las leyes locales que se expidan para tal efecto. Inequívocamente: se busca establecer un mínimo a nivel nacional que haga congruente, coherente y no contradictorio el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información.

[...]

Como se detalla adelante, las tres primeras fracciones contienen los principios fundamentales que dan contenido básico al derecho. Por su parte, las fracciones cuarta, quinta y sexta desarrollan las bases operativas que deberán contener las leyes en la materia para hacer del derecho una realidad viable, efectiva y vigente.

[...]

LAS BASES

[...]

4) Fracción cuarta. A partir de esta fracción, se desarrollan las bases operativas que deberán desarrollar las leyes para el ejercicio del derecho. El primer aspecto es el desarrollo de mecanismos de acceso que permitan a cualquier persona realizar y obtener de manera expedita el acceso a la información, a sus datos personales o la rectificación de estos últimos. Por otro lado, ante la

eventual negativa de acceso o la entrega de información incompleta, por ejemplo, las leyes deberán desarrollar un mecanismo de revisión, también expedito, ante un órgano u organismo especializado y con ciertas características que se detallan adelante.

[...]

4.1.) Los órganos garantes. La fracción IV dispone también el establecimiento de procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales que gocen de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. La experiencia nacional e internacional en materia de acceso a la información muestra que existen múltiples razones por las cuales un sujeto obligado puede negar el acceso a la información solicitada, o bien el acceso o la modificación de registros con datos personales. Ello obliga a la implementación de procedimientos ágiles de revisión de las decisiones, que incluyan, al igual que en el caso de solicitudes de acceso, la promoción del uso remoto de mecanismos o medios electrónicos.

Aunque existen varios modelos para lograrlo en otras partes del mundo, si nos atenemos a la experiencia mexicana y sus resultados de los últimos años, puede afirmarse que resulta absolutamente crucial la existencia de organismos especializados en la materia y cuyas resoluciones

sean vinculantes para los sujetos obligados. Estos órganos u organismos deben de reunir ciertas características. Una primera es la especialización, que garantiza que los tomadores de decisión tendrán el conocimiento especializado necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten. El segundo elemento, no menos importante, es la imparcialidad, que busca asegurar que tanto en la integración como en la operación, los órganos u organismos no responderán a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad y que actuarán de manera profesional y objetiva.

Para lograrlo, la reforma establece que los órganos gozarán de tres autonomías, orientadas a garantizar estas cualidades: operativa que consiste en la administración responsable con criterios propios; de gestión presupuestaria que se refiere a la aprobación de sus proyectos de presupuesto, ejercer su presupuesto con base en los principios de eficacia, eficiencia y transparencia sujetándose a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes, autorizar adecuaciones y determinar los ajustes que correspondan en su presupuesto, en caso de disminución de ingresos, atendiendo a sus competencia conforme a la Ley, y finalmente la de decisión, que supone una actuación basada en la ley y en la capacidad de un juicio independiente debidamente fundado y

motivado, al margen de las autoridades en turno. Es importante precisar que la iniciativa utiliza los conceptos de órgano u organismo. Esto no fue casual: responde a una distinción técnicamente importante. Los organismos son entes públicos que administran asuntos específicos y que cuentan con determinados grados de autonomía e independencia. El organismo, además de ser un principio de organización, constituye un reparto de competencias públicas, integrándose una persona de derecho público, con personalidad jurídica, recursos propios y a la cual se le han delegado poderes de decisión; como ejemplo, tenemos a los denominados organismos constitucionales, así como a los organismos descentralizados, constituidos en el ámbito de la administración pública.

Por el otro lado, el órgano materializa un reparto de atribuciones dentro de la misma persona pública, no ya la creación de un ente diverso y ajeno ella, pero que se le dota de facultades para su actuación y decisión, asimismo imparcial.

En este sentido, la Constitución otorga a las legislaturas una flexibilidad suficiente para que creen un diseño institucional que puede adoptar diversas modalidades, sea a través de la creación de organismos autónomos que tengan competencia sobre todos los poderes y autoridades (situación que ya existe en algunas

entidades federativas) o bien dejar que algunos de los poderes en la Federación creen sus propios órganos para sustanciar los recursos de revisión. La condición crucial es que estos órganos u organismos reúnan las características señaladas en la iniciativa: especialización, imparcialidad y autonomía operativa, de gestión presupuestal y de decisión.”

Así, se desprende que para respetar las competencias del sistema federal, para garantizar el derecho a la información, entre otras medidas, se estimó necesario establecer las bases y características de los entes a quienes se les encargó tan alta tarea, sin embargo, se dejó la posibilidad a las legislaturas correspondientes para que eligieran el modelo que presentara una mejor alternativa, bien sea a través de la creación de órganos o de organismos autónomos, pero con la suficiente flexibilidad para la elección del modelo tanto para los órdenes de gobierno como para los Poderes Legislativo y Judicial de la Federación, para que pudiesen crear sus propios órganos.

Hasta aquí es claro que el Constituyente Permanente no estableció directamente un órgano constitucional autónomo ni su configuración, por el contrario, se limitó a fijar las bases suficientes y necesarias para la creación de los órganos u organismos requeridos para garantizar el derecho de acceso a la información, estableciendo las características que se debían respetar para tal efecto.

En el caso de la Federación, siguiendo con la intención plasmada durante el proceso legislativo, se dotó de libertad a los Poderes de la Federación para crear sus propios órganos.

Sobre el aspecto mencionado se pronunció con antelación el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 32/2005 el veintidós de mayo de dos mil seis, en los términos que enseguida se precisan:

“Ahora bien, si el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho a la información, supone el deber a cargo de los poderes públicos federales y locales de crear las estructuras necesarias para el adecuado, efectivo desarrollo y garantía del derecho a la información.

De esta manera, en el orden federal se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información, el que de acuerdo con el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es un órgano de la administración pública federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de proteger y difundir el derecho de acceso a la información, únicamente frente a entidades y dependencias que forman parte de la administración pública, lo cual no significa que los otros poderes constituidos y los órganos autónomos previstos en la Constitución Federal, escapen al cumplimiento del derecho de

información pública, pues al respecto el artículo 61 de la ley en comento prevé: [...]

Así, en el orden jurídico federal, se consideró suficiente para garantizar el acceso a la información pública, la existencia de un organismo autónomo sólo frente a la administración pública federal y en cuanto a los demás poderes constituidos y organismos constitucionales autónomos, con la creación de órganos establecidos mediante reglamentos o acuerdos de carácter general.

En cambio, el Órgano Reformador de la Constitución Política del Estado de Jalisco, en el artículo 9o. de la Constitución Local cuya constitucionalidad se cuestiona, contempló la existencia de un organismo constitucional autónomo, como el encargado de garantizar el derecho a la información en la entidad...” (No. Registro: 19778, Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo: XXIV, Octubre de 2006, Página: 912)

La naturaleza del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, como un órgano con autonomía de gestión pero no constitucional autónomo, ya vislumbrada por el Tribunal Pleno en la ejecutoria de que se trata, se ratificó nuevamente con la reforma constitucional.

En este punto, conviene recordar que, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Instituto es un órgano de la Administración Pública Federal, aunque cuenta con autonomía presupuestaria y de gestión, creado mediante Decreto del Ejecutivo Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de diciembre de dos mil dos, como un organismo descentralizado, bajo la modalidad de organismo no sectorizado, con autonomía de gestión, como órgano de promoción y difusión del ejercicio del derecho de acceso a la información, del Poder Ejecutivo Federal, carácter que ha conservado.

Sin embargo, la circunstancia de que cuente con autonomía de modo alguno implica que se constituya en un órgano constitucional autónomo, pues como se ha visto no se encuentra establecido ni configurado en el texto constitucional, atributos necesarios para conferir esa naturaleza.

Por último, tampoco mantiene relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado; dado que sólo se relaciona de forma directa con el Poder Ejecutivo Federal, en la medida en la que su competencia es dirigida para las solicitudes de información de la Administración Pública Federal de la que forma parte, en virtud de que el Poder Legislativo y el Poder Judicial, ambos de la Federación, cuentan con sus propios órganos encargados de tan importante función.

En efecto, el mencionado artículo 33, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Gubernamental³, dispone que el Instituto es un órgano de la Administración Pública Federal y que tiene como tareas: promover y difundir el ejercicio del derecho a la información, resolver sobre las solicitudes de información y proteger los datos personales. Conviene mencionar que ese artículo se inscribe dentro del Título Segundo de la ley, que se refiere al “ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL”, y que las dependencias y entidades a que alude son las comprendidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluyendo la Presidencia de la República, órganos desconcentrados y la Procuraduría General de la República, aspectos que corroboran del texto que enseguida se transcribe:

“Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

IV. Dependencias y entidades: Las señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, los órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República;

Por otra parte, el artículo 61 de la ley en cita, comprueba que el Poder Legislativo Federal, el Poder Judicial de la Federación, los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, garantizarán el derecho a la

³ Artículo 33. El Instituto es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

información a través de los órganos que determinen siguiendo las directrices establecidas, pues al respecto se indica:

“TÍTULO TERCERO

**ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS DEMÁS
SUJETOS OBLIGADOS**

Capítulo Único

Artículo 61. El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.

Las disposiciones que se emitan señalarán, según corresponda:

I. Las unidades administrativas responsables de publicar la información a que se refiere el Artículo 7;

- II. Las unidades de enlace o sus equivalentes;***
- III. El Comité de información o su equivalente;***
- IV. Los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial;***
- V. El procedimiento de acceso a la información, incluso un recurso de revisión, según los artículos 49 y 50, y uno de reconsideración en los términos del Artículo 60;***
- VI. Los procedimientos de acceso y rectificación de datos personales a los que se refieren los artículos 24 y 25, y***
- VII. Una instancia interna responsable de aplicar la Ley, resolver los recursos, y las demás facultades que le otorga este ordenamiento.***

En mérito de lo expuesto, se colige que el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, carece de los atributos necesarios para ser considerado como un órgano constitucional autónomo, lo que implica declarar **ineficaz** el agravio aducido al respecto, al resultar incierta la premisa de la que parte el planteamiento del recurrente.

Finalmente, también resulta **ineficaz** el argumento en el que se sostiene que, de no admitirse la legitimación activa del Instituto, se vería irremediablemente vulnerado el orden constitucional.

En relación con este punto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, si bien es cierto, corresponde al Alto Tribunal interpretar la norma fundamental, esto debe hacerse de manera sumamente cuidadosa, por lo que este máximo órgano jurisdiccional es el primero que **tiene que limitar su actuación, sujetándose al texto constitucional**, y debe hacerlo en total respeto a sus disposiciones, sobre todo cuando se trata de aquéllas que le confieren competencia para conocer de un asunto. De lo contrario, so pretexto de ser el máximo intérprete de la Constitución, se arrogaría atribuciones que el Constituyente Originario o el Órgano Reformador de la Constitución no le confirió.

En este contexto, **no corresponde a este Alto Tribunal establecer supuestos de procedencia adicionales** a la controversia constitucional, ajenos a los previstos en el texto constitucional, tarea que le compete a diverso órgano, por tanto, tiene que apegarse a lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, de la Ley Fundamental, de donde resulta **inatendible** el planteamiento que refiere la recurrente.

Por las consideraciones vertidas y ante lo **infundado e ineficaz** de los agravios planteados, lo procedente es declarar **infundado** el presente recurso de reclamación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO. Es procedente e **infundado** el presente recurso de reclamación.

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 46/2010-CA DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 76/2010.**

Notifíquese por medio de oficio a las partes, agréguese testimonio de esta resolución al expediente principal y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales y Ministro Presidente Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Firman el Ministro Presidente y el Ministro Ponente, con el Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

MINISTRO PRESIDENTE

SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO

MINISTRO PONENTE

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

RECURSO DE RECLAMACIÓN 46/2010-CA DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 76/2010.

EL SECRETARIO DE ACUERDOS

LIC. MARIO EDUARDO PLATA ÁLVAREZ

*Esta foja corresponde al Recurso de Reclamación 46/2010-CA, Derivado de la Controversia Constitucional 76/2010. Actor: Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.- Fallado el 30 de marzo de 2011, en el sentido siguiente: **ÚNICO**. Es procedente e infundado el presente recurso de reclamación. Conste.*

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9°, del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.