**Demanda de CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL**

**Órgano actor:** Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

**Órganos demandados:**

-Tribunal Federal de Justicia Administrativa y,

-Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, depositado en el Congreso de la Unión.

**C.C. MINISTROS INTEGRANTES DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.**

**P R E S E N T E S :**

Miguel Novoa Gómez, en mi carácter de representante legal y Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protecciónde Datos Personales, por virtud del Decreto por el que se expidieron la LeyGeneral de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial dela Federación el 4 de mayo de 2015, y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a laInformación Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2016; deconformidad con lo instruido por las y los Comisionados que integran el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), quienes, en sesión del veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, aprobaron en términos de la fracción VII del artículo 41 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de la fracción XVIII del artículo 35 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 89, fracción XXXIII, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, la presentación de la presente demanda de CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL; con fundamento en los artículos 12, fracción III y 32, fracciones I y II del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; ante Ustedes respetuosamente comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso l) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando como domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones, el ubicado en Avenida Insurgentes Sur número 3211 (tres mil doscientos once), Colonia Insurgentes Cuicuilco, Alcaldía Coyoacán, Código Postal 04530, en Ciudad de México; designando como delegados en los términos más amplios que prevé el artículo 11 de la Ley Reglamentaria en cita, a los C.C. Licenciados en Derecho, ALEJANDRO JAVIER ACHARD CARRETERO, MARTÍN TORRES CONTRERAS, VÍCTOR MANUEL CASTRO BORBÓN, RAYBEL BALLESTEROS CORONA, ANA LILIA ROBLES JUÁREZ, LIZETH GABRIELA RODRÍGUEZ GARCÍA, OLGA JAZMÍN CARDOSO PEDROZA, PEDRO ISRAEL POPOCA TRUJILLO, EUGENIA TANIA CATALINA HERRERA-MORO RAMÍREZ y RICARDO TORRES VARGAS; promuevo demanda de Controversia Constitucional en los siguientes términos:

En estricto apego a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala:

1. **ÓRGANO ACTOR**: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, con domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones, el ubicado en Avenida Insurgentes Sur número 3211 (tres mil doscientos once), Colonia Insurgentes Cuicuilco, Alcaldía Coyoacán, Código Postal 04530, en Ciudad de México.

**Nombre y cargo del funcionario que lo represente**: Miguel Novoa Gómez, Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, con facultades establecidas en el artículo 32, fracciones I y II del Estatuto Orgánico de este Instituto, quien firma al calce del presente ocurso.

1. **ÓRGANOS DEMANDADOS**:

**Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA)**, en particular, la Sala Regional del Golfo, con domicilio en Edificio Torre “O”, Insurgentes Sur 881, Colonia Nápoles, Alcaldía Benito Juárez, C.P. 03810, Ciudad de México **y/o** Av. Cto. Rafael Guizar y Valencia, Lote 103, Col. Reserva Territorial, C.P. 91096, Xalapa de Enriquez, Veracruz.

**Congreso de la Unión,** en particular sus dos Cámaras, Diputados y Senadores, con domicilio en: Cámara de Diputados: H.Congreso de la Unión 66, El Parque, Venustiano Carranza, 15960 Ciudad de México y, Cámara de Senadores, Av. Paseo de la Reforma 135, esq. Insurgentes Centro, Colonia Tabacalera, Alcaldía Cuauhtémoc, Ciudad de México, 06030.

1. **TERCERO INTERESADO**: Se estima que no existe órgano, poder u órgano que deba ser llamado al presente procedimiento.
2. **ACTOS CUYA INVALIDEZ SE DEMANDAN**: Se reclama
3. **Del Tribunal Federal de Justicia Administrativa,** la sentencia definitiva de **14 de octubre de 2019**, dictada por la Sala Regional del Golfo del citado Tribunal, en el juicio de nulidad **\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\***, a través de la cual asume competencia para conocer de la demanda del juicio de nulidad interpuesta por el **Titular de la Unidad de Transparencia del Fondo de investigación científica y desarrollo tecnológico**, en contra de la multa que como medida de apremio le impuso este Instituto a su persona, en virtud del incumplimiento al requerimiento formulado por este organismo garante el 1º de octubre de 2018, requerimiento que derivó del expediente de verificación vinculante **11379,** formado con motivo del incumplimiento a sus obligaciones de transparencia, contenidas en el artículo 77 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP). En tal sentencia se aplicó el artículo **185** de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) para sostener la competencia del Tribunal en cita. Con lo que desborda sus facultades constitucionales y lesiona la **autonomía** de este Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
4. **Del Poder Legislativo Federal,** el artículo **185** de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, mismo que establece la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa para conocer del juicio de nulidad que el servidor público interponga en contra de las multas impuestas como medidas de apremio por el INAI, que tienen como fin asegurar el cumplimiento de sus determinaciones. Precepto que viola el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Federal y la autonomía de quien suscribe.
5. **LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMEN VIOLADOS**: Los artículos 6º, apartado A, fracción VIII, 14, 16, 49, 73, fracción XXIX-H, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
6. **MANIFESTACIÓN DE LOS HECHOS QUE LE CONSTAN AL ACTOR Y QUE CONSTITUYEN LOS ANTECEDENTES DEL ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA**:

**a).-** Con fecha 9 de mayo de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública,** cuyo artículo **185** se impugna en la presente y reza de la siguiente forma:

Artículo 185. En contra de la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio, procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y es independiente del procedimiento sancionador que en su caso se implemente al infractor.

**b).-**  El 1º de octubre de 2018, la Dirección General de Enlace con Organismos Autónomos, Empresas Paraestatales, Entidades Financieras, Fondos y Fideicomisos, emitió un dictamen a través del cual determinó que el **Fondo de investigación científica y desarrollo tecnológico (**sujeto obligado) incumplió parcialmente con la publicación de la información concerniente a las obligaciones de transparencia comunes y específicas establecidas en el artículo 77, de la LGTAIP, en consecuencia se requirió al sujeto obligado referido para que cumpliera con las obligaciones que le correspondieran; informara sobre su cumplimiento y, precisara el nombre y cargo del responsable de publicar la información, así como de su superior jerárquico.

**c).-** El 5 de octubre de 2018, a través de la Herramienta de Comunicación se notificó al sujeto obligado el oficio  **INA/SAI/DGOAEEF/2018,**  de 4 de octubre del mismo año, dirigido al Titular de Transparencia del Fondo obligado, y el dictamen de incumplimiento referido en el inciso anterior, otorgándole un plazo de veinte días hábiles para que cumpliera con lo ordenado e informara nombre y cargo del responsable de publicar la información, así como de su superior jerárquico.

**d).-** El 30 de noviembre de 2018 se notificó de nueva cuenta el Titular de la Unidad de Transparencia del Fondo obligado, el incumplimiento al dictamen de mérito, para que en un plazo no mayor a cinco días hábiles cumpliera con los requerimientos señalados en el dictamen de referencia, apercibiéndolo para que en caso de subsistir el incumplimiento total o parcial del dictamen se le impondrían las medidas de apremio correspondientes.

**e).-** El 13 de febrero de 2019, la Dirección General de Enlace con Organismos Autónomos, Empresas Paraestatales, Entidades Financieras, Fondos y Fideicomisos emitió un informe en el que determinó el incumplimiento parcialmente al dictamen emitido en el **expediente de la verificación vinculante 11379** del **Fondo de investigación científica y desarrollo tecnológico**, toda vez que fue omiso en atender los requerimiento relativos a la publicación de la información concerniente a sus obligaciones de transparencia.

**f).-** El 3 de abril de 2019, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales determinó, entre otras cuestiones, hacer efectivo el apercibimiento señalado en el oficio **INAI/DGOAEEF/919/2018**, por lo que se le impuso al **Titular de la Unidad de Transparencia** del sujeto obligado **Fondo de investigación científica y desarrollo tecnológico** multa como medida de apremio, en términos de lo establecido en el artículo 174, fracción II de la LFTAIP.

**g).-** En contra de tal determinación que hace efectivo el apercibimiento, el 14 de junio de 2019 el **Titular de la Unidad de Transparencia** del sujeto obligado **Fondo de investigación científica y desarrollo tecnológico** interpuso juicio de nulidad ante el TFJA, al que correspondió el número **\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\***.

**h).-** Por lo que, el 14 de octubre de 2019 la Sala Regional del Golfo del TFJA emitió sentencia definitiva en el juicio referido, **declarando la nulidad de la resolución impugnada**.

**i).-** En dicha sentencia, la demandada declaró **infundada** la causal de improcedencia propuesta por este INAI al contestar la demanda, relativa a la **incompetencia** de ese TJFA para conocer del juicio de nulidad, en los siguientes términos:

A juicio de esta Instrucción, la causal de improcedencia y sobreseimiento es infundada, atento a las consideraciones siguientes:

En primer lugar, la resolución impugnada es la dictada el 3 de abril de 2019 en el expediente 1379, a través de la cual el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales impuso una multa de $\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, como medida de apremio.

Ahora bien, los artículos **185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública** y 3, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, son del tenor literal siguiente:

(los transcribe)

De los artículos transcritos, se advierte que este Tribunal conocerá de los juicios que se promuevan contra la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio, relativas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En consecuencia, resulta claro que no obstante que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales sea un organismo constitucional autónomo, el juicio contencioso-administrativo sí es procedente contra las multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio que dicho Instituto emita, tales como la resolución impugnada en el presente juicio.

Este es el acto impugnado en la presente controversia constitucional, así como el artículo **185** de la **LFTAIP**, aplicado en el mismo y que constituye el primer acto de aplicación de la norma referida por parte del TFJA en perjuicio de este Instituto.

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

**CUESTIONES PRELIMINARES**

**Oportunidad en la presentación de demanda:**

El plazo para presentar la demanda de controversia constitucional es de 30 días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que, conforme a la ley del acto, surta sus efectos la notificación del acto impugnado[[1]](#footnote-1). Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Es el caso que la presente demanda se interpone en tiempo y forma, habida cuenta que el **acto cuya invalidez se reclama fue notificado a través de Boletín Jurisdiccional el martes 12 de noviembre de 2019**, surtiendo sus efectos el viernes 15 de noviembre siguiente, de conformidad con el artículo 65 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,[[2]](#footnote-2) que establece que las notificaciones surtirán sus efectos al tercer día hábil siguiente a aquél en que se haya realizado la publicación en el Boletín Jurisdiccional. En ese orden, debe tenerse como primer día hábil siguiente al de la notificación, el miércoles 13 de noviembre; como segundo, el jueves 14 de noviembre, y como **tercer día hábil siguiente al de la notificación**, el **viernes 15 de noviembre** **de 2019**, **día en que surtió sus efectos la notificación**.

Por lo tanto, **el PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA** DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, **transcurrió** **del martes 19 de noviembre de 2019, al viernes 17 de enero de 2020**, descontando de dicho cómputo los días 23, 24 y 30 de noviembre de 2019, 1, 7, 8, 14, y 15 de diciembre de 2019, 4, 5, 11 y 12 de enero de 2020, por ser sábados y domingos, así como el lunes 18 de noviembre de 2019, por así establecerse en el inciso c), del Punto Primero del Acuerdo Plenario antes referido 18/2013, y 74, fracción III de la Ley Federal del Trabajo, miércoles 20 de noviembre de 2019, por así establecerse en los artículos 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en el inciso k) del Punto Primero del citado Acuerdo 18/2013; y el 1º de enero de 2020, por así disponerlo el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y el inciso d) del Acuerdo Plenario multirreferido. Descontándose asimismo los días 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 31 de diciembre de 2019 por corresponder al periodo vacacional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con los artículos 2 y 3 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 Constitucional, 3º y 159 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Punto Primero, inciso m) del Acuerdo General Plenario Número 18/2013, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal. Por lo anterior, resulta inconcuso que la presentación de esta demanda de controversia constitucional es oportuna.

**Legitimación Activa del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales:**

Este Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, cuenta con legitimación activa para promover el presente medio de control constitucional.

El artículo 105 constitucional, en su fracción I, inciso l), establece literalmente lo siguiente:

(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994)

Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 15 DE OCTUBRE DE 2012)

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

(REFORMADO, D.O.F. 7 DE FEBRERO DE 2014)

l).- Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

Por su parte, el diverso artículo 6º de la Constitución, fracción VIII, establece lo siguiente:

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.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

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

…

Esto es, el INAI, como organismo responsable de garantizar el derecho de acceso a la información pública y a la protección de los datos personales, tiene, de acuerdo con los artículos 105, fracción I y 6º, fracción VIII, citados, legitimación activa para promover la presente controversia constitucional, puesto que, como se abundará en los conceptos de invalidez, las autoridades demandadas al desbordar sus facultades -resolución de controversias entre la administración pública federal y los particulares e imposición de sanciones a servidores públicos por responsabilidades administrativas (del TFJA) y expedir la ley que instituya al TFJA cuya competencia será resolver controversias entre la administración pública federal y los particulares e imponer sanciones por responsabilidades administrativas-, **lesiona la autonomía constitucional** de este Instituto.

Ha sido criterio de ese Alto Tribunal, considerar que en la controversia constitucional las violaciones susceptibles de analizarse son las relacionadas con el principio de división de poderes, sobre la base de un concepto de afectación amplio, es decir, que no solamente la invasión a la esfera de competencias da procedencia al medio de control constitucional, sino también la afectación a cualquier ámbito que incida en la esfera regulada directamente por la Constitución Federal, como las garantías institucionales, en el caso, la autonomía de que goza este órgano a partir de la reforma constitucional al artículo 6º de 7 de febrero de 2014.

De hecho, el Poder Reformador de la Constitución dota de autonomía al INAI, precisamente para evitar que cualquier ente o poder público interfiera de manera decisiva en sus atribuciones, como sucede con la resolución que ahora se impugna del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y con el artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, expedida por el Congreso, quienes al desbordar o exceder la facultad constitucional que tienen establecida en la fracción XXIX-H del artículo 73 del Pacto Federal, lesionan la autonomía de este organismo garante.

Por lo tanto, este Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, se encuentra legitimado para promover la presente controversia constitucional en contra del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y del Congreso de la Unión, en virtud de verse lesionado en su autonomía en atención a que dichos entes desbordan sus facultades establecidas en el artículo 73, fracción XXIX-H de la Norma Fundamental.

Son exactamente aplicables al caso, las siguientes tesis:

Número de Registro: 2010668.

Jurisprudencia.

Décima Época.

Instancia: Pleno.

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I.

Tesis: P./J. 42/2015 (10ª.)

Página 33.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.**

La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.

Controversia constitucional 117/2014. Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Senadores. 7 de mayo de 2015. Unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Nota: Esta tesis jurisprudencial se refiere a las razones aprobadas por nueve votos, contenidas en la sentencia dictada en la controversia constitucional 117/2014, publicada en el Semanario Judicial de la Federación del viernes 27 de noviembre de 2015 a las 11:15 horas y en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 24, Tomo I, página 382 y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 30 de noviembre de 2015.

El Tribunal Pleno, el diecinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 42/2015 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecinueve de noviembre de dos mil quince.

Esta tesis se publicó el viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 14 de diciembre de 2015, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Número de Registro: 2015478.

Aislada.

Décima Época.

Instancia: Segunda Sala.

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I.

Tesis: 2ª. CLXVI/2017 (10ª.)

Página: 603.

**GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el principio de división de poderes, contenido en el artículo [49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](javascript:AbrirModal(1)), como un mecanismo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, con el fin de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias, a manera de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público. Dicho principio es evolutivo y a través de su desarrollo se han establecido nuevos mecanismos para controlar el poder, con la finalidad de hacer más eficaz el funcionamiento del Estado; de ahí que se haya dotado a ciertos órganos, como los constitucionales autónomos, de las facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados y en atención a la especialización e importancia social de sus tareas. Ahora bien, los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado mexicano sin que exista a su favor una delegación total de facultades de otro cuerpo del Estado, sino que su función es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público; no obstante, debe advertirse que cuentan con garantías institucionales, las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal.

Amparo en revisión 1100/2015. Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. 16 de agosto de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó en contra de algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretarios: Josefina Cortés Campos, Guadalupe de la Paz Varela Domínguez, Ma. de la Luz Pineda Pineda, Salvador Alvarado López y Eduardo Romero Tagle.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de noviembre de 2017 a las 10:21 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Número de Registro: 2006022.

Aislada.

Décima Época.

Instancia: Primera Sala.

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I.

Tesis: 1ª. CXVIII/2014 (10ª.)

Página: 721.

**INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL.**

De acuerdo con el criterio prevaleciente en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el interés legítimo, para la promoción de la controversia constitucional por parte de los órganos legitimados en el artículo [105, fracción I, de la Norma Fundamental](javascript:AbrirModal(1)), es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución General, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales.

Controversia constitucional 91/2012. Municipio de Jiutepec, Estado de Morelos. 4 de diciembre de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Makawi Staines Díaz.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

Número de Registro: 170357.

Aislada.

Novena Época.

Instancia: Segunda Sala.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008.

Tesis: 2ª. XVI/2008.

Página: 1897.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EXISTE INTERÉS LEGÍTIMO PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CUANDO SE ACTUALIZA UNA AFECTACIÓN A LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS, A SU ESFERA JURÍDICA, O SOLAMENTE UN PRINCIPIO DE AFECTACIÓN.**

En materia de controversias constitucionales la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del interés legítimo, ha hecho algunas diferenciaciones que, aunque sutiles, deben tenerse presentes: 1. En la controversia constitucional [9/2000](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=7312&Clase=DetalleTesisEjecutorias) consideró que el interés legítimo se traduce en la afectación que las entidades, poderes u órganos resienten en su esfera de atribuciones, y se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada pueda causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en que se encuentra; 2. En la controversia constitucional [328/2001](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=17910&Clase=DetalleTesisEjecutorias) sostuvo que el interés legítimo se traducía en la afectación a la esfera jurídica del poder que estuviera promoviendo; 3. En la controversia constitucional [5/2001](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=7341&Clase=DetalleTesisEjecutorias) determinó que si bien es cierto que la controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado, y que debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución, quedando las transgresiones invocadas sujetas a dicho medio de control constitucional, también lo es que no se abrogó, por decirlo de alguna manera, lo relativo al interés legítimo para la procedencia de la acción, sino que se matizó considerando que era necesario un principio de afectación; y, 4. En la controversia constitucional [33/2002](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=18282&Clase=DetalleTesisEjecutorias) retomó el principio de afectación para efectos del interés legítimo, y estableció un criterio para determinar cuándo y cómo debe estudiarse ese principio. Así, puede entenderse que se colmará el requisito relativo al interés legítimo cuando exista una afectación a la esfera de atribuciones de las entidades, poderes u órganos legitimados, a su esfera jurídica, o solamente un principio de afectación.

Controversia constitucional 46/2007. Municipio de Amanalco, Estado de México y otros. 23 de enero de 2008. Cinco votos; la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos votó con salvedades. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco García Sandoval.

Nota: Las ejecutorias relativas a las controversias constitucionales 9/2000, 328/2001, 5/2001 y 33/2002 citadas, aparecen publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, agosto de 2001, Tomo XIX, enero de 2004, Tomo XIV, septiembre de 2001 y Tomo XX, agosto de 2004, páginas 619, 1094, 882 y 959, respectivamente.

Número de Registro: 189327.

Jurisprudencia.

Novena Época.

Instancia: Pleno.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Julio de 2001.

Tesis: P./J. 83/2001.

Página: 875.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.**

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es "[CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=191381&Clase=DetalleTesisBL).", que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la [fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](javascript:AbrirModal(1)), en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Controversia constitucional 9/2000. Ayuntamiento del Municipio de Nativitas, Estado de Tlaxcala. 18 de junio de 2001. Mayoría de diez votos. Disidente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy dieciocho de junio en curso, aprobó, con el número 83/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de junio de dos mil uno.

**Legitimación Pasiva del Tribunal Federal de Justicia Administrativa:**

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa cuenta con legitimación pasiva para intervenir en el presente juicio, al atribuírsele el conocimiento del juicio de nulidad **\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\***, y su resolución de 14 de octubre de 2019, a través de la cual la Sala Regional del Golfo del Tribunal ya referido, consideró que tenía competencia para conocer del acto impugnado.

Al respecto, debe atenderse a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Federal, que establece:

“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

***…***

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.

Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.”

Por su parte, la Ley Orgánica de Tribunal Federal de Justicia Administrativa, establece lo siguiente:

“Artículo 1. La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto determinar la integración, organización, atribuciones y funcionamiento del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena.

Formará parte del Sistema Nacional Anticorrupción y estará sujeto a las bases establecidas en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley General correspondiente y en el presente ordenamiento.

Las resoluciones que emita el Tribunal deberán apegarse a los principios de legalidad, máxima publicidad, respeto a los derechos humanos, verdad material, razonabilidad, proporcionalidad, presunción de inocencia, tipicidad y debido proceso.

El presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados para el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se ejercerá con autonomía y conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las disposiciones legales aplicables, bajo los principios de legalidad, certeza, independencia, honestidad, responsabilidad y transparencia. Su administración será eficiente para lograr la eficacia de la justicia administrativa bajo el principio de rendición de cuentas.

Dicho ejercicio deberá realizarse con base en los principios de honestidad, responsabilidad, eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas, austeridad, racionalidad y bajo estos principios estará sujeto a la evaluación y control de los órganos correspondientes.

Conforme a los principios a que se refiere el párrafo anterior, y de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Tribunal se sujetará a las siguientes reglas:

I. Ejercerá directamente su presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, sin sujetarse a las disposiciones emitidas por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública;

II. Autorizará las adecuaciones presupuestarias sin requerir la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, siempre y cuando no rebase su techo global aprobado por la Cámara de Diputados;

III. Determinará los ajustes que correspondan a su presupuesto en caso de disminución de ingresos durante el ejercicio fiscal, y

IV. Realizará los pagos, llevará la contabilidad y elaborará sus informes, a través de su propia tesorería.”

Como se advierte, el Tribunal demandado goza de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, por lo que, aun cuando no se trata de un órgano previsto en el artículo 105, fracción I, constitucional, cuenta con legitimación pasiva para intervenir en este juicio.

Apoya la anterior consideración, la siguiente tesis emitida por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VIII, Diciembre de 1998

Tesis: P. LXXIII/98

Página: 790

**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 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.

**Similares consideraciones se emitieron por esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Controversia Constitucional 46/2010, en la que se le reconoció al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Poder Judicial del Estado de Morelos, legitimación pasiva para fungir como órgano demandado en dicho procedimiento.**

Es aplicable la siguiente tesis, que pone de manifiesto la procedencia de la controversia constitucional, en contra de resoluciones de tribunales contenciosos administrativos, como el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, puesto que como ese Alto Tribunal advertirá, la presente controversia no tiene como fin dirimir lo impugnado por el particular en el juicio de nulidad -legalidad en la imposición de la multa como medida de apremio, esto es, la presente controversia no tiene como fin abundar sobre las consideraciones del TFJA en relación a la fundamentación y motivación de la resolución de este INAI de 3 de abril de 2019-, sino determinar el desbordamiento de las facultades de dicho Tribunal en el conocimiento del asunto y con ello la lesión a la autonomía de quien suscribe, puesto que si el Instituto ya no forma parte de la administración pública federal, ni se le está imponiendo sanción por responsabilidad administrativa alguna, únicas materias respecto de las cuales tiene facultad constitucional el TFJA, se concluye que excede la facultad que tiene concedida en la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, lesionando la autonomía de este organismo

Época: Novena Época.

Registro: 167280.

Instancia: Primera Sala.

Tipo de Tesis: Aislada.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo XXIX, Mayo de 2009.

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: 1ª. LXXIX/2009.

Página: 850.

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE CONTRA RESOLUCIONES DE TRIBUNALES CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS ESTATALES QUE REVISEN LA LEGALIDAD DE LAS DETERMINACIONES DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES RELATIVAS A RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE ESTOS ÚLTIMOS, SIEMPRE QUE DICHAS RESOLUCIONES CONLLEVEN UN PROBLEMA DE INVASIÓN DE ESFERAS COMPETENCIALES.**

Acorde con lo sostenido por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia [P./J. 117/2000](https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=190960&Clase=DetalleTesisBL), por regla general la controversia constitucional no es la vía idónea para combatir resoluciones jurisdiccionales; sin embargo, conforme al artículo [105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](javascript:AbrirModal(2)), que establece su procedencia contra los conflictos competenciales suscitados entre dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, el citado medio de control constitucional excepcionalmente procede contra las resoluciones de los tribunales contenciosos administrativos de las entidades federativas que revisan la legalidad de las determinaciones del tribunal superior de justicia del mismo Estado o, en su caso, del consejo de la judicatura local, relativas a responsabilidades administrativas de los servidores públicos del poder judicial estatal. Ello es así, porque si bien en estricto sentido las resoluciones dictadas por los tribunales contenciosos administrativos locales son de carácter jurisdiccional, cuando revisan la legalidad de las aludidas determinaciones pueden sujetarse al indicado medio de control constitucional en tanto que en éste no se conocerá sobre la misma cuestión litigiosa que originó el juicio contencioso administrativo, y mucho menos sobre lo resuelto al respecto, sino que en dicha vía habrá de examinarse estrictamente un aspecto que atañe al ámbito competencial de dos poderes estatales.

Controversia constitucional 93/2007. Poder Judicial del Estado de Yucatán. 3 de septiembre de 2008. Cinco votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: José Francisco Castellanos Madrazo.

Nota: La tesis P./J. 117/2000 citada, aparece publicada con el rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES." en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XII, octubre de 2000, página 1088.

**Legitimación Pasiva del Congreso de la Unión:**

El artículo 105, fracción I, inciso l), establece lo siguiente:

(REFORMADO, D.O.F. 31 DE DICIEMBRE DE 1994)

Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 15 DE OCTUBRE DE 2012)

I.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

…

(REFORMADO, D.O.F. 7 DE FEBRERO DE 2014)

l).- Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución.

De conformidad con el precepto transcrito, el Congreso de la Unión cuenta con legitimación pasiva para ser demandado por el organismo garante que suscribe, precisamente por la constitucionalidad del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el cual fue publicado el 9 de mayo de 2016, impugnándose en virtud de su primer acto de aplicación, a saber, la sentencia de 14 de octubre de 2019 emitida por el TFJA.

**Contexto Normativo:**

El **11 de junio de 2002**, se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es oportuno recordar que, como se ha mencionado en páginas anteriores, el organismo especializado -otrora Instituto Federal de Acceso a la Información, IFAI - en tal año no era mencionado en el texto **constitucional**. Dicha norma legal en su artículo 33 creaba al **Instituto Federal de Acceso a la Información Pública,** como órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de 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.**

Posteriormente, el **24 de diciembre de 2002**, el Presidente Fox Quesada emitió un **Decreto**, a través del cual *“clarifica que la naturaleza jurídica del órgano es aquélla que le permita ejercer con toda plenitud la autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, indispensables para asegurar su independencia en relación con otros órganos o dependencias de la propia administración pública, en particular por las funciones* ***quasi-jurisdiccionales*** *que realiza el Instituto en lo relativo a la resolución de las negativas a las solicitud de acceso a la información y de datos personales”*, por lo que en su artículo 1º, se determina que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública sería un **organismo descentralizado, no sectorizado, con personalidad y patrimonio propios**; asimismo que se seguiría rigiendo por la Ley y el citado Decreto.

El **7 de febrero de 2014** se reforma el artículo 6º constitucional, dotando al ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI, de autonomía constitucional, destaca del proceso de reformas lo siguiente:

1. INICIATIVA Alejandro de JESÚS ENCINAS RODRÍGUEZ, Senador PRD 5/SEPTIEMBRE/2012

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS:

Por otra parte, se deben fortalecer los órganos encargados de tutelar los derechos de acceso a la información y de datos personales. Si bien estos órganos cuentan con autonomía operativa, de gestión y de decisión, conforme a lo previsto en la fracción IV del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta necesario unificar sus características a fin de incrementar su eficiencia institucional para garantizar plenamente los derechos que tutelan. Por lo que, en principio, es indispensable **dotarlos de autonomía constitucional.**

En los últimos años se han incorporado órganos autónomos constitucionales al sistema jurídico mexicano (como el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos), cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial). Estas instituciones desempeñan funciones estatales**, con la consigna de especializarse en determinada materia y atender, de manera eficaz, ágil y transparente**, las demandas sociales, sin que con ello se altere el esquema de división de poderes[2] y sin atender a intereses partidistas o situaciones coyunturales, con estricto apego a la legalidad[3]. En este sentido, la autonomía representa una “vía para conciliar la democracia de los partidos, de los poderes tradicionales y grupos económicos y sociales, en busca de un equilibrio constitucional”[4]. En tal contexto, los órganos referidos guardan autonomía e independencia respecto de los Poderes de la Unión, dado que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general. Esto los coloca a la par de los órganos tradicionales, pero con el encargo de atender temas específicos que integran principios derivados de los tratados internacionales, de los cuales el Estado mexicano forma parte. Es así que esta reforma constitucional se inscribe dentro del proceso de adecuación normativa que permite dar pleno reconocimiento y cumplimiento a la obligación de incorporar a nuestro sistema normativo los elementos necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que los Estados de la República no están obligados a establecer, como órganos de poder, únicamente a los señalados en la Ley Suprema (en su artículo 41), puesto que en uso de la libertad soberana de que gozan en su régimen interior pueden, según sus necesidades, crear cuantos órganos consideren indispensables para su desarrollo, así como para atribuirles facultades y consignar las limitaciones pertinentes, siempre y cuando no contravengan las estipulaciones del Pacto Federal.[5] De acuerdo con las tesis emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación[6], las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son:

1. Estar establecidos y configurados de manera expresa en la Constitución.

2. Mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación.

3. Contar con autonomía e independencia funcional y financiera.

4. Atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Al respecto, Jaime Cárdenas señala que este tipo de órganos “son creados inmediatamente y fundamentalmente en la constitución y que no se adscriben a los poderes tradicionales del Estado”[7]. Miguel Carbonell refiere que “se puede decir que los órganos constitucionales autónomos a) son creados de forma directa por el texto constitucional; b) cuentan con una esfera de atribuciones constitucionalmente determinada, lo cual constituye una garantía institucional que hace que tal esfera no esté disponible para el legislador ordinario (…); c) llevan a cabo funciones esenciales dentro de los estados modernos y d) si bien no se encuentran orgánicamente adscritos o jerárquicamente subordinados a ningún otro órgano o poder, sus resoluciones –a menos que se trate de órganos límite, como lo puede ser un tribunal constitucional- son revisables según lo establezca la constitución de cada país (…)”[8]. Por todo lo anterior, consideramos que los órganos garantes de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales deben ser incorporados de manera expresa en la Constitución Federal, así como en las constituciones de los estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, para dotarlos de autonomía constitucional, con lo que se les legitimaría plenamente y se constituirían como órganos imparciales, que no respondan a consignas directas o indirectas de otras autoridades, dado que no dependerían de ninguna de ellas, garantizando así una actuación profesional y objetiva, siempre apegada a la legalidad, y favoreciendo la vida democrática del país, por tratarse de órganos especializados que cuentan con el conocimiento necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten.

Cabe destacar que distintas entidades federativas han dado un paso adicional en el tema de transparencia y acceso a la información, al fortalecer sus órganos garantes desde su constitución local. Para dotarlos de autonomía constitucional se sugiere precisar en la fracción IV del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que los mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión se sustanciarán ante órganos especializados e imparciales, con autonomía operativa, presupuestaria, de gestión y de decisión, los cuales deberán ser incorporados de manera explícita en la Constitución Federal, las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. La autonomía constitucional a los órganos garantes los facultará para interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, exclusivamente respecto de disposiciones en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales.

…

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos instituiría al Consejo Federal para el Acceso a la Información y Protección de Datos como órgano garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales a nivel federal; por lo tanto, es necesario advertir que el actual Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos está constituido como un organismo descentralizado no sectorizado de la Administración Pública Federal, de modo que su competencia se restringe al ámbito del Ejecutivo Federal, lo que se configura como su principal debilidad. Esto, en la práctica, **reduce el principio de imparcialidad** para obtener información pública.

No se debe perder de vista que para los Poderes Legislativo y Judicial, así como para los organismos constitucionales autónomos, se determinó que cada uno debe contar con una instancia interna responsable de aplicar la ley, resolver los recursos, y las demás facultades que le otorga la propia normatividad, por lo cual **juegan un doble papel en la controversias que se suscitan con los particulares, al constituirse como juez y parte en los procedimientos que conoce.** **Esta situación incide en las decisiones de dichas instancias, dado que están subordinadas a los titulares de los poderes y los órganos autónomos, lo que dista de lo señalado en el mandato constitucional, al no constituirse como órganos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión. Debido a lo anterior, es necesario el rediseño del órgano garante federal para que cuente con autonomía constitucional**, **independiente del Ejecutivo Federal, que tenga competencia sobre los poderes federales y demás órganos autónomos, exceptuando a la Suprema Corte de Justicia de la Nación**. Esto, teniendo en cuenta que los órganos garantes se crean como mecanismos de equilibrio constitucional y político, y sus criterios de actuación no son emitidos por acontecimientos mediáticos, sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. Al dotar de autonomía constitucional al Consejo Federal para el Acceso a la Información y Protección de Datos se cumple a cabalidad el mandato constitucional previsto en el artículo 1º de nuestra Constitución, conforme al cual las “…autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”; **toda vez que, con ello, se promueve el respeto, la protección y la garantía de los derechos fundamentales de acceso a la información y protección de datos personales.**

Para la creación del Consejo Federal para el Acceso a la Información y Protección de Datos, se propone que el Congreso de la Unión adicione al artículo 6º constitucional el siguiente diseño institucional: 1. El Consejo contará con autonomía operativa, presupuestaria, de gestión y de decisión, personalidad jurídica y patrimonio propios; y se regirá por la ley federal que emita el Congreso de la Unión, la cual deberá ajustarse a lo previsto en la ley general en materia de acceso a la información pública. 2. El Consejo será competente para conocer asuntos de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y protección de datos personales en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial (excepto la Suprema Corte de Justicia de la Nación), así como de los órganos autónomos, los partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, de personas físicas o morales que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal. 3. El Consejo resolverá los procedimientos que se interpongan en contra de actos u omisiones provenientes de cualquier sujeto obligado federal que violenten el derecho de acceso a la información pública, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicha excepción se plantea considerando que la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el Tribunal Supremo y dada su función como máximo intérprete de la Constitución; por lo tanto, debe reconocerse que no es posible generar un esquema que dé lugar a la revisión de sus determinaciones. En esas condiciones, es el único órgano cuyas resoluciones en materia de acceso a la información y datos personales no deben estar sujetas a la revisión del Consejo. Por lo que se constituye en la única instancia especializada que a su interior continuará resolviendo los recursos de revisión que le sean presentados, con apego a las disposiciones previstas en la ley general en la materia que se emita. 4. Las resoluciones que emita el Consejo **serán definitivas e inatacables para los sujetos obligados y sólo podrán ser impugnadas ante el Poder Judicial de la Federación por las personas que ejerzan su derecho de acceso a la información y de datos personales** al verse agraviados por la decisión que se tome en el recurso de revisión, toda vez que, en nuestro diseño constitucional, la tutela de los derechos fundamentales se encuentra garantizada a través de mecanismos jurisdiccionales, de manera que el artículo 103 de la Constitución establece que corresponde a los tribunales federales (a través del amparo) resolver las controversias por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por la Constitución y los tratados internacionales de los que sea parte el Estado mexicano**. En consecuencia, se elimina la posibilidad de que los sujetos obligados promuevan algún juicio o recurso ante el Poder Judicial de la Federación o cualquier otra instancia, con lo que se evita la dilación del procedimiento, por lo que deben dar cumplimiento a las resoluciones emitidas por el Consejo al resolver recursos de revisión.** 5. El Consejo será competente para conocer las inconformidades que presenten los particulares en contra de las resoluciones emitidas por los órganos garantes de transparencia de las entidades federativas, y tendrá la facultad de emitir una nueva resolución vinculatoria para los órganos garantes, en la que se pronunciará sobre el fondo del asunto. 6. La obligación de la Cámara de Diputados de garantizar que el Consejo cuente con un presupuesto anual suficiente para el cumplimiento de sus actividades. Esto tiene especial relevancia, toda vez que la Enciclopedia Jurídica, editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, señala que la “independencia orgánica se manifiesta no solamente a través de la ausencia de controles burocráticos, sino también con la existencia de cierta autonomía financiera o garantía económica a favor del órgano constitucional; de otra forma la independencia orgánica podría verse fácilmente vulnerada a través de la asfixia en el suministro de recursos económicos”.

…

Asimismo, se propone adicionar el inciso h) a la fracción II del artículo 105 de la Constitución, en el cual se determine que el Consejo Federal para el Acceso a la Información y Protección de Datos podrá interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos de acceso a la información y protección de datos personales consagrados en los artículos 6° y 16 de la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Cabe hacer mención que, en el mismo sentido, los órganos garantes de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales equivalentes en los estados de la República deberán tener facultades para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales; y el órgano garante de transparencia y acceso a la información pública y de protección de datos personales del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

…

La iniciativa de reforma al artículo 6° constitucional también comprende la inclusión de un tercer párrafo que se refiere a la creación de una ley general en materia de acceso a la información pública, cuyo objetivo sería homogenizar el contenido de la normatividad que rige el acceso a la información pública en el país. En esta ley general se armonizará la interpretación y alcance de los principios y bases establecidos en el párrafo segundo del citado artículo de la Constitución, lo que permitirá transitar sobre un piso firme en todo el país, al tratarse de un derecho igual para todos. En dicho instrumento se determinará un diseño institucional que permitirá garantizar a las personas su derecho de acceso a la información pública y elevar las expectativas de la gestión pública, promoviendo la corresponsabilidad de los actos públicos a través de la participación ciudadana. Lo anterior, al establecer parámetros iguales para todos los niveles de gobierno. La creación de esta ley general en la materia representa una propuesta de federalismo eficaz y eficiente, respetuoso de la autonomía de los estados, dado que la aplicación de las normas contenidas en dicha ley estaría a cargo de sus propios órganos autónomos de transparencia, dentro de su respectivo ámbito de competencia.

…

Finalmente, por lo que hace a los datos personales en posesión de los distintos sujetos obligados del ámbito federal, estatal, municipal y del Distrito Federal, se considera que sean los mismos órganos garantes del derecho de acceso a la información los competentes para conocer de la protección de este derecho. Tal prerrogativa quedará sujeta a lo previsto en la ley general en materia de protección de datos personales, a la cual se ajustarán las leyes que emitan la federación, los estados y el Distrito Federal, a fin de que no exista disparidad en su regulación e interpretación, toda vez que se trata de un mismo derecho. Para el ejercicio de los derechos relativos a la protección de datos personales en posesión de particulares, se deberá crear un organismo especializado que conozca del tema.

…

Por otro lado, se deberán emitir o modificar las leyes federal, estatales y del Distrito Federal, para ajustar su contenido a lo previsto en la ley general en materia de protección de datos personales.

CÁMARA DE ORIGEN: SENADORES

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

México, D.F. jueves 4 de octubre de 2012.

3. INICIATIVA DEL GRUPO PARLAMENTARIO PAN Gaceta No. 24

…

En ese sentido, es que se propone de manera esencial lo siguiente: 1) Otorgar autonomía constitucional a todos los órganos garantes de la transparencia, tanto al federal como a los de las entidades federativas. Esta propuesta a su vez comprende un diseño puntual sobre las características básicas o fundamentales que deben reunir dichos órganos autónomos a fin de asegurar los principios o criterios de los que deben estar revestidos dichos órganos, a fin de que pueda atender de manera eficiente y eficaz la función estatal toral que se les ha encomendado.

…

1. LA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL DE LOS ÓRGANOS GARANTES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. Si bien el párrafo segundo del artículo 6º de la Constitución General, ha establecido que los órganos garantes de transparencia y acceso a la información, deben ser especializados e imparciales, y deben contar con autonomía operativa, de gestión y de decisión, resulta importante en esta etapa evolutiva en la materia, dar un paso más firme en la consolidación institucional de estos órganos, a través de que en la propia Constitución General, las Constituciones de los Estados y el Estatuto Orgánico del Distrito Federal se haga explicita, y puntual la autonomía constitucional de dicho órganos garantes. Lo anterior con el fin de sentar las bases constitucionales sobre la naturaleza jurídica de estos órganos garantes tanto del orden federal como local, y no dejar en la interpretación, como ha sido hasta hoy, que en algunos casos, la autonomía se traduzca desde la desconcentración, descentralización, o bien por Ley o por Constitución Local. Resulta necesario delinear o armonizar un diseño institucional y procesal que unifique las características de los órganos garantes de la federación, los estados y del Distrito Federal de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales, para evitar la heterogeneidad, aumentar la eficacia institucional y preservar el pacto federal, pues es claro que el fortalecimiento de los órganos garantes de transparencia resulta indispensable para proteger el ejercicio de esta prerrogativa. La armonización de los órganos de transparencia del orden federal y local a de darse **para constituir instituciones autónomas, especializadas e imparciales en su actuación, características que resultan esenciales para consolidarlos como auténticos garantes del derecho de acceso a la información, lo que se traduce, a su vez, en beneficios para los gobernados, al contar con instituciones fuertes y confiables.** Todo lo anterior implica la necesidad de otorgar autonomía constitucional al órgano garante federal y a los órganos garantes de transparencia de las entidades federativas, con un diseño normativo desde la Constitución General. Además, debe reconocerse la falta de uniformidad de las disposiciones normativas en la materia, y en algunas de las veces la disparidad en las capacidades institucionales de los órganos encargados de garantizar el derecho de acceso a la información y protección de datos personales, lo que hace exigente realizar propuestas para perfeccionar el diseño normativo institucional y dotar a estas instituciones u órganos garantes del orden federal y local de instrumentos legales sólidos y para materializar su autonomía constitucional, a fin de brindar certeza jurídica a la actuación de los órganos de transparencia de todo el país. El reconocimiento de estos órganos garantes, como organismos constitucionales autónomos representa varias ventajas dentro del entramado estructural y funcional del Estado democrático y de derecho, que hemos de seguir consolidando. En primer lugar, los órganos u organismos garantes de transparencia y acceso a la información autónomos **deben contar con autonomía plena de los tres poderes clásicos, de otra forma estaría siempre latente el riesgo de manipular o presionar la libertad o independencia necesaria para el despliegue de sus atribuciones.** Luego entonces, debe asegurarse que el órgano garante de derechos fundamentales, cuente con las garantías necesarias de actuación e independencia, y pueda desplegar debidamente su radio de acción, y de esta manera alcance los fines para los que fueron creados

…

Debe quedar claro que el debate sobre la naturaleza de estos órganos garantes no es menor, y que la plena autonomía es requisito indispensable y necesario dentro de un auténtico diseño por una política nacional de rendición de cuentas. Incluso la doctrina y los propios criterios judiciales han señalado que hay por ejemplo una diferencia sustancial entre un organismo u órgano constitucional autónomo y un descentralizado. En ese sentido se ha llegado a señalar que un organismo u órgano constitucional autónomo no puede depender jerárquicamente del poder Ejecutivo ni, mucho menos, funcionalmente de algún otro poder. Se ha afirmado que de acuerdo a su naturaleza jurídica, no es posible que los actos que emita el organismo autónomo, depositario y autoridad en la materia respectiva, sean revisados por la administración pública federal. Lo contrario significaría homologar a dicho organismo a un órgano dependiente de la administración pública (ya sea descentralizada o no) sobre el que se tiene el poder de nombramiento, poder de vigilancia, poder de revisión, poder de mando, poder disciplinario y poder para la resolución de conflictos de competencia. Se ha sostenido incluso, que un organismo descentralizado no actúa de forma libre y exenta de control por parte del Ejecutivo, toda vez que el funcionamiento de los organismos descentralizados, y especialmente las facultades de autoridad que por desdoblamiento estatal éstos desempeñan, están garantizadas y controladas a favor de los gobernados y de la administración pública, dado que la toma de decisiones de esa clase de entidades se identifica con las finalidades de la administración central y del Poder Ejecutivo. Aun y cuando los organismos descentralizados son autónomos, continúan subordinados a la administración centralizada de una manera indirecta, existiendo remplazo de la "relación de jerarquía" por un "control administrativo". De ahí que se sostenga, que una subordinación del órgano autónomo constitucional a la administración pública sería incompatible con la naturaleza del órgano. Además, la creación de organismos descentralizados se logra a través de leyes, sin necesidad de reformar la Carta Magna.

…

Por ello, debe impulsarse un diseño institucional **que otorgue** a los órganos garantes de transparencia y acceso a la información de **plena autonomía**, que se dote de independencia a todos los órganos garantes del país de cualquiera de los otros poderes públicos, por el bien del órgano garante, pero **sobre todo para asegurar el derecho de los gobernados** para acceder a la información pública en posesión de los poderes, órganos, organismos, entidades, personas o sujetos obligados por la Ley, y atender esta función estatal de manera eficaz en beneficio de la sociedad. Ahora bien, respecto de la naturaleza y características de los órganos autónomos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho lo siguiente: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues 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. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad. Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza. Tesis de Jurisprudencia, P./J. 20/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Mayo de 2007, Página 1647, Novena Época, Registro No. 172456.

Del anterior criterio jurisdiccional se puede afirmar de los organismos constitucionales autónomos lo siguiente: • · Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder. • · Como evolución de la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). • · Debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. • · Se establecen en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados. • · Para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. • · La creación de este tipo de organismos no altera o destruye la teoría tradicional 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. • · Pues 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. Luego entonces, las características esenciales de los organismos constitucionales autónomos, según criterio judicial, serían las siguientes: • Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; • Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; • Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y • Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad. Conforme a las argumentaciones anteriores, es que se ha afirmado que los organismos constitucionales son aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Ley Suprema. Que no están adscritos a ninguno de los poderes tradicionales del Estado (Legislativo, Ejecutivo y judicial). Que son organismos de equilibrio constitucional y político, y sus criterios de actuación no pasan por los intereses inmediatos del momento, sino que preservan la organización y el funcionamiento constitucional. Que, por lo tanto, la existencia de los organismos constitucionales autónomos, devienen como una forma de distribución de la función estatal. Que se inscriben como mecanismo de equilibrio o racionalización en el ejercicio del poder público. Es así que se puede afirmar que los organismos constitucionales autónomos representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales. En ese contexto, es necesario recordar que el principio de la división de poderes obedeció a la necesidad de limitar el poder omnímodo (de los reyes). En resumen, **la teoría de la división de poderes o distribución de funciones, tiene como centro de gravitación: el evitar la concentración de poder en manos de pocos centros dominantes (en este caso del ejecutivo, legislativo o judicial).** Un supuesto constitucional básico del control del poder, es la división de poderes. La teoría de la división de poderes como se sabe tiene sus orígenes en Aristóteles y es en el siglo XVIII, cuando se publicó la obra de Charles de Secondat, Barón de Montesquieu, titulada El espíritu de las leyes, cuando alcanza su expresión. Del texto de Montesquieu, se deriva que su inspiración fue la comprensión de la necesidad de evitar que los gobernantes abusaran de sus facultades en el intento de incrementar su poder: en perjuicio de la libertad humana. Por eso afirmó que “**Para que no se pueda abusar del poder, se necesita que, por disposición de las cosas, el poder detenga al poder.”** Es así que **el control se constituye como el conjunto de medios que garantizan las limitaciones establecidas al ejercicio del poder, la forma en que se asegura la vigencia de la libertad y los derechos fundamentales de la persona humana**. En consecuencia, para el buen funcionamiento de un Estado, es indispensable que el poder sea controlado. Precisamente por eso, hoy la realidad ha impuesto nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia o el exceso de alguno de los poderes clásicos: De aquí el origen de los organismos constitucionales autónomos. Por lo tanto, los organismos constitucionales autónomos se inscriben como parte del control en el ejercicio del poder público. Sobre estos organismos autónomos, como lo ha señalado la doctrina deben atender a determinados principios, como son: • · Inmediatez. Es decir, deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución. • · Esencialidad. Son necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo. • · Participan en la dirección política del Estado. Participan en la dirección política del Estado, y emanan de actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales contribuyendo a la toma de decisiones del Estado. • · Tienen paridad de rango con los otros órganos de Estado. Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación. • · Gozan de autonomía orgánica y funcional, y en general presupuestaria. • · Apoliticidad: son organismos técnicos y no políticos. • · Inmunidad: sus titulares solo pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades, y no por una cuestión unipersonal o voluntariosa. • · Están sujetos a esquemas de transparencia. Los actos y decisiones de los organismos autónomos, salvo los casos comprensibles del secreto en las investigaciones del Ministerio Público, podrán ser conocidos por cualquier ciudadano, y cualquiera deberá tener acceso a la información, incluyendo obviamente los órganos del Estado. • · Gozan de intangibilidad, es decir deben ser organismos permanentes, o por lo menos para cuya derogación se podría exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma constitucional ordinario. • · Funcionamiento interno apegado al Estado de derecho. Es decir, sería imprescindible que en las responsabilidades administrativas de funcionarios de los respectivos organismos, éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales. En resumen, los organismos constitucionales autónomos son generalmente entidades técnicas de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales, que se organizan y funcionan en base a los principios referidos; y para su buen funcionamiento no sólo deben ser independientes de los poderes clásicos, sino de los partidos políticos o de otros grupos o factores reales de poder. Es así, que la propuesta va en el camino de que los órganos de transparencia de la Federación, de todos los Estados y el Distrito Federal se constituyan – particularmente donde todavía no lo son- en organismos constitucionales autónomos, mediante el establecimiento de las garantías mínimas a estos para asegurar los principios o criterios de inmediatez, esencialidad o de equilibro constitucional, paridad de rango, dirección política, estabilidad, permanencia, independencia, transparencia, imparcialidad, apoliticidad, **especialidad,** responsabilidad y sujeción al estado humanista, social y democrático de derecho, a fin de que pueda atender de manera eficiente y eficaz la función estatal toral que se les ha encomendado. Lo anterior sin dejar de reconocer, que distintas entidades federativas han dado un paso adicional en el tema de transparencia y acceso a la información, al fortalecer sus órganos garantes desde su constitución local, siendo ello sin duda un referente que anima la presentación de esta iniciativa.

Ahora bien, en cuanto al organismo garante federal no puede desconocerse su naturaleza jurídica sui generis, que lo asemeja en mucho a un organismo constitucional autónomo. Pero además, nadie puede regatearle su credibilidad institucional y la confianza social de la que goza hoy en día. En los hechos el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de datos Personales (IFAI) es un referente nacional e internacional ha seguir en cuanto a su actuación en pro del derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales. Sus resoluciones y criterios de actuación han reflejado la independencia en sus juicios, y hasta a hoy no ha habido asomos de injerencias o presiones que hayan llevado a dicho organismo a una subordinación a alguno de los poderes públicos. Sin embargo, como ya se dijo en esta etapa de evolución normativa es necesario consolidar dicho organismo garante federal como un organismo constitucional autónomo.

…

Como se puede observar, sólo se aproxima, porque el IFAI no lo es. Pues no se cumple por ejemplo con la característica de inmediatez; es decir, no está establecido y configurado directamente en la constitución. Tampoco mantiene Paridad de Rango; es decir no mantienen con los otros órganos del estado relaciones de coordinación entre pares, pues es un descentralizado, lo que hace que esté subordinado formalmente a uno de los poderes. En este sentido, la preocupación o inquietud fundamental, es el alcance del ámbito competencial que hoy abarca el órgano garante federal de transparencia y acceso a la información pública, en el ámbito federal. El radio de acción del Instituto Federal es sobre las dependencias y entidades de la administración pública federal. El Instituto Federal conoce sobre negativas u omisiones de información, vía el recurso de revisión, pero solo de la administración pública federal. Pero no conoce ni es garante sobre la actuación en materia de acceso a la información de los otros poderes públicos. No interviene como órgano especializado en la materia frente actos u omisiones del poder Legislativo (Cámara de Diputados, Cámara de Senadores, y Comisión Permanente) ni del poder Judicial, tampoco sobre los órganos autónomos reconocidos como son la Comisión de Derechos Humanos o el Instituto Federal Electoral. La Ley ha establecido que estos son sujetos obligados, pero los faculta para emitir vía acuerdo o reglamentos, lo necesario para sujetarse a los criterios de la ley, y los faculta para constituir sus propios órganos de transparencia, que conocen y resuelven las impugnaciones en la materia, sin que tenga participación de ello el Instituto Federal. Digámosle así, estos poderes públicos son juez y parte, y son en sí mismo su propio pequeño IFAI. Esa es la realidad, y creo que el punto central en la búsqueda por la autonomía constitucional del órgano garante federal. Ya que solo puede tener competencia sobre los demás poderes públicos, y ser órgano garante en el acceso a la información en todo el ámbito federal si y solo si: se le da el carácter de órgano constitucional autónomo, ya que por supuesto no lo puede ser como órgano descentralizado. Por lo tanto, no es dable tener en el orden federal –como tampoco en el ámbito local- un derecho de acceso a la información fragmentado o dividido en partes. Es indispensable evitar disparidad en la regulación, se debe consolidar una homologación en los criterios de vigilancia, evitando el riesgo de no asegurar debidamente el ejercicio de este derecho, en perjuicio de los gobernados.

…

Por lo tanto resulta necesario cohesionar el derecho de acceso a la información con una visión integral, para que sea un mismo órgano garante, como máxima autoridad en la materia**,** quién vigile el ejercicio del derecho, tanto en los tres poderes clásicos, como de los demás órganos constitucionales autónomos y otros órganos autónomos no constitucionales. En efecto, la naturaleza autónoma constitucional del Instituto Federal traería consigo múltiples beneficios, entre los que destaca: la seguridad jurídica y la certeza institucional, la credibilidad y confianza ciudadana; bajo los principios de imparcialidad, objetividad, independencia, **especialización y profesionalismo** respecto de todos los poderes, órganos, entidades, personas o sujetos obligados por la ley del orden federal. A mayor abundamiento, la propuesta por la autonomía constitucional ha sido un planteamiento constante realizado por el sector académico, doctrinal y por organizaciones comprometidas con la transparencia o la rendición de cuentas.

…

Acotado ello, la autonomía constitucional que se plantea ha de implicar -como ya se dijo- el dotar de garantías eficaces al organismo garante en materia de acceso a la información del orden federal, para que pueda desarrollar o desplegar debidamente la tarea estatal encomendada. Por lo tanto dentro del diseño normativo que se plantea en esta iniciativa para constituir al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública como organismo constitucional autónomo en el artículo 6º Constitucional, es que se proponen los aspectos siguientes:

· AUTONOMÍA EN SU FUNCIONAMIENTO E INDEPENDENCIA EN SUS DECISIONES. Se plantea que dicho organismo constitucional autónomo –en lo sucesivo también Instituto o Instituto Federal- este dotado de personalidad jurídica y patrimonios propios, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su actuación; Cuando se alude a que dicho organismo garante deba gozar de **autonomía en su funcionamiento** e independencia en sus decisiones, implica una **garantía constitucional en favor de los gobernados y del propio organismo garante**, y **se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades de la materia, emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones, provenientes ya sea de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o**, incluso, de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural, tal y como lo ha sostenido nuestro máximo Tribunal. Por lo tanto, la propuesta busca dejar claro la facultad del organismo garante para resolver con libertad los asuntos de su competencia, **sin interferencia de otros poderes u otros organismos públicos autónomos,** salvo los medios de control que establezca la Constitución Política, la ley y las demás disposiciones aplicables.

…

• · EL INSTITUTO COMO ORGANISMO RESOLUTOR EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO. El organismo constitucional autónomo será competente para conocer y resolver de los recursos de revisión interpuestos por violación al derecho de acceso a la información pública por parte de los poderes, órganos, organismos, entidades, personas o sujetos obligados por la Ley -con excepción de la Suprema Corte-, en el ámbito de la competencia federal.

• · FACULTAD DE INTERPRETACIÓN EN EL ORDEN ADMINISTRATIVO POR PARTE DEL ORGANISMO GARANTE. Se propone dejar explicito que el Instituto Federal podrá interpretar en el orden administrativo las disposiciones aplicables al momento de resolver los recursos, sujetándose a lo previsto en el artículo 1º de la Constitución General.

…

Luego entonces, el organismo constitucional autónomo garante que se plantea, en aras de proteger, garantizar y cumplir con la tutela del derecho humano de acceso a la información pública y de protección de datos personales, debe por lo menos efectuar la interpretación al amparo de los principios y características descritas, y conforme a los últimos criterios fijados por nuestro máximo tribunal en materia de control de constitucionalidad. Ante ello, y a la luz de los avances en materia de derechos humanos, se arriba a la consideración de que el órgano constitucional autónomo garante, en aras de proteger, garantizar y cumplir con la tutela del derecho humano referente al acceso a la información pública o protección de datos personales, podría en forma oficiosa, de acuerdo a su naturaleza, efectuar por lo menos la interpretación más favorable de las normas que regulen el ejercicio del derecho humano, e incluso se abre la perspectiva para llevar a cabo un control difuso de la constitucionalidad y convencionalidad de las disposiciones que restringen el disfrute de un derecho humano, ya como órgano constitucional autónomo, garante de los derechos humanos de su competencia. Por lo que resulta comprensible y viable la propuesta que se plantea en cuanto a reconocer en el texto constitucional la facultad de interpretación en sede administrativa de este organismo, sobre todo porque también se estaría planteando para los órganos de las entidades federativas en el ámbito de su competencia, a fin de evitar que en algunos casos se prive de esta facultad tan importante que deben tener estos órganos resolutores garantes de derechos fundamentales.

• · PRINCIPIOS EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN EN LA MATERIA. Se plantea que en el ejercicio de esta función estatal la certeza, independencia, legalidad, **imparcialidad, profesionalismo,** celeridad, transparencia, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

…

De las iniciativas a la reforma en comento destaca lo siguiente:

Lo organismos constitucionales autónomosno se encuentran subordinados a otros poderes. Su fin es desempeñar una función especializada en una materia específica, en el caso, acceso a la información y protección de datos. Se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Se establecen en el texto constitucional. Por ello se constituyen en organismos imparciales, garantizando una actuación profesional y objetiva.

Se advirtió la necesidad de independizar al entonces IFAI del Poder Ejecutivo, para que no se encontrara subordinado a éste, y tuviera competencia sobre los demás poderes y entes del Estado.

Se advierte la importancia de sentar la naturaleza jurídica del organismo garante como organismo constitucional autónomo, pues **su fortalecimiento protege el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales**. Siendo así, su objetivo es evitar incidir -por parte de otros poderes o factores reales de poder- en la independencia del organismo en el despliegue de sus atribuciones.

Se observa que, de acuerdo con su naturaleza jurídica, como organismo constitucional autónomo, no es posible que sus actos sean revisados por otros entes o Poderes pues ello lo subordinaría a tales entes.

Se resalta la preocupación de que el entonces IFAI, al estar inscrito en la administración pública, no alcanza a otros poderes y entes fuera del Poder Ejecutivo, quienes dirimen los asuntos relativos al derecho de acceso y la protección de datos, en su propio seno, es decir, cada poder, ente u organismo, contaba con una instancia propia que atendía la materia. Lo anterior resultó en la necesidad de homogeneizar la regulación y los procedimientos, para evitar multiplicidad de pequeños IFAI´s en los diversos poderes y entes, que eran a su vez juez y parte.

Por tanto, resultaba necesario un mismo organismo garante como máxima autoridad que vigilara el ejercicio de los derechos de acceso y protección de datos, en los poderes clásicos, demás organismos constitucionales autónomos y otras autoridades.

Se considera así, que la autonomía en realidad es a favor de los gobernados, pues permite a la autoridad especializada en la materia, decidir con apego a la normativa, con imparcialidad y sin tener que someterse a indicaciones, sugerencias, instrucciones, insinuaciones, etcétera, de otros poderes o personas. Por tanto, era importante dejar en claro que resolviera con libertad los asuntos de su competencia, sin interferencia de otros poderes u organismos públicos.

Finalmente, la intención era que el organismo garante fuera órgano resolutor máximo en el ámbito administrativo de su materia: el acceso a la información y la protección de los datos personales.

Hasta aquí por lo que hace al proceso de la reforma constitucional en comento.

Dado el nuevo marco constitucional, el **4 de mayo de 2015**, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y, el **9 de mayo de 2016**, se publicó la Ley **Federal** de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**VII. CONCEPTOS DE INVALIDEZ:**

**Primer concepto de invalidez:**

**Violación a la autonomía del INAI y, por ende, al principio de división de poderes y a la legalidad; artículos 6º, 49, 14 y 16, de la Constitución Federal, respectivamente, en virtud de que con el acto aquí impugnado, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa extralimita las facultades que tiene encomendadas en el diverso numeral 73, fracción XXIX-H del mismo Pacto Federal.**

Como lo ha sostenido esa Suprema Corte, la distribución del poder público ha evolucionado dando como resultado, entre otros, la creación de organismos constitucionales autónomos, a los que se les ha encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales, esa es su **principal misión**.

Se han señalado como características de estos organismos las siguientes:

1. Estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
2. Mantener con los otros órganos del Estado **relaciones de coordinación**;
3. Contar con **autonomía e independencia funcional** y financiera; y.
4. Atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Son aplicables las jurisprudencias siguientes:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XXVII, Febrero de 2008

Tesis: P./J. 12/2008.

Página: 1871

**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.

Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 12/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XXV, Mayo de 2007

Tesis: P./J. 20/2007.

Página: 1647

**ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.**

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues 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. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. Mayoría de nueve votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Disidente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 20/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

Así, como quedó plasmado líneas arriba, al transcribir parte del proceso de reformas de 7 de febrero de 2014, el Poder Reformador de la Constitución estimó urgente atender la demanda social consistente en contar con un organismo especializado en materia de acceso a la información y protección de datos personales, ello debido a la necesidad de garantizar que el ente a quien se encargara dicha función primordial para la democracia -garante de los derechos de acceso a la información y protección de datos-, contara con la suficiente independencia para emitir sus fallos evitando la influencia de cualquier otro poder o personas, garantizando la imparcialidad, especialidad, objetividad y profesionalismo en las decisiones objeto de su materia.

La autonomía es una garantía institucional[[3]](#footnote-3) que salvaguarda las características orgánicas y funciones esenciales del ente, al impedir que otro poder público interfiera de manera decisiva en sus atribuciones, so pena de violar el principio de división de poderes; es decir, la autonomía constitucional de que goza un ente, tiene como su más alto fin proteger y procurar, vía la absoluta libertad de decisión, el correcto desenvolvimiento de las funciones que tiene encomendadas, en el caso, del derecho de acceso a la información y del derecho a la protección de los datos personales, **evitando que otros órganos de Estado intervengan en dichas funciones injustificadamente**.

Por esta razón, se reforma el artículo 6º constitucional, para dejar claramente asentado que la autonomía sería una característica inherente al organismo garante que refiere el precepto, ésta sería su naturaleza jurídica, ser un organismo constitucional autónomo especializado en acceso a la información y protección de datos personales.

El texto del artículo es el siguiente:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 11 DE JUNIO DE 2013)

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.

(ADICIONADO, D.O.F. 11 DE JUNIO DE 2013)

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.

(ADICIONADO, D.O.F. 11 DE JUNIO DE 2013)

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.

(ADICIONADO, D.O.F. 11 DE JUNIO DE 2013)

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

N. DE E. POR DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL D.O.F. DE 11 DE JUNIO DE 2013, ESTE PÁRRAFO CON SUS RESPECTIVAS FRACCIONES PASÓ A SER APARTADO “A”.

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 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:

(REFORMADA, D.O.F. 7 DE FEBRERO DE 2014)

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.

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

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.

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

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.

(REFORMADA, D.O.F. 7 DE FEBRERO DE 2014)

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

(REFORMADA, D.O.F. 7 DE FEBRERO DE 2014)

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.

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

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.

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

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

(ADICIONADA [N. DE E. CON LOS PÁRRAFOS QUE LA INTEGRAN], D.O.F. 7 DE FEBRERO DE 2014)

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.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

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

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

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.

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.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

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.

Así, las fracciones I a VII del apartado A, establecen las bases generales para el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales, resaltando la importancia de que los organismos especializados que los diriman serán autónomos; posteriormente, en la fracción VIII, se refiere de forma específica al organismo garante Federal, al cual le encarga el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, el cual también deberá ser autónomo.

Ahora, **la autonomía como característica esencial**, tiene diversas **implicaciones** que precisamente derivan de la razón por la que se diseñó un organismo con tal atributo.

En efecto, fue preocupación fundamental del Poder Reformador de la Constitución, crear un organismo capaz de emitir resoluciones profesionales, técnicas y **ajenas a la influencia de cualquier poder, ente, órgano o persona**, y cuya única finalidad fuera la procuración y protección de los derechos en cuestión: el acceso a la información y la protección de los datos personales.

De ahí que la autonomía constitucional tenga las siguientes implicaciones, en las que se desdobla dicho principio constitucional, y que de hecho se encuentran en el texto fundamental:

a) **La posibilidad de emitir su regulación interna**, puesto que en tanto garante del derecho, sólo el organismo tiene el conocimiento exacto para precisar su organización, atendiendo a las necesidades reveladas en el ejercicio de su función; asimismo, al emitir su propia regulación interna, se le dota de la independencia necesaria para pronunciar resoluciones de forma tal que sea imparcial, profesional y objetiva, facultad que se encuentra en la fracción VIII del apartado A, del artículo 6º multicitado: ***“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.”*** (Corresponde a la **autonomía funcional** a que se refiere la jurisprudencia 12/2008)

b**) Ser el órgano especializado en el ámbito administrativo en los derechos de acceso a la información y la protección de los datos personales y, por ende, MÁXIMA AUTORIDAD EN LA MATERIA en sede administrativa**. Esta función, es la función sustantiva primordial para la que se le creó y por la que se le dotó de autonomía, para que las resoluciones que emitiera fueran imparciales y objetivas, atendiendo a criterios técnicos y especializados. Función también establecida textualmente en el párrafo transcrito:

***“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.”***, así como en la fracción 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.”***Y en la fracción VIII, párrafoséptimo, refiere que ***“Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.”***

Del texto transcrito se advierten por un lado i) la **especialidad** con la que el organismo garante debe contar en la materia de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales; por otro ii) **ser órgano terminal, o MÁXIMA autoridad, en sede administrativa en la dicha materia**, lo cual que se constata del proceso de reformas que dio origen al precepto**.**

En ese sentido, la especialidad técnica en la materia es **protegida** por la autonomía en tanto que precisamente se le dota con la garantía institucional en comento, para que sus resoluciones sean lo más objetivas y profesionales, lo que sólo se logra con órganos altamente especializados, puesto que así regirán sus decisiones en atención a ese saber específico con el que cuentan y no en atención a razones políticas.

Razón por la cual -la especialidad- es el órgano terminal o máxima autoridad en sede administrativa en materia de derecho de acceso a la información y protección de datos personales, ya que no existe, en sede administrativa y desde la perspectiva constitucional, ente más capacitado, más especializado, más apto que el organismo garante en el ámbito de su competencia.

c) **Mantener un régimen de cooperación y coordinación con los otros poderes, entes y organismos.** El **NO encontrarse SUBORDINADO** a ningún otro ente, significa que **sus decisiones no puedan ser revisadas o revocadas por otros entes, poderes u órganos, al menos no en sede administrativa, pues lo contrario implicaría dependencia al ente que lo revisa;** esto, sin embargo, no significa que se trate de un organismo con poder soberano, absoluto, tampoco significa que no deba realizar ninguna actuación sino es dada por él mismo y para sí mismo, **no**, ello no es autonomía, la autonomía significa que, **en el ámbito de la propia competencia** (derecho de acceso a la información y protección de los datos personales) no se reciban órdenes o resoluciones de otro órgano del Estado. Esto cobra sentido, pues si se tiene que el órgano es el especialista en la materia, no tendría ningún sentido subordinar sus decisiones a otro entre que no lo es -verbigracia el Tribunal Federal de Justicia Administrativa-, así, podrá acatar resoluciones de otros órganos de Estado, como por ejemplo Poder Judicial, si, dicho ente está desenvolviendo a su vez **también su propia competencia constitucional** para la que fue creado.

Lo anterior se desprende también del artículo 6º fundamental al referirse a la autonomía:

***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 Segundo Transitorio de tal reforma ***“En tanto se determina la instancia responsable encargada de atender los temas en materia de protección de datos personales en posesión de particulares, el organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución ejercerá las atribuciones correspondientes.****”* y la fracción IV del 6o: ***“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.”*** Y en la fracción VIII, párrafoséptimo, refiere que ***“Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados.”***

Previo a evidenciar la violación a la autonomía por parte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, es necesario recordar que la controversia constitucional procede, no solamente para alegar invasión de esferas competenciales, sino que es posible acudir al medio de control de constitucionalidad basado en un concepto de afectación amplio, donde exista un principio de agravio que puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación de cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente por la Constitución, como garantías institucionales, en el caso la autonomía constitucional[[4]](#footnote-4) y las implicaciones que tiene, pero siempre referido a afectación a los ámbitos competenciales. Este criterio derivó de la Controversia Constitucional 117/2014 y dio lugar a la jurisprudencia del Pleno ya citada en párrafos anteriores 42/2015, de rubro “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO”, de hecho, precisamente en tal asunto el IFT (órgano demandado) alegaba que la controversia constitucional era improcedente, en virtud de que el Congreso de la Unión (actor) no alegaba invasión de esferas a su competencia, sino que lo que alegaba era una extralimitación en el ejercicio de facultades del IFT; sin embargo, la Corte estimó que la causal de improcedencia era infundada y que procedía analizar lo hecho valer por el Congreso de la Unión actor.

Similar situación acontece en la especie, toda vez que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa se extralimita en el ejercicio de sus facultades, lesionando con ello la autonomía constitucional de este Instituto, en específico, desborda la facultad que tiene encomendada en el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Federal.

Así es, el artículo 73, fracción XXIX-H establece textualmente lo siguiente:

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten **entre la administración pública federal y los particulares.**

Asimismo, será el órgano competente para **imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves** y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.

Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.

Como ese Alto Tribunal podrá advertir, al TFJA, cuenta con facultades para dirimir controversias que se **susciten entre la administración pública federal y los particulares** y, en materia de **responsabilidades administrativas de los servidores públicos.**

Es oportuno mencionar, que desde la reforma constitucional de 7 de febrero de 2014, este Instituto garante ya no forma parte de la administración pública federal, puesto que a partir de ese año, el INAI fue dotado de autonomía, pero no sólo eso, una de las consecuencias más relevantes de la modificación en su diseño constitucional, es precisamente colocar al organismo garante en una posición de **coordinación** con los otros poderes, entes y organismos constitucionales autónomos, esto es, **evitando la posibilidad de ser revisado o revocado en su actuar por otros entes o poderes** (que no tengan encomendada constitucionalmente, la revisión de sus resoluciones), pues de existir esa posibilidad estaríamos ante un organismo ya no autónomo -lo cual fue la intención de la reforma de 2014- sino ante un órgano dependiente, permitiéndose así que ese otro órgano, poder o ente, interfiriera de manera preponderante en sus atribuciones, lo cual es inaceptable.

Ahora, la multa que como medida de apremio se le impuso al servidor público que la impugnó vía el juicio de nulidad que dio origen a la presente controversia, no proviene de una controversia entre la administración pública federal y un particular, puesto que ni el INAI forma ya parte de la citada administración, ni el funcionario al que se le impuso la multa fungía en su calidad de particular, sino que precisamente en razón de su calidad de autoridad, de sujeto obligado, que incumplía con sus obligaciones de transparencia, es que se le impone la medida de apremio.

Tampoco proviene de un procedimiento de responsabilidades administrativas, pues éste tiene como objeto **sancionar, castigar,** una falta administrativa señalada como tal en la Ley, sea que la falta administrativa se formule como una cierta conducta específica -verbigracia el cohecho, que se describe como obtener con motivo de sus funciones un beneficio no comprendido en la remuneración como servidor público, artículo 52 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas- o, que se formule de forma genérica, verbigracia el incumplimiento de obligaciones legales, como lo establece el artículo 49 de la Ley en mención. Además, la falta administrativa tiene como fin proteger bienes jurídicos y principios de la más alta relevancia, que son valiosos en sí mismos, como la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, con que se deben conducir los servidores públicos[[5]](#footnote-5).

Por su parte, las medidas de apremio pueden encontrarse en cualquier tipo de procedimiento, civil, penal, administrativo, mercantil, etcétera, y se distinguen principalmente de la falta administrativa en que la medida de apremio **no tiene como fin sancionar una conducta** (por lesionar bienes jurídicos como los principios que rigen el actuar de los servidores públicos, a saber, legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia) ni tampoco tiene como fin proteger bienes jurídicos, por sí mismos y en sí mismos por su alto nivel, como los mencionados en el artículo 109 constitucional; sino que la medida de apremio si bien es un acto que molesta a la persona, como la multa, lo cierto es que su fin **no es sancionatorio**, sino que tiene como fin **hacer** **cumplir una determinación de autoridad**, así como tampoco su teleología es procurar bienes jurídicos y principios de la más alta relevancia, sino simplemente hacer efectivo el imperio de que están investidas las autoridades para el correcto desenvolvimiento de sus funciones, doblegando la voluntad de las personas que se resisten a cumplir con una orden proveniente de autoridad.

Por lo que como ese Máximo Tribunal del país advertirá, el TFJA, no tiene facultad constitucional para conocer de la multa impuesta por este Instituto, como medida de apremio dentro de un procedimiento que verifica el cumplimiento de las obligaciones de transparencia. Esto es así, toda vez que ni se trata de una controversia entre la administración pública y un particular, ni se trata de una sanción en virtud de la responsabilidad administrativa en que incurrió el servidor; la medida de apremio impuesta tiene como fin, como todas las medidas de apremio, simplemente hacer cumplir una determinación a cuyo cumplimiento se resiste una persona.

Por lo que, hasta aquí se observa que, de la**s facultades constitucionales** que tiene encomendadas el TFJA y de la naturaleza de la multa impuesta -medida de apremio-, dicho tribunal carece de facultad necesaria para revisar la medida de apremio impuesta.

Ahora, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, nació -como Tribunal Fiscal de la Federación- a través de una Ley, la Ley de Justicia Fiscal expedida el 27 de agosto de 1936, expedida por el Presidente Lázaro Cárdenas. Dicha Ley fue derogada por el artículo 2º Transitorio del Código Fiscal de la Federación, pero en su Título Cuarto se reprodujeron las disposiciones derogadas; no se dijo que se creaba el Tribunal, sino que se le tuvo por existente como un hecho consumado.

No fue sino hasta la reforma constitucional de 25 de octubre de 1967, que se establece la existencia de los tribunales contencioso-administrativos en el texto constitucional, esto en el artículo 104 y todavía no en el 73.

A continuación, se transcribe la evolución de los artículos 104, fracción I, segundo párrafo y 73, fracción XXIX-H constitucionales, se copia el texto de la reforma y se transcribe la parte conducente del proceso legislativo que al caso interesa:

**(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 30 DE DICIEMBRE DE 1946)**

**Art. 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:**

(REFORMADA, D.O.F. 30 DE DICIEMBRE DE 1946)

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Texto que aún no contiene referencia alguna al TFAJ, es hasta 1967 y siguientes que se observan modificaciones en la Norma Fundamental referidas a los tribunales contencioso-administrativos:

**(REFORMADO, D.O.F. 25 DE OCTUBRE DE 1967)**

**Art. 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:**

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

**Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo** dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las **controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares**, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa.

La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo;

**INICIATIVA:**

CC. SECRETARIOS DE LA H. CÁMARA DE SENADORES:

A los señores Ministros de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, me permití solicitarles la formulación de un estudio que viniera a resolver algunos problemas que afectan a la administración de la justicia, muy principalmente el relacionado con el rezago que aqueja en forma acentuada algunas de las salas del propio alto Tribunal, y, respondiendo a mi requerimiento, hicieron entrega de la exposición de motivos y conclusiones a que llegaron y que implican reformas tanto a diversos artículos de la Constitución General de la República, como a otros de la Ley de Amparo Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la propia Constitución.  
  
En dicho estudio se expresa lo siguiente:

MOTIVOS

**DICTAMEN ORIGEN: 15/NOV/1966**

**…**

Del examen de los antecedentes históricos del **Tribunal Fiscal de la Federación aparece que fue creado en la Ley de Justicia Fiscal expedida el 27 de agosto de 1936 por el Presidente Lázaro Cárdenas en uso de facultades extraordinarias en materia hacendaria.** En el informe rendido por el propio Presidente ante el Congreso de la Unión, el primero de septiembre de 1936, manifestó que entre las principales leyes en materia hacendaria promulgadas en el curso de ese año, se encontraba "la que creó el Tribunal Fiscal de la Federación, **destinado a la organización de los servicios de la justicia fiscal, con el objeto de proteger los derechos particulares lesionados por resoluciones ilícitas".**

Sin embargo, **en la Exposición de Motivos de aquella ley**, yendo más allá de lo dicho por el Presidente de la República, se afirma que la ley "representa el primer paso para crear en México tribunales administrativos dotados de la autonomía -tanto por lo que hace a facultades como a forma de proceder y a su situación orgánica- que es indispensable para que puedan desempeñar con eficacia funciones de **control de la administración** activa en defensa y garantía del interés público **y de los derechos e intereses legítimos**". En otros términos, la ley no se **limitaba a la protección de los derechos particulares,** sino que aspiraba al **control de la administración** activa en defensa y garantía del interés público y entrañaba también el propósito de iniciar un sistema de tribunales administrativos autónomos.

…

La ley de 1936 fue derogada por el Artículo 2° Transitorio del Código Fiscal de la Federación, decretado por el Congreso de la Unión en diciembre de 1938; pero en el título cuarto del nuevo Código, se reprodujeron sustancialmente las disposiciones de la ley derogada. No se dijo expresamente que se creaba el Tribunal Fiscal. Simplemente se le tuvo por existente como un hecho consumado.

De todo lo anteriormente expuesto, estas Comisiones deducen y plantean ante Vuestra Soberanía las siguientes consideraciones:  
  
Primera.- En el procedimiento contencioso-administrativo, la autoridad administrativa, en aras de la equidad y por respeto a las garantías de los gobernados, admite discutir la legalidad de sus decisiones y actos dentro de la misma esfera administrativa antes de llegar a una controversia ante la autoridad judicial.  
  
Segunda.- **La creación del Tribunal Fiscal de la Federación en 1936, como primer paso para instituir un sistema de tribunales administrativos destinados a controlar internamente la legalidad de los actos de la administración activa, aparte el debate que suscita la constitucionalidad con que fue establecido ese tribunal**, es, sin duda, la expresión de un propósito en favor de la seguridad jurídica, congruente con el programa de justicia social de la Revolución.  
  
Tercera.- **En esas condiciones, si no se encuentra en ninguna de las fracciones del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos una facultad expresa de la que emane una facultad implícita para la creación de tribunales administrativos autónomos de competencia contenciosa y administrativa,** y si la reforma de diciembre de 1946 que adicionó la fracción I del Artículo 104 entraña, por interpretación extensiva, tal facultad, ello constituye una conquista que no debe desvirtuarse y, por el contrario, debe consolidarse en el párrafo segundo de la fracción I del Artículo 104.  
  
Cuarta.- En mérito de las consideraciones anteriores se sugiere que la reforma consiste en que en el nuevo párrafo **se establezca, de una manera expresa,** sin que requiera dudas ni interpretaciones, **que las leyes federales podrán instituir tribunales administrativos que tengan a su cargo dirimir, en vía contenciosa administrativa**, las cuestiones que se susciten entre la administración pública y los particulares, instituyendo normas para su organización, su competencia, el procedimiento que deberán observar y los recursos que se estimen conducentes contra sus resoluciones, dentro de la misma esfera administrativa.

**DICTAMEN REVISORA/ 9 DIC 1966**

Además, a tal propósito y con relación a la fracción I del artículo 104 que se comenta, estiman que debe adicionarse a efecto de comprender, en la posibilidad de que las leyes federales puedan instituir tribunales de lo contencioso - administrativo con plena autonomía para dictar sus fallos, aquella que se refiere a los que tendrán competencia para dirimir las controversias que pudieran suscitarse entre la Administración Pública del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, **toda vez que ello representa la constitucionalización de tales Tribunales**; esto es, las mismas razones que existen para considerar adecuada la modificación que propone el Senado de la República, respecto de la Administración Pública Federal, son valederas para incluir la institución de tribunales con competencia para resolver las controversias en las que sea parte la Administración Pública del Distrito y Territorios Federales, tanto más, cuanto que en todo caso, no se hace sino mantenerse el actual sistema de que sea el Tribunal Fiscal de la Federación quien conozca de las controversias dichas.

**DISCUSIÓN REVISORA/ 13 DICIEMBRE 1966**

La Reforma introducida por la citada minuta del Honorable Senado indiscutiblemente que constituye un avance en nuestro régimen constitucional en cuanto que de una manera categórica y expresa de **bases constitucionales** para **la creación de los tribunales del contencioso administrativo** que dirima las diferencias que puedan existir **entre los particulares y la administración pública** cuando ésta actúa como administrativa activa en el ejercicio de su soberanía.

**DECLARATORIA/ 1 JUNIO 1967**

VI. Con la reforma del artículo 104 de la Constitución se erigen las bases jurídicas de un sistema de justicia administrativa y se allana el camino para restringir las revisiones que las autoridades administrativas interponen sin medida contra las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación o de cualquier otro tribunal de lo contencioso - administrativo que pudiera establecerse;

**(REFORMADO, D.O.F. 8 DE OCTUBRE DE 1974)**

Art. 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 8 DE OCTUBRE DE 1974)

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para (sic) ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

**Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo** dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, **que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, y los particulares**, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Reforma de 1974, que al caso no tiene la importancia.

**(ADICIONADA, D.O.F. 10 DE AGOSTO DE 1987)**

Art. 73.-

…

XXIX-H.- Para **expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo** dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo **dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares**, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Art. 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O.F. 8 DE OCTUBRE DE 1974)

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para (sic) ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

**(DEROGADO SEGUNDO PARRAFO, D.O.F. 10 DE AGOSTO DE 1987)**

**(DEROGADO TERCER PARRAFO, D.O.F. 10 DE AGOSTO DE 1987)**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS/ 21 DE ABRIL DE 1987**

Se propone la adición de una fracción XXIX-G al artículo 73 constitucional, para **atribuir al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo**, para resolver controversias que se susciten entre la **Administración Pública Federal o del Distrito Federal con los particulares**. Esta facultad se encontraba impropiamente ubicada en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 104, por lo que la reforma propuesta le da su correcta ubicación.  
  
La justicia contencioso administrativa es un aporte de la ciencia jurídica moderna, a la que México no podía permanecer ajeno, por lo que desde la reforma constitucional de 30 de diciembre de 1946 se le otorga reconocimiento constitucional respecto de la administración federal, y desde la reforma de 25 de octubre de 1967 se reconoció para la Administración Pública del Distrito Federal.

**DICTAMEN ORIGEN/ 23 DE ABRIL 1987**

En su artículo primero, el proyecto propone adicionar la fracción XXIX-G al artículo 73. Este agregado responde a una necesidad de técnica jurídica que traslada del artículo 104, que se ocupa de la organización del poder judicial, al ya mencionado artículo 73, que se refiere a las facultades del Congreso, la de expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo.  
  
La constitucionalidad de estos tribunales fue, en algún tiempo, intensamente discutida, pero hoy se admiten como una imperiosa necesidad para hacer posible la adecuada relación entre gobernantes y gobernados.  
  
**El constituyente mexicano disipó las dudas relativas a la base constitucional de tales tribunales por medio del segundo párrafo del artículo 104 de la Norma Suprema**, **pero la ubicación correcta de este precepto es, efectivamente, en el artículo que se refiere a las facultades del Congreso de la Unión.**  
**La reforma propuesta permite colocar la norma en el sitio que le corresponde** y por ello consideramos que es de aprobarse, aunque debemos aclarar que en la minuta proyecto de decreto relativa a las reformas propuestas, también por el Ejecutivo Federal, al artículo 27, y que adiciona una fracción XXI X-G al artículo 73, ambos constitucionales, estas mismas comisiones dictaminadoras y la de Asentamientos Humanos y Ecología, propusimos, precisamente, que la fracción que se adiciona al artículo 73 fuese la XXIX-G, por lo que ahora proponemos que la consignada en la iniciativa en análisis como la XXIX-G sea la XXIX-H. No se nos escapa que el orden en que se traten éstas iniciativas por la Honorable Colegisladora y por los Congresos locales, determinará al final, las letras que a estas dos fracciones vigésimas novenas correspondan, puesto que la letra que las identifica no implica normatividad y en consecuencia las comisiones de estilo que finalmente las analicen, por no ser un cambio substancial, en los términos reglamentarios, podrán ajustarlas.  
  
En congruencia con la modificación anterior se propone reformar el artículo 104 constitucional, tercero del decreto, para derogar, en primer término, sus actuales párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I.

**DICTAMEN REVISORA/ 27 ABRIL 1987**

Por lo que respecta al artículo 73 fracción XXIX-H de la minuta que nos ocupa debemos decir que esta adición **no crea una atribución más en favor del H. Congreso de la Unión, sino que depura técnicamente nuestra Ley Fundamental. La existencia posible de Tribunales de lo Contencioso Administrativo, ya estaba contenida en el artículo 104, por lo que la iniciativa sólo cambia de numeral la existencia y funcionamiento de dichos Tribunales**, para que en lo sucesivo formen parte del artículo 73 y, en consecuencia, el Congreso de la Unión en su caso y en su momento expida la ley correspondiente.

En cuanto a la adición al artículo 104, en este precepto de proyecto se suprime lo referente a la creación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, ya que esa disposición, conforme a la propia iniciativa pasa a formar parte del artículo 73.

**(REFORMADA, D.O.F. 25 DE OCTUBRE DE 1993)**

Art. 73.-

…

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; y

Reforma de 1974, que al caso no tiene la menor importancia.

**(REFORMADA, D.O.F. 28 DE JUNIO DE 1999)**

Art. 73.-

…

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Reforma de 1974, que al caso no tiene la menor importancia.

**(REFORMADA, D.O.F. 4 DE DICIEMBRE DE 2006)**

Art.73.-

…

XXIX-H.- Para expedir **leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo**, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer **sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley,** estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS/ 19 NOVIEMBRE 2003**

Hasta el día de hoy, la impartición de justicia en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, no ha estado a cargo de una autoridad imparcial y, menos aún, a cargo de un tribunal como lo ordena nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 17 segundo párrafo…

…

A efecto de regular las responsabilidades administrativas en un ordenamiento legal distinto al que regula las responsabilidades penales y políticas de los servidores públicos, el día 13 de marzo de 2002 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el cual se expidió la "Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos".  
  
Sin embargo, en ambos ordenamiento legales se otorgaron a la ahora Secretaría de la Función Pública y a los Órganos internos de control, las facultades para vigilar, acusar, investigar, determinar responsabilidades e imponer sanciones a los servidores públicos, lo cual evidentemente los convierte en "juez" y "parte" en los procedimientos disciplinarios, toda vez que se entiende por "juez" al funcionario público que participa en la administración de justicia con la potestad de aplicar el derecho por la vía del proceso y que es independiente e imparcial respecto del asunto controvertido; y por "parte" aquella persona que interviene en el proceso con la intención de que se emita una sentencia a su favor; es decir, es un sujeto parcial en la relación jurídica procesal.

De lo anterior, se concluye que en la actualidad impera una inadecuada impartición de justicia en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos. Primero, porque no es un tribunal el que administra justicia a los servidores públicos y, segundo, porque es una misma autoridad la que acusa, investiga, sustancia procedimientos y sanciona.

En razón de lo anterior, el jueves 11 de septiembre del año en curso presenté a la consideración de esta Honorable Soberanía, una iniciativa para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; así como de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.  
  
La iniciativa presentada, tiene el firme propósito de mejorar nuestro sistema de justicia; en particular, la justicia administrativa que se imparte en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Pretendo jurisdiccionalizar los procedimientos disciplinarios a través de los cuales se apliquen sanciones administrativas a los servidores públicos, sustituyendo el auto control administrativo por el auto control jurisdiccional, en donde un tribunal, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sea el encargado de impartir justicia garantizándose con ello a los servidores públicos, que en sus conflictos y controversias, tendrán en las instituciones de justicia el marco adecuado para su justa resolución.  
  
Debe ser una autoridad jurisdiccional y distinta a la que los acusa la que conozca de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, pues como apunta Don Gabino Fraga, la función jurisdiccional supone una situación de duda o de conflicto preexistente, supone generalmente dos pretensiones opuestas cuyo objeto es muy variable, y que al tratarse de un conflicto preexistente de derecho en donde existen pretensiones opuestas, no puede dejarse a ninguna de las partes su resolución.  
  
Como legislador comprometido con el deber que se nos ha encomendado, pretendo seguir contribuyendo a la modernización y fortalecimiento del sistema de justicia en nuestro país, pues es y debe ser una característica esencial en las sociedades organizadas democráticamente, el que la resolución de los conflictos sea por la vía del derecho y a través de las instituciones de justicia que marca nuestra Constitución.  
  
Por lo anterior, y con el objeto de dar a mi iniciativa presentada el pasado mes de septiembre una mayor fortaleza, el día de hoy someto a la consideración de esta Honorable Cámara de Senadores, una iniciativa que reforma los artículos 73 fracción XXIX-H y 113 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El espíritu de mi iniciativa es que en la Constitución no haya ninguna duda en cuanto a que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuente con competencia constitucional para **imponer sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas** en que incurran. La resolución de los conflictos debe ser siempre conforme a los principios que establece la Constitución y, en consecuencia, debe ser un organismo jurisdiccional quien sustancie y resuelva sobre la aplicación de dichas sanciones.

El artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, actualmente dispone que el Congreso de la Unión tiene facultades para: "expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

**Esta fracción establece que el Congreso de la Unión tiene facultades para expedir leyes que instituyan tribunales de los contencioso administrativo,** y que estos tribunales tendrán a su cargo el dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares**, pero no se le confieren facultades para instaurar procedimientos e imponer sanciones a los servidores públicos.**

Sin embargo, y no obstante que en dicha fracción se dispone que los tribunales de lo contencioso administrativo estarán dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, **debe reformarse la misma a efecto de que, en forma expresa, dichos tribunales tengan competencia para instaurar procedimientos e imponer sanciones a los servidores públicos, cuando estos hayan incurrido en responsabilidades administrativas, pues el tribunal de lo contencioso administrativo actualmente sólo está facultado para dirimir controversias. Por ello, se hace necesaria esta reforma constitucional, a fin de evitar que la justicia de la Unión ampare y proteja a los quejosos que la soliciten, con motivo de esta falta de previsión constitucional.**

**DICTAMEN ORIGEN/ 28 MARZO 2006**

En ese sentido, no pasa desapercibido para los dictaminadores que el objetivo principal de estas iniciativas de reforma constituciona**l, consiste en adicionar las facultades conferidas al Congreso de la Unión, para expedir leyes que establezcan tribunales de lo contencioso - administrativo, dotados de plena autonomía para imponer sanciones administrativas a los servidores públicos.**

**Es conveniente resaltar que los referidos órganos jurisdiccionales tendrán la tarea de administrar justicia, con el objeto de dirimir las controversias siguientes:  
  
a) Aquellas que llegaren a presentarse entre la administración pública federal y los particulares, de las cuales conservan la competencia que ya tienen en la actualidad, y**

**b) Aquellas por las que se impondrían sanciones a los servidores públicos que incurran en los supuestos de responsabilidad administrativa previstos por la Ley.**

Sobre el particular, resulta evidente que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, han desempeñado con gran eficacia el control de la legalidad de los actos emanados al interior de la Administración Pública, mediante la substanciación de los procedimientos de su competencia, circunstancia que a su vez ha permitido el fortalecimiento y transformación de dichos órganos jurisdiccionales.

Estas dictaminadoras, tomando en consideración el desempeño, reputación y experiencia que en materia administrativa tienen los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, concuerdan en que éstos son una instancia jurisdiccional idónea **para el conocimiento de los procedimientos disciplinarios de los servidores públicos,** por los que, de ser el caso, se impongan las sanciones correspondientes.

**A efecto de evitar que, en el futuro, se cuestione ante las instancias competentes la constitucionalidad, legalidad y validez de los actos que en el ejercicio de sus facultades lleven a cabo los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, estas Comisiones coinciden en la necesidad de incorporar en el texto constitucional la facultad expresa para imponer las sanciones disciplinarias que resulten sobre el particular.**

**DICTAMEN REVISORA/ 26 ABRIL 2006**

Considerando el que esta atribución que, a través de la acción legislativa, se propone asignarle a un tribunal contencioso-administrativo implicaría el que este tuviese plena jurisdicción toda vez que sus resoluciones trascenderían los efectos meramente declarativos, resulta del todo conveniente reformar en consonancia el texto de la fracción XXIX-H del artículo 73 de nuestra Ley Fundamental.

Ello con la **finalidad de establecer expresamente la facultad de tal órgano materialmente jurisdiccional para imponer aquellas sanciones que determine la ley. Con esto se lograría que los actos de autoridad emanados de este tribunal tuviesen un fundamento constitucional incontrovertible despejando de esta manera cualquier duda sobre la legitimidad normativa de sus disposiciones, y contribuyendo, sin duda, a robustecer la constitucionalidad y legalidad de los actos derivados del régimen en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.**

**(REFORMADA, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)**

Art.73.-

…

XXIX-H. **Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa,** dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

**El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.**

Asimismo, será el órgano competente para **imponer las sanciones** a los **servidores públicos por las responsabilidades administrativas** que la ley determine como **graves** y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

**DICTAMEN ORIGEN/ 26 FEBRERO 2015**

Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Como se ha argumentado, la política de prevención debe ser prioritaria, pero no será suficiente sin una política de sanción. En este sentido, se pretende crear un esquema jurisdiccional de justicia administrativa a cargo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, mismo que estará dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y la ley establecerá su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. En este sentido, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se transforma en **el nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual conservará su competencia actual en las materias fiscal y administrativa y sólo será adicionada la nueva competencia en materia de imposición de sanciones por responsabilidades administrativas graves** a los servidores públicos de la Federación y, en los casos previstos en la Constitución, a los servidores públicos de los estados, municipios, Distrito Federal y sus demarcaciones territoriales, **así como a los particulares involucrados en faltas administrativas graves.** Con base en lo anterior, **el texto constitucional mantiene la redacción de la disposición vigente, relativa a que el Tribunal será el encargado de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, lo cual incluye la actual competencia en materia fiscal y administrativa.**

Adicionalmente, corresponderá al nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa, imponer las sanciones a los servidores públicos de los tres poderes y órganos constitucionales autónomos de la Federación y, en su caso, de las entidades federativas y municipios, por las responsabilidades administrativas graves y a los particulares que participen en hechos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias. Las modificaciones surgen del análisis que hace esta Comisión dictaminadora de las iniciativas presentadas por los Grupos Parlamentarios del Partido Acción Nacional y del Partido de la Revolución Democrática, mismas que presentan similitudes respecto a la creación de un **Tribunal de Justicia Administrativa o de Cuentas. En ambas iniciativas se propone que éste tenga principalmente las siguientes facultades:**

1. Autonomía plena para dictar sus fallos, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;

**2. Dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares;**

**3. Imponer las sanciones a los servidores públicos de los poderes federales y de los órganos constitucionalmente autónomos por las responsabilidades administrativas graves** en los términos que disponga la ley, a los servidores públicos locales por las irregularidades cometidas en el manejo o aplicación de recursos federales, y a los particulares que incurran en actos de corrupción en los términos que determinen las leyes, y

4. Determinar las responsabilidades resarcitorias y las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

…

De la evolución de los artículos 104, fracción I, segundo párrafo y 73, fracción XXIX-H, se observa que son cinco las reformas más significativas:

1º.- La reforma de 1967, al artículo 104, fracción I, segundo párrafo, **constitucionaliza** los tribunales contencioso-administrativos, para disipar cualquier cuestionamiento en cuanto a su validez constitucional.

2º.- De la misma reforma y siguientes, se advierte que el objeto de esos tribunales sería: **dirimir controversias entre la administración pública y los particulares.**

3º.- En la reforma de 1987, a los artículos 73, fracción XXIX-H y 104, fracción I, segundo párrafo, se establece claramente la facultad del Congreso de la Unión para emitir leyes que instituyan tribunales contencioso-administrativos, dándole una ubicación correcta.

4º.- De todas las reformas, pero sobresaliendo al respecto, de la de 2006, se advierte la necesidad de establecer en el texto constitucional, no sólo la existencia de tales tribunales, sino de fijar desde el texto fundamental su competencia, agregando aquí la facultad de **imponer sanciones por responsabilidades administrativas a los servidores públicos**. Ello con la intención de darle **fundamento constitucional a sus actos**. Es decir, el Constituyente Permanente consciente de la necesidad de que los tribunales contencioso-administrativos tengan asidero constitucional, para no dar lugar a dudas, agrega la competencia relativa a las responsabilidades administrativas.

5º.- Finalmente, la reforma de 2015, constata la necesidad de que en el texto de la Norma Fundamental se encuentren las facultades o competencias constitucionales con que cuenta el ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, determinando claramente 2:

* Controversias entre la administración pública federal y particulares y,
* La imposición de sanciones a servidores públicos por responsabilidades administrativas.

De lo anterior se sigue que si el Tribunal Federal de Justicia Administrativa sólo está facultado constitucionalmente para conocer **i) de las controversias entre la administración pública federal y los particulares** y, **ii) de los procedimientos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos**, se concluye que al conocer del juicio de nulidad que dio origen a la presente controversia constitucional, **desborda y excede las facultades constitucionales que tiene** encomendadas y con este exceso **lesiona la autonomía** con que cuenta este organismo garante.

En efecto, si la autonomía implica, entre otras cuestiones, **no estar subordinado** sino conservar una relación de **coordinación** con los otros entes, poderes u órganos, se tiene que el hecho de que el TJFA revise, aún con fundamento en una Ley - artículo 185 de la LFTAIP- un acto respecto del cual no tiene competencia constitucional, sitúa al dicho Tribunal en una situación, ya no de coordinación, sino de superioridad frente a este Instituto, pues revisa una actuación -imposición de multa como medida de apremio dentro del procedimiento de verificación vinculante- para la cual no tiene facultades y que además es propio del INAI, a saber: imposición de multa como medida de apremio por no cumplir con las obligaciones de transparencia.

Al respecto, debe decirse que el artículo 6º de la Constitución Federal, en sus fracciones V y VI fija **obligaciones a los sujetos obligados**, **relativas a publicar**, a través de los medios electrónicos, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos, que ejerzan y que entreguen a personas físicas o morales y, los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y resultados, es decir, estas obligaciones son el fundamento de las obligaciones de transparencia a que se refiere el artículo 77 de la L**G**TAIP (mismas que se declararon incumplidas en el procedimiento de verificación vinculante del que derivó la imposición de la multa), pues como se podrá advertir del texto legal en cita, éste se encuentra dirigido principalmente a **transparentar, a través de la publicación de dicha información, el ejercicio de recursos públicos y el cumplimiento de objetivos y resultados**.

Lo anterior se constata, puesto que de la lectura del artículo 77 se extrae la **obligación de publicar información** referida a i) el servidor y persona que representa al fideicomitente, fiduciario y fideicomisario, quienes tienen acceso a los recursos públicos; ii) la unidad responsable de los recursos fideicomitidos; iii) su monto, uso y destino; iv) el saldo de los mismos, que cuenten con recursos públicos; y iv) sus beneficiarios; entre otras.

Por lo tanto, el TFJA, al revisar un acto propio del INAI, como lo es la verificación de las obligaciones de transparencia, en tanto que estas **consolidan** y forman parte del andamiaje que forma el derecho de acceso a la información pública, se concluye que al hacerlo pone en situación de supra a subordinación al TFJA frente a este INAI, lesionando con ello su autonomía, dado que al revisar actos que son propios del Instituto y respecto de los que el Tribunal no tiene competencia constitucional, es clara su **interferencia,** suscitándose con ello, lo que precisamente la autonomía pretende evitar, esto es, la influencia de otro ente en el organismo garante interviniendo en sus funciones de forma injustificada.

Asimismo, el hecho de que el TFJA revise una actuación del INAI, **lesiona su independencia funcional**, característica y manifestación de la autonomía, ya que le impide desarrollar sus funciones fuera de la influencia de cualquier otro órgano, ente o poder, sin tener para el efecto el sustento constitucional necesario.

Con lo que se viola la división de poderes, la garantía institucional de la autonomía y las competencias con que cuenta constitucionalmente el Tribunal demandado, contenidas en los artículos 49, 6º y 73, fracción XXIX-H del Pacto Federal.

En efecto, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, con la resolución al expediente **\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*** de 14 de octubre de 2019, extralimita sus facultades (73, fracción XXIX-H), violando la autonomía constitucional (6º) con que cuenta este Instituto y, por ende, viola el principio de división de poderes (49), pues el INAI por disposición de la Constitución es un organismo constitucional autónomo, de ahí que al ya no formar parte de la administración pública federal, el TFJA ya no pueda ni deba, desde 2014, tener competencia para dirimir las controversias en que se le pretenda demandar al INAI.

En ese sentido, nuevamente es importante recordar, que entre consecuencias de la autonomía constitucional como garantía institucional de este organismo, se encuentra la de **c) encontrarse en una relación de coordinación con otros órganos y por ende ser máxima autoridad en la materia en sede administrativa**; por lo que el hecho de que otro organismo, como el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pretenda tener competencia para revisar la resolución que impone multa al funcionario del sujeto obligado que incumplió con las obligaciones de transparencia, mismas que resguardan el derecho a la información, lesiona su autonomía, dado que al hacerlo así se erige en órgano revisor de este organismo garante en sede administrativa. Además de que lo **subordina** a lo que dicho Tribunal resuelva (sin fundamento constitucional) puesto que, como se advertirá de la simple lectura de la resolución combatida a través de este juicio de controversia constitucional, la misma se dedicó a analizar lo correcto o incorrecto de la diversa resolución de este Instituto, que impone la multa como medida de apremio, de 3 de abril de 2019; para finalmente concluir que, ante la indebida fundamentación y motivación de la multa se **declara la nulidad** de la misma

Ahora, el hecho de que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa conozca en sede administrativa de las resoluciones de este organismo garante, es violatoria de la autonomía, tan es así que, para otros organismos constitucionales autónomos, su legislación **no prevé** que dicho Tribunal tenga competencia para revisar sus actos y/o resoluciones.

En efecto, la previsión de órganos autónomos en la Constitución federal ha atendido a la voluntad por parte del Poder Reformador de la Constitución, de encargar la resolución de determinados asuntos a entes del Estado que se especialicen en el tratamiento de una materia en específico. En ese orden, la Constitución federal señala, entre otros, los siguientes:

* Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)
* Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE)
* Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT)
* Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI)
* Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)
* Banco de México
* Instituto Nacional Electoral (INE)
* Fiscalía General de la República (FGR)
* Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)

Resulta relevante hacer notar que, mientras algunos de estos órganos tienen por objeto primordial captar y procesar información (INEGI, CONEVAL), a fin de arrojar datos que puedan ser utilizados por la ciudadanía, así como por los diversos órganos del Estado para la toma de decisiones objetivas e informadas, otro tantos (de hecho, la mayoría de ellos) tienen por finalidad, entre otras, la resolución de disputas entre partes -es por ello que se ha dicho que tales órganos tienen funciones *cuasi-jurisdiccionales*- generando así afectaciones reales y concretas a la esfera de derechos de las personas, mediante la creación, modificación, extinción o reconocimiento de situaciones jurídicas. Por esa razón, se ha previsto la posibilidad de que tales actos sean revisados por una diversa autoridad, quien deberá pronunciarse sobre la legalidad de la determinación emitida por el órgano constitucional autónomo, pero nunca se le ha encomendado al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en tanto que éste sólo tiene competencia para conocer de los conflictos entre la administración pública federal y los particulares y respecto de sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos, por lo que encomendarle tal tarea implicaría violación a la autonomía de los organismos constitucionales autónomos e invasión a la esfera de facultades de los mismos.

Al respecto, el ordenamiento jurídico ha previsto expresamente, en casi todos los casos, que sea el Poder Judicial de la Federación quien conozca de las impugnaciones en contra de actos emitidos por parte de los órganos constitucionales autónomos e, incluso, de una manera congruente, ha dispuesto de ***órganos especializados*** en las respectivas materias, **para que conozcan de las impugnaciones en contra de actos emitidos por los órganos autónomos** que, por definición, ***son especializados*** en una determinada materia. En ese sentido, se hace el siguiente comparativo:

|  |  |
| --- | --- |
| Órgano constitucional autónomo | Órgano que conoce de impugnación |
| **COFECE**  Artículo 28.-  …  El Estado contará con una **Comisión Federal de Competencia Económica**, que será un **órgano autónomo**, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que **tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados**, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos. | Artículo 28.-  …  VII. **Las normas generales, actos u omisiones de la Comisión Federal de Competencia Económica** y del Instituto Federal de Telecomunicaciones **podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto** y no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva. Cuando se trate de resoluciones de dichos organismos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida. **Los juicios de amparo serán sustanciados por jueces y tribunales especializados en los términos del artículo 94 de esta Constitución.** En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales.  Artículo 94.-  …  El **Consejo de la Judicatura Federal determinará** el número, división en circuitos, competencia territorial y **especialización por materias**, entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y **competencia económica**, **de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.** |
| **IFETEL**  Artículo 28.-  …  **El Instituto Federal de Telecomunicaciones es un órgano autónomo**, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que **tiene por objeto el desarrollo eficiente de la radiodifusión y las telecomunicaciones**, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y en los términos que fijen las leyes. Para tal efecto, **tendrá a su cargo la regulación, promoción y supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes y la prestación de los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como del acceso a infraestructura activa, pasiva y otros insumos esenciales**, garantizando lo establecido en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.  El Instituto Federal de Telecomunicaciones **será también la autoridad en materia de competencia económica de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones**, por lo que en éstos ejercerá en forma exclusiva las facultades que este artículo y las leyes establecen para la Comisión Federal de Competencia Económica y **regulará de forma asimétrica a los participantes en estos mercados con el objeto de eliminar eficazmente las barreras a la competencia y la libre concurrencia; impondrá límites a la concentración nacional y regional de frecuencias, al concesionamiento y a la propiedad cruzada que controle varios medios de comunicación que sean concesionarios de radiodifusión y telecomunicaciones que sirvan a un mismo mercado o zona de cobertura geográfica, y ordenará la desincorporación de activos, derechos o partes necesarias para asegurar el cumplimiento de estos límites**, garantizando lo dispuesto en los artículos 6o. y 7o. de esta Constitución.  … | Artículo 28.-  …  VII. **Las normas generales, actos u omisiones** de la Comisión Federal de Competencia Económicay **del Instituto Federal de Telecomunicaciones** **podrán ser impugnados únicamente mediante el juicio de amparo indirecto** y no serán objeto de suspensión. Solamente en los casos en que la Comisión Federal de Competencia Económica imponga multas o la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones, éstas se ejecutarán hasta que se resuelva el juicio de amparo que, en su caso, se promueva. Cuando se trate de resoluciones de dichos organismos emanadas de un procedimiento seguido en forma de juicio sólo podrá impugnarse la que ponga fin al mismo por violaciones cometidas en la resolución o durante el procedimiento; las normas generales aplicadas durante el procedimiento sólo podrán reclamarse en el amparo promovido contra la resolución referida. **Los juicios de amparo serán sustanciados por jueces y tribunales especializados en los términos del artículo 94 de esta Constitución.** En ningún caso se admitirán recursos ordinarios o constitucionales contra actos intraprocesales.  Artículo 94.-  …  El **Consejo de la Judicatura Federal determinará** el número, división en circuitos, competencia territorial y **especialización por materias**, entre las que se incluirá la de **radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica**, **de los** **Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.** |
| **INE**  Artículo 41.-  …  V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.  Apartado A. **El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo** dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.  **El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia**, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Un órgano interno de control tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos. | Art. 99.- **El Tribunal Electoral será**, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, **la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.**  **…** |
| **FGR**  “Art. 102.-  A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una **Fiscalía General de la República como órgano público autónomo**, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.  …”. | Diversas disposiciones constitucionales hacen referencia al control que ejerce el Poder Judicial de la Federación sobre los actos de la FGR, entre ellos el artículo 16, por cuanto hace a las facultades de los Jueces de Control y, tratándose de actos que no requieren control judicial, existe la posibilidad de promover juicio de amparo indirecto ante jueces de distrito de amparo en **materia penal**.  La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece lo siguiente en cuanto a la especialización de los jueces:  ARTICULO 48. Los jueces de distrito que no tengan **jurisdicción especial** conocerán de todos los asuntos a que se refieren los artículos del presente Capítulo.  …  ARTICULO 50. Los **jueces federales penales** conocerán:  I. De los delitos del orden federal.  …  II. De los procedimientos de extradición, salvo lo que se disponga en los tratados internacionales.  III. De las autorizaciones para intervenir cualquier comunicación privada; así como para las autorizaciones de la localización geográfica en tiempo real o la entrega de datos conservados de equipos de comunicación asociados a una línea.  IV. De los delitos del fuero común respecto de los cuales el Ministerio Público de la Federación hubiere ejercido la facultad de atracción.  ARTICULO 50-BIS.- En materia federal, la **autorización** para intervenir comunicaciones privadas será otorgada **por el Juez de control**, de conformidad con lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, la Ley de Seguridad Nacional, la Ley de la Policía Federal, la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro o la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de Estos Delitos, según corresponda.  ARTICULO 51. Los jueces de distrito de amparo en **materia penal** conocerán:  … |

En ese tenor, es claro que es el Poder Judicial de la Federación, quien conoce de las impugnaciones en contra de los actos de los órganos constitucionales autónomos, cuestión que realiza, incluso, mediante jueces y tribunales especializados en la materia de que se trate (competencia económica, radiodifusión, telecomunicaciones, electoral, penal).

Ahora bien, de la misma manera en que COFECE, IFETEL, y el INE, constituyen la autoridad de sus respectivas materias en el ámbito administrativo, y resuelven contiendas que se dan entre partes, el INAI lo es tratándose del derecho de acceso a la información y la transparencia, toda vez que es el órgano autónomo especializado en la materia.

Sin embargo, a diferencia de como ocurre con otros órganos autónomos, no existe una disposición constitucional que establezca la competencia del Poder Judicial de la Federación y, menos aún, de jueces especializados en la materia, para resolver las impugnaciones en contra de actos del Instituto Nacional de Transparencia. Pero, es importante destacar que, tratándose de la materia de acceso a la información pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece lo siguiente:

“Artículo 165. Los particulares **podrán impugnar** las determinaciones o resoluciones del Instituto **ante el Poder Judicial de la Federación**.”[[6]](#footnote-6)

Lo cual se reitera en los artículos 93 y 197 de la misma Ley Federal, así como en los artículos 97, 158, 159, 180 y 188 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Por su parte, tratándose de resoluciones en materia de protección de datos personales, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados establece lo siguiente:

“Artículo 115. Las resoluciones del Instituto y de los Organismos garantes serán vinculantes, definitivas e inatacables para los responsables.

Los titulares **podrán impugnar dichas resoluciones ante el Poder Judicial de la Federación** mediante el **Juicio de Amparo**.”

Lo que se reitera en los diversos 129, 137 y 162 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados.

En ese sentido, si bien la Constitución no establece quién conocerá del medio de impugnación en contra de las resoluciones de este Instituto en materia de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, las respectivas Leyes de la materia sí contienen disposición expresa al respecto, al establecer que **será el Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo** -aunque sin prever la existencia de juzgadores especializados en dichas materias, y que tampoco se encuentran previstos en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación-.

Debe decirse, que el único precepto que establece competencia a favor del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el 185[[7]](#footnote-7) de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que dispone que en contra de las multas que deriven de la ejecución de las medidas de apremio (aplicadas a las autoridades resistentes a cumplir con las resoluciones del INAI), procede el juicio de nulidad ante el TFJA, mismo cuya constitucionalidad se cuestiona en el siguiente concepto de invalidez.

Así, es evidente que la misma (razón) naturaleza de órgano constitucional autónomo especializado en su materia, y cuasi-jurisdiccional, que asiste a la COFECE, a IFETEL, o al INE, corresponde también al INAI, por lo que existen las mismas razones para dotar al Poder Judicial de la Federación, de la atribución para conocer de las impugnaciones en contra de sus resoluciones, en aplicación del principio general del derecho que reza: “donde existe la misma razón, debe existir la misma disposición” (*Ubi eadem est ratio, eadem est o debet esse juris dispositio*).

Pero aún más, si ese Alto Tribunal realiza una lectura a los ordenamientos que regulan a todos los órganos constitucionales autónomos citados, podrá fácilmente concluir que **ninguno** de esos ordenamientos establece al Tribunal Federal de Justicia Administrativa como órgano revisor de las resoluciones del órgano respectivo.

Únicamente se advierte que el Tribunal en cita tiene competencia para conocer, de las responsabilidades administrativas graves de los servidores públicos, de todos los entes, poderes y órganos de gobierno, pero la razón radica en que tal competencia se establece desde la Constitución en los artículos 73, fracción XXIX-H y 109, como se transcribe a continuación:

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se **susciten entre la administración pública federal y los particulares.**

Asimismo, será el **órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves** y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

…

Art. 109**.- Los servidores públicos y particulares** que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

…

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Las faltas administrativas **graves** serán investigadas y substanciadas por la **Auditoría Superior de la Federación** y los órganos internos de control, o por sus homólogos en las entidades federativas, según corresponda, y serán resueltas por el **Tribunal de Justicia Administrativa que resulte competente**. Las demás faltas y sanciones administrativas, serán conocidas y resueltas por **los órganos internos de control.**

**…”**

Es evidente que lo que se busca con las disposiciones (constitucionales y legales) que otorgan competencia al Poder Judicial de la Federación para conocer de los actos emitidos por los órganos constitucionales autónomos es excluir la posibilidad de que el TFJA conozca de dichas impugnaciones (entre ellas, contra de actos del INAI), toda vez que ese Tribunal cuenta con competencia exclusiva, para conocer de actos de la Administración Pública Federal y por responsabilidades administrativas de los servidores públicos, según lo que establece el artículo 73 de la Constitución federal, en su fracción XXIX-H.

En ese sentido, hay que mencionar que las normas de competencia tienen como función, *incluir* determinados actos como materia de pronunciamiento de un poder, *excluyendo* así la posibilidad de que puedan conocer de otros no atribuidos expresamente por la ley, o de que otros poderes puedan, asimismo, pronunciarse respecto a los mismos. Así, la regla de competencia del TFJA prevista en la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución federal, atribuye el conocimiento al Tribunal de determinados actos, con lo que, a su vez, excluye la posibilidad de que pueda conocer de otros que no le estén expresamente atribuidos, y es justamente en ese sentido que la violación que este Instituto alega, radica en que el Tribunal “desborda” sus facultades, al conocer de actos que no le competen, lesionando la autonomía de este Instituto.

Por tanto, la misma razón que opera para que los actos y resoluciones de la COFECE, IFETEL y del INE, sean conocidos por el Poder Judicial Federal, debe operar para que sea este mismo Poder el que conozca de la impugnación, en contra de los actos y resoluciones emitidos por el INAI.

Sirven de apoyo a lo anterior la jurisprudencia y tesis aislada siguientes, que ya fueron citadas, pero dada su importancia conviene transcribirlas nuevamente:

Décima Época

Instancia: Primera Sala.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1.

Tesis: 1ª. XIV/2012.

Página: 657.

**INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. EFECTOS DE SUS RESOLUCIONES.**

Los artículos [49, 50 y 51 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental](javascript:AbrirModal(1)) disponen la procedencia del recurso de revisión en contra de las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, especificando que dicho recurso procederá en lugar del recurso genérico previsto en materia administrativa. Asimismo, el artículo [59](javascript:AbrirModal(2)) de la ley dispone categóricamente que las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, al resolver los recursos de revisión, serán definitivas para las dependencias y entidades, mientras que los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación. En consecuencia, resulta evidente que la intención del legislador fue excluir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del conocimiento de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión emitidas por el instituto, al igual que eliminar la posibilidad de que las dependencias y entidades promuevan algún juicio o recurso ante el Poder Judicial de la Federación. Por lo antes expuesto, los sujetos obligados en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental deben dar cumplimiento incondicional a las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública al resolver recursos de revisión, sin que sea válida la utilización de recursos jurídicos, como la interposición de un juicio de nulidad, o de facto, como la simple negativa de entregar información, para eludir dicho cumplimiento.

Amparo en revisión 168/2011. Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A.C. y otra. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Décima Época

Instancia: Segunda Sala.

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I.

Tesis: 2ª. CLXVI/2017.

Página: 603.

**GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el principio de división de poderes, contenido en el artículo [49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](javascript:AbrirModal(1)), como un mecanismo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, con el fin de garantizar el principio democrático, los derechos fundamentales y sus garantías, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias, a manera de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público. Dicho principio es evolutivo y a través de su desarrollo se han establecido nuevos mecanismos para controlar el poder, con la finalidad de hacer más eficaz el funcionamiento del Estado; de ahí que se haya dotado a ciertos órganos, como los constitucionales autónomos, de las facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados y en atención a la especialización e importancia social de sus tareas. Ahora bien, los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado mexicano sin que exista a su favor una delegación total de facultades de otro cuerpo del Estado, sino que su función es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público; no obstante, debe advertirse que cuentan con garantías institucionales, las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; **de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal.**

Amparo en revisión 1100/2015. Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. 16 de agosto de 2017. Cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Eduardo Medina Mora I.; votó en contra de algunas consideraciones Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Javier Laynez Potisek. Secretarios: Josefina Cortés Campos, Guadalupe de la Paz Varela Domínguez, Ma. de la Luz Pineda Pineda, Salvador Alvarado López y Eduardo Romero Tagle.

Novena Época

Instancia: Pleno.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Tomo XXVII, Febrero de 2008.

Tesis: P./J. 12/2008.

Página: 1871.

**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.

Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 12/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.

Es de destacarse que el propio Tribunal Federal de Justicia Administrativa, ya se ha pronunciado por parte de su Décima Sala Regional Metropolitana, en la sentencia emitida el 7 de noviembre de 2019, al resolver el expediente \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, en el sentido de que ya no es competente para conocer, a través del juicio de nulidad, de los actos emitidos por este Instituto, en virtud de que el INAI ya no pertenece a la administración pública federal.

Asimismo, diversos Tribunales Colegiados de Circuito también se han pronunciado en el sentido de que en virtud de la reforma de 7 de febrero de 2014, al artículo 6º constitucional, que le atribuyó autonomía a este Instituto, el TFJA ya no es competente para conocer del juicio de nulidad en que se impugnen sus actos, en tanto que sólo tiene competencia para conocer de las controversias entre la administración pública federal y los particulares. Los datos de tales expedientes son:

1.- Amparo Directo 669/18, del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de 5 de julio de 2016.

2.- Revisión Fiscal 57/2018, Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, de 21 de noviembre de 2018.

3.- Revisión Fiscal 131/2016, Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de 13 de octubre de 2016.

4.- Revisión Fiscal 88/2018, Décimo Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, de 31 de octubre de 2018.

**Segundo concepto de invalidez:**

**Violación por parte del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a los artículos 6º, 73, fracción XXIX-H y 133 de la Constitución Federal, al exceder la facultad con que cuenta el Congreso de la Unión para expedir la ley que instituya al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para que conozca únicamente de los asuntos que en ese mismo precepto se enumeran, lo que a su vez viola la autonomía constitucional del órgano y el principio de supremacía constitucional.**

El artículo 185 de la LFTAIP reza textualmente:

Artículo 185. En contra de la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio, procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y es independiente del procedimiento sancionador que en su caso se implemente al infractor.

Ahora, es necesario transcribir nuevamente el texto del artículo 73, fracción XXIX-H de la Carta Magna:

Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

(REFORMADA, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2015)

XXIX-H**. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa**, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

**El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.**

**Asimismo, será el órgano competente para** **imponer las sanciones** a los **servidores públicos por las responsabilidades** administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

El Tribunal funcionará en Pleno o en Salas Regionales.

La Sala Superior del Tribunal se compondrá de dieciséis Magistrados y actuará en Pleno o en Secciones, de las cuales a una corresponderá la resolución de los procedimientos a que se refiere el párrafo tercero de la presente fracción.

Los Magistrados de la Sala Superior serán designados por el Presidente de la República y ratificados por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo quince años improrrogables.

Los Magistrados de Sala Regional serán designados por el Presidente de la República y ratificados por mayoría de los miembros presentes del Senado de la República o, en sus recesos, por la Comisión Permanente. Durarán en su encargo diez años pudiendo ser considerados para nuevos nombramientos.

Los Magistrados sólo podrán ser removidos de sus cargos por las causas graves que señale la ley.

Como se advierte de la lectura de ambos preceptos, el artículo 185 impugnado es violatorio del artículo 73, fracción XXIX-H constitucional, puesto que el Congreso al expedir la Ley que instituye al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, estaba constreñido a legislar en los términos que indicaba el artículo fundamental, esto es, no podía conferirle al TFJA, como lo hizo, una competencia para la cual ese precepto no lo autorizó.

En efecto, la razón fundamental de la existencia de Constituciones que contengan previsiones orgánicas, esto es, que no se limitan a derechos humanos, sino que contienen cuestiones de esa índole, es ordenar la vida jurídica y política de las naciones, dando a cada Poder, ente y órgano, las funciones que le corresponden, procurando así la división y el equilibrio de poderes, descartando toda interferencia que no tenga fundamento de la Constitución. Es decir, las normas que atribuyen competencias constitucionales son importantes para la democracia y el Estado Derecho, pues en un momento dado, son las únicas que autorizan hasta dónde puede llegar cada Poder, ente u órgano en relación a otro, por lo que para que una injerencia de un Poder a otro sea constitucionalmente válida, tiene que preverse en la Norma Fundamental, pues justamente su fin y justificación es evitar la extralimitación de un poder sobre otro, lo que se logra con las normas que atribuyen a cada ente o Poder sus funciones o atribuciones constitucionales, de ahí que cuando se rebasan violan la división de poderes y lesionan al ente o Poder transgredido.

En ese sentido, como se hizo valer en el primer concepto de invalidez, de la evolución de los artículos 104, fracción I, segundo párrafo y 73, fracción XXIX-H, se observan varias cuestiones que al caso interesan:

1º.- La reforma de 1967, al artículo 104, fracción I, segundo párrafo, **constitucionaliza** los tribunales contencioso-administrativos, para disipar cualquier cuestionamiento en cuanto a su validez constitucional.

2º.- De la misma reforma y siguientes, se advierte que el objeto de esos tribunales sería: **dirimir controversias entre la administración pública y los particulares.**

3º.- En la reforma de 1987, a los artículos 73, fracción XXIX-H y 104, fracción I, segundo párrafo, se establece claramente la facultad del Congreso de la Unión para emitir leyes que instituyan tribunales contencioso-administrativos, dándole una ubicación correcta.

4º.- De todas las reformas, pero sobresaliendo al respecto, de la de 2006, se advierte la necesidad de establecer en el texto constitucional, no sólo la existencia de tales tribunales, sino de fijar desde el texto fundamental su competencia, agregando aquí la facultad de **imponer sanciones por responsabilidades administrativas a los servidores públicos**. Ello con la intención de darle **fundamento constitucional a sus actos**. Es decir, el Constituyente Permanente consciente de la necesidad de que los tribunales contencioso-administrativos tengan asidero constitucional, para no dar lugar a dudas, agrega la competencia relativa a las responsabilidades administrativas.

5º.- Finalmente, la reforma de 2015, constata la necesidad de que en el texto de la Norma Fundamental se encuentren las facultades o competencias constitucionales con que cuenta el ahora Tribunal Federal de Justicia Administrativa, determinando claramente 2:

* Controversias entre la administración pública federal y particulares y,
* La imposición de sanciones a servidores públicos por responsabilidades administrativas.

Así, dos cuestiones destacan de lo relatado, por un lado, la necesidad de constitucionalizar al tribunal de lo contencioso-administrativo, ahora TFJA, para darle **fundamento constitucional a su existencia** y, por otra, la clara y constante intención del Poder Reformador de la Constitución, de dejar perfectamente establecidas las competencias para las que se crea el Tribunal en cita, para darle **fundamento constitucional a sus actos** (Dictamen de la Revisora de 26 de abril de 2006).

De lo anterior se sigue que el Congreso de la Unión, con la expedición del artículo 185 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública excede la facultad que le confiere el artículo 73, fracción XXIX-H, para legislar en relación al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pues sólo lo autoriza a legislar respecto de controversias entre la administración pública federal y particulares y, respecto de responsabilidades administrativas; pero no lo autoriza a ampliar la competencia que dicho Tribunal tiene previamente establecida en el multicitado 73.

Con lo que se concluye que el artículo 185, al ampliar la competencia del Tribunal -competencia respecto de medidas de apremio impuestas por este Instituto- y con ello exceder las facultades legislativas que establece la fracción XXIX-H, viola la fracción de referencia y con este exceso **lesiona la autonomía** con que cuenta este organismo garante.

En efecto, cuando el Congreso, vía el inconstitucional artículo 185, autoriza al TFJA a revisar de la multa impuesta como medida de apremio por este organismo garante, lo subordina al Tribunal en comento, lo que de suyo es violar la autonomía, pues como se manifestó al formular el primer concepto de invalidez, una de las características en las que se manifiesta la autonomía, es encontrarse en una relación de coordinación con otros Poderes, entes u órganos de gobierno, lo que significa no ser revisado, sufrir injerencias o influencias de esos otros entes, sin fundamento constitucional alguno, dado que en el momento que esto sucede se rompe con la división de poderes, misma que busca evitar la reunión de dos o más poderes, entes u órganos, en uno, lo que sucede si, como en el caso, por virtud del numeral 185 inconstitucional, se confiere al Tribunal una facultad que (para ser constitucional, debe preverse en el Pacto Federal) corresponde al organismo garante, a saber, la imposición de multa como medida de apremio para hacer cumplir sus resoluciones en el ámbito de su competencia.

Es importante destacar que, de conformidad con los artículos 6º, fracciones V, VI y VIII primer y segundo párrafos y el diverso 73, fracción XXIX-S, ambos constitucionales, se concluye que la **transparencia** si bien no tiene la calidad de derecho, sí es una materia que es propia de este organismo constitucional autónomo, y que forma parte del andamiaje constitucional que resguarda el derecho a la información.

Esto es así, pues de las fracciones V y VI del artículo 6º, se advierten obligaciones dirigidas a transparentar la actuación de todas las autoridades, referidas a publicar cierta información, resultando así el fundamento constitucional de las obligaciones de transparencia a las que se refieren tanto la LFTAIP como la LGTAIP en sus artículos 68 a 96 y 60 a 99, respectivamente.

Además, la fracción VIII del mismo numeral, claramente ordena que este INAI se **regirá por la ley en materia de transparencia** en los términos que establezca la Ley **General**, de la cual se pueden advertir obligaciones de transparencia, así como la facultad de imponer medidas de apremio a los funcionarios que se resistan a cumplir con sus determinaciones en el ámbito de su competencia (dentro de la que se encuentra por disposición del segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 6º, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y del artículo 73, fracción XXIX-S, la transparencia), sin que de esta misma Ley General se advierta la posibilidad de que quien conozca de la impugnación de la medida de apremio sea el TFJA.

Lo anterior se observa del capítulo I, relativo a las Medidas de Apremio, del Título Noveno, relativo a Medidas de Apremio y Sanciones de la Ley General, mismo que se transcribe íntegro para demostrar que dicha Ley no autoriza a que sea el citado Tribunal quien conozca de la impugnación de mérito, pero además aun cuando así fuera, se observa que la Constitución no le confiere esa facultad:

TÍTULO NOVENO

MEDIDAS DE APREMIO Y SANCIONES

Capítulo I

De las Medidas de Apremio

Artículo 201. Los Organismos garantes, en el ámbito de sus competencias, podrán imponer al servidor público encargado de cumplir con la resolución, o a los miembros de los sindicatos, partidos políticos o a la persona física o moral responsable, las siguientes medidas de apremio para asegurar el cumplimiento de sus determinaciones:

I. Amonestación pública, o

II. Multa, de ciento cincuenta hasta mil quinientas veces el salario mínimo general vigente en el Área geográfica de que se trate.

La Ley Federal y las de las Entidades Federativas establecerán los criterios para calificar las medidas de apremio, conforme a la gravedad de la falta y, en su caso, las condiciones económicas del infractor y la reincidencia.

El incumplimiento de los sujetos obligados será difundido en los portales de obligaciones de transparencia de los Organismos garantes y considerados en las evaluaciones que realicen éstos.

En caso de que el incumplimiento de las determinaciones de los Organismos garantes implique la presunta comisión de un delito o una de las conductas señaladas en el artículo 206 de esta Ley, el organismo garante respectivo deberá denunciar los hechos ante la autoridad competente.

Las medidas de apremio de carácter económico no podrán ser cubiertas con recursos públicos.

Artículo 202. Si a pesar de la ejecución de las medidas de apremio previstas en el artículo anterior no se cumple con la determinación, se requerirá el cumplimiento al superior jerárquico para que en un plazo de cinco días lo instruya a cumplir sin demora. De persistir el incumplimiento, se aplicarán sobre el superior jerárquico las medidas de apremio establecidas en el artículo anterior.

Transcurrido el plazo, sin que se haya dado cumplimiento, se determinarán las sanciones que correspondan.

Artículo 203. Las medidas de apremio a que se refiere el presente Capítulo, deberán ser impuestas por los Organismos garantes y ejecutadas por sí mismos o con el apoyo de la autoridad competente, de conformidad con los procedimientos que establezcan las leyes respectivas.

Las multas que fijen el Instituto y los Organismos garantes se harán efectivas ante el Servicio de Administración Tributaria o las Secretarías de finanzas de las Entidades Federativas, según corresponda, a través de los procedimientos que las leyes establezcan.

Artículo 204. La Ley Federal y las de las Entidades Federativas deberán establecer los mecanismos y plazos para la notificación y ejecución a los Organismos garantes de las medidas de apremio que se apliquen en un plazo máximo de quince días, contados a partir de que sea notificada la medida de apremio.

Artículo 205. Además de las medidas de apremio previstas en el presente Capítulo, las leyes de la materia podrán establecer aquéllas otras que consideren necesarias.

En el mismo sentido, de la fracción XXIX-S del numeral 73 de la Constitución, se tiene que una Ley General –en el caso la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública- desarrollará los principios y bases en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, misma que en su artículo 2º, fracción VII, establece como uno de sus objetivos promover, fomentar y difundir la cultura de la transparencia en el ejercicio de la función pública.

Por tanto, si de los preceptos 6º, fracciones V, VI y VIII, 73, fracción XXIX-S, constitucionales y demás relativos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se obtiene que este organismo constitucional autónomo que suscribe, tiene dentro de su ámbito de competencia vigilar la transparencia, y si la imposición de la multa como medida de apremio fue en ese ámbito, se concluye que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa lesiona su autonomía, al revisarle una actuación que le es propia y exclusiva a este INAI -hacer cumplir sus determinaciones en materia de transparencia a través de la multa como medida de apremio- pues subordina al Instituto a lo que decida el TFJA, sin que éste tenga fundamento constitucional para revisar esta actuación.

Ahora, se solicita a ese Alto Tribunal, que, en obvio de repeticiones, tenga aquí por reproducidas las manifestaciones que se hicieron en el primer concepto de invalidez, en relación al artículo 73, fracción XXIX-H, y que ponen en evidencia que ni el Congreso de la Unión tenía facultad para ampliar la competencia ahí establecida a favor del TFJA, ni el TFJA cuenta con facultad constitucional que le autorice a revisar determinaciones de este Instituto como organismo constitucional autónomo.

Por lo que, son inconstitucionales tanto el artículo 185 de la LFTAIP emitido por el Congreso de la Unión, como la sentencia dictada en el juicio de nulidad \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\* del TFJA, al carecer de sustento constitucional, exceder sus facultades y lesionar la autonomía de este organismo garante. Con lo que a su vez se viola la supremacía constitucional establecida en el artículo 133 del Pacto Federal.

**VIII.- SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO**

De conformidad con los artículos 14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley Reglamentaria de los artículos I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, SE SOLICITA LA SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO, en virtud de que en la especie no se pone en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicanos, ni se afecta gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que el solicitante pueda obtener.

Atendiendo a los principios fundamentales de la suspensión, el fin de la suspensión es salvaguardar la materia del juicio, asegurando provisionalmente el bien jurídico, de modo que se pueda prevenir un daño trascendente que pudiera ocasionarse a la sociedad, en tanto se resuelva el juicio en lo principal.

En ese orden, se advierte que la resolución de 14 de octubre de 2019, determinó asumir competencia para conocer de actos emitidos por este Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por lo se solicita la suspensión para **que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran**, es decir, **que no se continúe la tramitación y ejecución del juicio administrativo \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, radicado en la Sala Regional del Golfo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, hasta en tanto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva el juicio principal**, pues es evidente que no se actualiza ninguna de las prohibiciones a que hace referencia el artículo 15 de la Ley Reglamentaria.

**IX.- PRUEBAS**

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

1. Documental pública.- Consistente en copia certificada de la credencial expedida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, mediante la cual se acredita la personalidad de Miguel Novoa Gómez, como Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (Anexo 1).
2. Documental pública.- Consistente en copia certificada del acuerdo de fecha 15 de enero de 2020, por el que se aprueba que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, promueva controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra del acto que ha quedado ya señalado, emitido por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (Anexo 2)
3. Documental pública.- Consistente en copia certificada del expediente de verificación vinculante 11379, tramitado ante este Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, mismo que contiene también la copia certificada de las constancias que obran en poder de este Instituto, del juicio contencioso administrativo **\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\***, tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Para mayor referencia se solicita a ese Alto Tribunal requiera al Tribunal demandado envíe copia certificada del expediente en comento. (Anexo 3).

Por lo antes expuesto, a Ustedes, C.C. Ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respetuosamente solicito:

**Primero.-** Tener por presentada la demanda de controversia constitucional, con la personalidad que ostento.

**Segundo.-** Admitir a trámite la presente demanda de controversia constitucional en los términos que fue planteada.

**Tercero.-** Tener por designados como delegados a las personas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

**Cuarto.-** Conceder la suspensión solicitada, para que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa demandado, suspenda el trámite del expediente \*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*\*, hasta

en tanto esa Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva en definitiva.

**Quinto.-** Admitir las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente.

**Sexto.-** Previos trámites y en el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y, por tanto, la inconstitucionalidad de la resolución que se impugna.

Reitero la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

**A T E N T A M E N T E**

**MIGUEL NOVOA GÓMEZ**

**DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

THM/RTV.

1. Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

   “ARTICULO 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

   I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

   …” [↑](#footnote-ref-1)
2. “ARTÍCULO 65.- **Las notificaciones** a los particulares y **a las autoridades en el juicio deberán realizarse por medio del Boletín Jurisdiccional**, enviándose previamente un aviso electrónico a su dirección de correo electrónico o dirección de correo electrónico institucional según sea el caso, de que se realizará la notificación, a más tardar el tercer día siguiente a aquél en que el expediente haya sido turnado al actuario para ese efecto. El aviso de notificación deberá ser enviado cuando menos con tres días de anticipación a la publicación del acuerdo, resolución o sentencia de que se trate en el Boletín Jurisdiccional.

   Las notificaciones electrónicas a las partes se entenderán realizadas con la sola publicación en el Boletín Jurisdiccional, y con independencia del envío, cuando así proceda, de los avisos electrónicos.

   Los particulares y las autoridades, mientras no se haya realizado la notificación por Boletín Jurisdiccional, podrán apersonarse en el Tribunal para ser notificados personalmente. Una vez realizada la notificación por Boletín Jurisdiccional, las partes, cuando esto proceda, deberán acudir al Tribunal a recoger sus traslados de ley, en el entendido de que con o sin la entrega de los traslados, los plazos comenzarán a computarse a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación correspondiente. El Actuario o el Secretario de Acuerdos, en todos los casos, previo levantamiento de razón, entregará los traslados de ley.

   **La notificación surtirá sus efectos al tercer día hábil siguiente a aquél en que se haya realizado la publicación en el Boletín Jurisdiccional** o al día hábil siguiente a aquél en que las partes sean notificadas personalmente en las instalaciones designadas por el Tribunal, cuando así proceda, en términos de lo establecido por el artículo 67 de esta Ley.

   Dicho aviso deberá incluir el archivo electrónico que contenga el acuerdo y en el caso del emplazamiento, el escrito de demanda correspondiente.” [↑](#footnote-ref-2)
3. *Cfr.* Con la Tesis aislada 2ª. CLXVI/2017, de rubro: “GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS”. [↑](#footnote-ref-3)
4. La tesis que se cita a continuación ya se citó en hojas anteriores, y únicamente es para evidenciar que la autonomía es una garantía institucional, de aquéllas a las que se refieren los criterios de la Corte y cuya defensa da lugar a la procedencia de la controversia constitucional: Tesis 2ª. CLXVI/2017 de rubro: “GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.” [↑](#footnote-ref-4)
5. Art. 109.- Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

   …

   III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones. [↑](#footnote-ref-5)
6. Por su parte, existe una imposibilidad para que los sujetos obligados impugnen las resoluciones de este Instituto, de conformidad con lo que establece la Constitución federal, previéndose un único supuesto en que es posible que el Estado controvierta sus determinaciones, tratándose del caso en que se pueda poner el peligro la seguridad nacional y, en cuyo caso, **sigue siendo el propio Poder Judicial de la Federación** quien resuelve tal medio de impugnación (recurso de revisión), a **través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**. Al respecto:

   Artículo 6º, apartado A, fracción VIII:

   …

   *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.”* [↑](#footnote-ref-6)
7. Artículo 185. En contra de la imposición de multas derivadas de la ejecución de medidas de apremio, procede el juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y es independiente del procedimiento sancionador que en su caso se implemente al infractor. [↑](#footnote-ref-7)