

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2018.  
PROMOVENTE: INSTITUTO NACIONAL DE  
TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN  
Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.**

**MINISTRA PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA.  
SECRETARIA: GUADALUPE DE JESÚS HERNÁNDEZ VELÁZQUEZ.**

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

**VO. BO.  
MINISTRA:**

**VISTOS; y,  
RESULTANDO:**

**COTEJÓ:**

**PRIMERO. Presentación.** Por escrito presentado el doce de septiembre de dos mil dieciocho, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, por conducto de su Director General de Asuntos Jurídicos promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 2, Apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo, y Apartado B de la Constitución Política del Estado de Sonora, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno de Sonora el trece de agosto de dos mil dieciocho.

Señaló como autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas a las siguientes:

- I. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Sonora.
- II. Órgano Ejecutivo: Gobernador del Estado de Sonora.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2018

**SEGUNDO. Normas constitucionales y convencionales que se aduce violadas.**

- Artículos 1o., 6, Apartado A, fracciones I a la VIII, 73, fracción XXIX y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

**TERCERO. Texto de la norma cuya invalidez se solicita:**

**Constitución Política del Estado de Sonora.**

ANTES	VIGENTE
<p><i>“Artículo 2 [...]</i></p> <p><i>En materia de información pública:</i></p> <p><i>Apartado A [...]</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>Para el (sic) garantizar el derecho humano a la información, los sujetos obligados que se aluden en el párrafo anterior, se regirán por los siguientes principios y bases:</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>V...</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>El organismo garante estará conformado por tres comisionados que serán nombrados por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado de Sonora.</i></p>	<p><i>“Artículo 2. En Sonora la investidura de los funcionarios públicos emana de la Ley y está sujeta a ella. Las prescripciones legales constituyen el único límite a la libertad individual. En este concepto, las autoridades sólo pueden obrar ejercitando facultades expresas de la Ley y los particulares pueden hacer todo lo que ésta no les prohíba.</i></p> <p><i>En materia de información pública:</i></p> <p><i>Apartado A. El Estado de Sonora reconoce el derecho humano de toda persona al libre acceso a la información veraz, verificable, confiable, actualizada, accesible, comprensible y oportuna. Comprende su facultad para solicitar, buscar, difundir, investigar y recibir información. Es obligación de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, incluidas sociedades, organizaciones e instituciones de derecho privado con participación estatal y municipal, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba, administre y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal y municipal, para garantizar el libre ejercicio de este derecho, para difundir y hacer del conocimiento público la información que se le solicite así como poner a disposición las obligaciones de transparencia y toda aquella información que se considere de interés</i></p>

<p><i>Los comisionados durarán en su cargo siete años, serán sustituidos de manera escalonada para asegurar la autonomía del organismo, y en el proceso de su designación se procurará una amplia participación de la sociedad, máxima publicidad y se garantizará la igualdad de género. Los comisionados 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 Sexto de la presente Constitución y serán sujetos de juicio político.</i></p> <p><i>El comisionado presidente ejecutará las decisiones del organismo garante y será su representante legal, será designado por el voto de la mayoría de los comisionados, durará en ese cargo un período de dos años que no será renovable.</i></p> <p><i>El organismo garante contará con facultades para imponer medidas de apremio a los sujetos obligados para asegurar el cumplimiento de sus decisiones, en los términos de lo que establezca la ley de la materia.</i></p> <p><b>Apartado B. En la designación de los comisionados del organismo garante, el Congreso del Estado deberá asegurar la participación ciudadana y su realización conforme al siguiente procedimiento:</b></p> <p><b>I.- El Congreso del Estado emitirá y difundirá en los medios de comunicación una convocatoria pública para que cualquier ciudadano que aspire al cargo de comisionado, pueda registrarse dentro del plazo de diez días naturales posteriores a la expedición de la misma;</b></p> <p><b>II.- Concluido el plazo para el registro, la Mesa Directiva del Congreso del Estado, dentro de los cinco días naturales siguientes, hará público un listado de la misma manera en que se hizo pública la</b></p>	<p><i>público que fijen las leyes.</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><i>V.- El Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, es un organismo público autónomo, especializado, imparcial, colegiado e independiente en sus decisiones y funcionamiento, 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, que será responsable de garantizar el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos de la legislación vigente.</i></p> <p><i>[...]</i></p> <p><b>(REFORMADO, B.O. 13 DE AGOSTO DE 2018)</b></p> <p><i>El organismo garante estará conformado por tres comisionados que serán nombrados por las dos terceras partes de los Diputados presentes en la sesión correspondiente, <u>a propuesta del titular del Poder Ejecutivo.</u></i></p> <p><b>(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], B.O. 13 DE AGOSTO DE 2018)</b></p> <p><i>El Gobernador someterá a consideración del Congreso del Estado la integración del órgano garante, la cual, la votará dentro del improrrogable plazo de treinta días.</i></p> <p><b>(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], B.O. 13 DE AGOSTO DE 2018)</b></p> <p><i>En caso de que el Congreso del Estado rechace la propuesta, el Ejecutivo del Estado someterá una nueva integración dentro de los 30 días siguientes, para que el Congreso del Estado lo vote en términos del párrafo anterior. En este supuesto, el plazo comenzará a correr al día siguiente de aquel en que el Ejecutivo del Estado haya presentado la nueva integración, hasta lograr la votación requerida.</i></p> <p><b>Apartado B. a efecto de asegurar la participación ciudadana para la conformación de la propuesta que haga el Poder Ejecutivo de los Comisionados del Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales el Gobernador del Estado:</b></p> <p><b>I. Emitirá y difundirá en los medios de comunicación una convocatoria pública para que cualquier ciudadano que aspire al cargo de Comisionado, pueda registrarse dentro del plazo de diez días naturales posteriores a la expedición de la misma;</b></p> <p><b>II. Una vez concluido el plazo para el registro, se hará público un listado en el que señale el número de aspirantes registrados y</b></p>
---	---

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2018

<p><i>convocatoria, en el que señale el número de aspirantes registrados y determine quiénes cumplieron con los requisitos exigidos en la convocatoria. De la misma manera, en la citada lista se establecerá y hará pública la posibilidad de que dentro de los cinco días naturales siguientes a la publicación de la lista, cualquier persona interesada, con apoyo en pruebas suficientes, pueda presentar comentarios y objeciones a la candidatura de cualquiera de los aspirantes;</i></p> <p><i>III.- Los aspirantes señalados en la lista a que se refiere la fracción anterior, dentro de los diez días siguientes a la fecha de vencimiento del plazo para la recepción de comentarios y objeciones serán convocados a comparecer en audiencia ante la comisión legislativa correspondiente;</i></p> <p><i>IV.- Concluido el período de comparecencias, la comisión correspondiente, tomando en consideración la opinión de la sociedad expresada en los términos de la fracción III que antecede, realizará la propuesta de designación de comisionados, mediante el dictamen correspondiente, y lo presentará al Pleno del Congreso del Estado para su discusión y, en su caso, aprobación; y</i></p> <p><i>V.- El dictamen que presente la comisión correspondiente se aprobará cuando obtenga el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados presentes en la sesión convocada para tal efecto. En caso de que el dictamen no hubiera obtenido la votación requerida para su aprobación, la comisión deberá presentar (sic) otra propuesta a consideración del Pleno del Congreso del Estado hasta obtener la aprobación correspondiente.</i></p> <p><i>En todo caso, el dictamen que presente la comisión correspondiente en los términos antes señalados, deberá hacerse público 24 horas antes de la Sesión de Pleno del Congreso en la que se discuta y vote.</i></p>	<p><i>determine quiénes cumplieron con los requisitos exigidos en la convocatoria. De la misma manera, en la citada lista se establecerá y hará pública la posibilidad de que dentro de los cinco días naturales siguientes a la publicación de la lista cualquier persona interesada, con apoyo en pruebas suficientes, pueda presentar comentarios y objeciones a la candidatura de cualquiera de los aspirantes.”</i></p>
--	--

**CUARTO. Conceptos de invalidez.** El promovente expuso, en síntesis, los siguientes argumentos:

**Primero.** El artículo 2, Apartado A, fracción V, párrafo octavo, de la Constitución Política del Estado de Sonora, es contrario a los artículos 6o., 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, al prever un supuesto jurídico que no se encuentra dispuesto en ella ni en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

El artículo 73, fracción XXIX-S, de la Constitución General de la República establece que el Congreso de la Unión emitiría una Ley General, la cual junto con los principios contenidos en el Apartado A del artículo 6o. constitucional, fijarían la manera en que se debe legislar en todos los niveles de gobierno en relación con la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Por tanto, el Estado de Sonora –como cualquier otra entidad federativa– no goza de libertad configurativa para legislar en relación con la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, sino en todo momento debe ceñirse a los principios y bases del Apartado A del artículo 6o. constitucional y a los establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

De igual forma, el artículo 116, fracción VIII, de la Constitución Federal prevé que las entidades federativas crearán órganos garantes que deberán ceñirse a las bases y principios contenidos en el Apartado A del artículo 6o. constitucional y a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Asimismo, el artículo Quinto Transitorio del Decreto de reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce, dispuso que las Legislaturas de los Estados tienen la obligación constitucional de armonizar su normatividad conforme a lo establecido en el Apartado A del artículo 6o. constitucional. Por lo que la Constitución Política del Estado de Sonora, debe ceñirse tanto a lo dispuesto en el Apartado A del artículo 6o. constitucional como a lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de lo contrario puede existir una omisión legislativa o transgresión directa.

Es el caso que el legislador del Estado de Sonora se arrogó facultades que transgreden la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el propio artículo 6o. constitucional, pues

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2018

establece nuevos supuestos para la temporalidad de la duración del cargo de los comisionados del organismo garante local los cuales no se encuentran previstos en el artículo 6o., Apartado A, fracción VIII, párrafo diez, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual, se establece que los comisionados del Órgano Garante del derecho a la información pública y protección de datos, duran en el encargo siete años; el artículo 38, párrafo segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que señala que la duración del encargo no podrá ser mayor a siete años y en el artículo 27, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública se establece que el encargo de los Comisionados durarán siete años, sin posibilidad de reelección.

Antes de la reforma impugnada, el artículo 2, Apartado A, fracción V, párrafo octavo, de la constitución sonorense preveía que los comisionados durarán en el cargo siete años; sin embargo, dicha disposición local se reformó para establecer que: ***‘En caso de que concluyan los plazos señalados y no se hubiere designado al Comisionado respectivo, éste continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente’*** (sic).

La adición, además de ambigua por la utilización del pronombre demostrativo éste en alusión al comisionado respectivo, es contraria al parámetro de siete años fijado como tiempo máximo de duración del encargo de los comisionados en la Constitución Federal, regla que se replica en la ley general y en la ley federal al señalarse que el tiempo de desempeño del cargo de comisionado no debe ser mayor a siete años en los tres ordenamientos citados. Así, se excluye la posibilidad de que un comisionado que concluye un lapso de siete años continúe hasta en tanto se designe a un nuevo comisionado.

**Segundo.** El artículo 2, Apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto y séptimo, así como el Apartado B, reformados de la Constitución

Política del Estado de Sonora, es contrario a los artículos 6o., 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal, toda vez que permite una intervención injustificada del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora en la propuesta de la integración del Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Del análisis de la reforma al artículo 2, impugnada, se advierte que se regula un procedimiento para la designación de los Comisionados del Órgano Garante local distinto al establecido en el artículo 6o. Apartado "A" de la Constitución General de la República para los Comisionados del Órgano Garante nacional, ya que, no obstante la inexistencia de un parámetro de regulación expreso que debe observar la legislatura local en lo relativo a la designación de los comisionados integrantes del Órgano Garante local, en el decreto de reformas a la Constitución General de la República del siete de febrero de dos mil catorce, en el artículo Quinto Transitorio se estableció que las legislaturas de los Estados deberían armonizar su legislación conforme a lo establecido en dicho decreto de modificaciones constitucionales.

Afirma que como se puede contrastar, en la norma impugnada no se regula la objeción del Poder Ejecutivo al nombramiento que realice el Congreso Local, pero, además, a diferencia del parámetro de la Constitución Federal, se norma la intervención al Poder Ejecutivo local para proponer a los aspirantes al cargo de comisionados, situación que la Constitución Federal no regula porque el Poder Reformador Federal consideró que no debía haber injerencia respecto a las propuestas de dignación, por parte del Poder Ejecutivo en la conformación del órgano garante.

Expone que la norma cuya invalidez se solicita, de manera incongruente con lo dispuesto en la Constitución Federal, invierte las

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2018

atribuciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo locales respecto de las que la Constitución Federal establece para los mencionados poderes en el ámbito federal, es decir, en éste ámbito, el nombramiento del órgano garante nacional está a cargo de la Cámara de Senadores y puede ser objetado por el Presidente de la República, mientras que en el ámbito local, es el Gobernador del Estado quien someterá a consideración del Congreso del Estado la integración del órgano garante y dicho Congreso podrá rechazar la propuesta. Esta inversión de facultades contraría lo previsto por el poder reformador en el sentido de que el nombramiento de quienes defienden el derecho de acceso a la información, que por razón natural se enfrentan cotidianamente con el poder público en esa misión, debería hacerse libre de compromisos políticos.

**QUINTO. Admisión.** Mediante proveído de trece de septiembre de dos mil dieciocho, el Presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente lo turnó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos quien, en su carácter de instructora, por auto de diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho admitió la acción de inconstitucionalidad y requirió a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la referida Entidad Federativa para que rindieran sus informes respectivos.

**SEXTO. Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora.** José Cruz Orozco López, en su carácter de Subsecretario de lo Contencioso de la Secretaría de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora rindió, en síntesis, el siguiente informe (fojas 73 a 115 del expediente) señaló:

***“[...] Del concepto de invalidez en análisis se desprende que básicamente se estiman violados los dispositivos constitucionales analizados, por virtud de que se establecen nuevos supuestos para la temporalidad de la duración del cargo para comisionado del organismo garante local, que no se encuentran previstos en la***

**Constitución ni en leyes secundarias por lo cual a efecto de garantizar la transparencia , acceso a la información y protección de datos personales se perfeccionó la norma a efecto de garantizar el acceso a dicho derecho.**

**De la recta interpretación de lo dispuesto por las normas transcritas, se puede concluir que la fracción VIII del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos remite a las Constituciones Estatales para establecer organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6 de la Constitución y la Ley General que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho; y que en la Constitución para el Estado de Sonora se establece que los comisionados durarán en su encargo siete años, lo cual es perfectamente acorde a lo establecido en el artículo 6, Apartado A, fracción VIII, párrafo décimo de la Constitución Federal, el artículo 38, párrafo segundo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y al 27 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

**Es decir, todos esos dispositivos legales son acordes al establecer que los comisionados durarán en su cargo siete años y que transcurrido ese periodo debe producirse su sustitución legal.**

**No obstante ello, si en el plazo indicado no tiene lugar dicha sustitución, en términos del artículo 2 de la Constitución Política del Estado de Sonora, debe considerarse que el comisionado estará en situación de comisionado saliente, hasta en tanto se efectúe el nombramiento del nuevo comisionado, ya que el régimen legal no prevé que otra persona asuma el cargo, por lo que se está perfeccionando la norma ante un supuesto no previsto, cuestión que en la especie es permitida y no resulta violatoria de la Constitución Federal.**

**Ahora bien, las reformas efectuadas a la Constitución del Estado de Sonora se sustentan en los principios de certeza y seguridad jurídicas que deben prevalecer en la renovación de las instituciones y no puede considerarse que estas reformas sean contrarias a las disposiciones federales antes mencionadas, pues aunque no lo**

*dispongan de manera expresa, si en el plazo indicado no tiene lugar las situaciones de los funcionarios estos dispositivos legales deben de interpretarse como que el comisionado está en situación de comisionado saliente, hasta en tanto se efectúe el nombramiento del nuevo comisionado, ya que el régimen legal no prevé que otra persona asuma el cargo, es decir, en dichos dispositivos federales se configura en forma implícita la prórroga en el cargo de Comisionado, hasta en tanto se realice la nueva elección.*

*Ha sido la Suprema Corte quien ha considerado que resulta necesario se tome en cuenta que las leyes generales o leyes marco establecidas por el Congreso de la Unión son bases legislativas que no pretenden agotar en sí mismas la regulación de una materia, sino que dichas leyes buscan ser el soporte desde el cual las entidades federativas puedan atribuirse sus propias normas ajustadas a su realidad social, toda vez que si las legislaturas locales no pudiesen hacer mejoras respecto a la Ley General, las leyes locales no tendrían razón de ser, sino que se limitarían a repetir lo ya establecido por el legislador federal, lo que resulta fallo de sentido, ya que se vaciaría la noción misma de concurrencia, por lo que evidentemente el perfeccionar el procedimiento de designación de Comisionado no tiene consigno una violación a la Constitución Federal sino por el contrario se está salvaguardando y procurando el debido funcionamiento del organismo estatal responsable de la función de transparencia y acceso a la información.[...]*

*Resulta improcedente el segundo concepto cuya invalidez demanda el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el cual lo constituye la reforma al artículo 2, Apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto y séptimo y Apartado B de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, ello según lo establecido en el artículo 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, por lo que se solicita se examine de oficio por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la improcedencia del referido concepto, porque no tiene la legitimación para hacerlo valer, ya que no viola lo dispuesto por el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo al derecho humano al acceso a la información pública.*

***Fue numen del legislador establecer en el artículo 105, fracción II, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, únicamente el organismo garante que establece el artículo 6 de la propia Constitución podrá promover acciones de inconstitucionalidad exclusivamente cuando se esté vulnerando el acceso a la información, cuestión que en la especie no se actualiza ni mucho menos acontece, ya que la reforma efectuada a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, tiene como finalidad el normar un caso no previsto relativo a la sustitución de los comisionados que integran el órgano garante de la Transparencia Estatal, sin que esto conlleve a limitar el acceso a la información, sino todo lo contrario que es garantizar que el referido organismo Estatal se integre debidamente y que sus intereses cuenten con la designación y facultades suficientes para ejercer dicho cargo y no por el contrario se tenga duda si al no estar debidamente integrado sus determinaciones sean o no apegadas al mandato constitucional [...].”***

**SÉPTIMO.** Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Sonora. Rosa María Mancha Ornelas, en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Sonora (fojas 148 a 150 del expediente), únicamente manifestó lo siguiente:

***[...]***

***Es cierto el acto que se le reclama al Congreso del Estado de Sonora respecto de la discusión y aprobación de la Ley 288 que reforma, deroga y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Sonora y de manera específica los artículos 31, párrafo tercero y 166 tercer párrafo fracción II.***

***Es importante precisar a este Máximo Tribunal que los suscritos diputados de la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Sonora, tomamos posesión del cargo el día 16 de septiembre de 2018, por lo que la copia certificada del expediente de la Ley 288 que se impugna, y que ya fue remitida en el informe de la acción de inconstitucionalidad 71/2018 en los términos en los que fue recibida por esta legislatura.***

***[...].”***

**OCTAVO. Intervención del Procurador General de la República.** El Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República realizó diversas manifestaciones en el sentido de declarar la validez de la norma impugnada, básicamente por lo siguiente:

***“[...] contrario a lo afirmado por el INAI, con la emisión del artículo 2o., Apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto y séptimo y Apartado B, de la CPS, el Congreso de Sonora no vulnera los artículos 6o., 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la CPEUM, pues como se señaló, la Legislatura local cuenta con facultades para establecer el procedimiento de designación de los comisionados integrantes del organismo constitucional autónomo en materia de transparencia, siempre que se realice por votación calificada del órgano legislativo, aspecto al que se ajusta la norma cuestionada. Además, el procedimiento que regula garantiza la transparencia, independencia y participación de la sociedad.***

***Por otra parte, el INAI señala que el artículo 2o., Apartado A, fracción V, párrafo octavo, de la CPS regula un supuesto jurídico relacionado con la duración del cargo para comisionado del organismo garante local que no se encuentra previsto ni constitucional ni legalmente, para la temporalidad de la duración del cargo para comisionado del organismo garante, lo cual, a su parecer, contraviene los artículos 6o., 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la CPEUM.***

***Como se señaló, el artículo 116, fracción VIII, de la CPEUM prevé que las entidades federativas establecerán en sus constituciones organismos autónomos responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, de conformidad con los principios y bases establecidos por el diverso 6o. de la CPEUM y en la Ley General.***

***Al respecto, el artículo 6o., fracción VIII, Décimo párrafo, de la CPEUM dispone que los comisionados del organismo garante de la Federación durarán en su cargo***

**7 años. Por su parte, los dispositivos 37 y 38 de la Ley General establecen que las entidades federativas preverán los aspectos relativos a la duración del cargo de los comisionados, el cual no será mayor a 7 años.**

**Ahora bien, el precepto normativo impugnado es expreso en señalar que los comisionados del organismo garante local durarán en su cargo 7 años, y si bien, establece que en caso de que concluya dicho plazo y no se hubiere designado al comisionado respectivo, aquél continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente, tal aspecto no es inconstitucional.**

**Lo anterior, pues en primer lugar no establece un plazo menor o mayor a 7 años y, en segundo lugar, no regula alguna posibilidad de reelección, aspectos que sí resultarían incompatibles con la CPEUM.**

**En efecto, el artículo 2o., Apartado A, fracción V, párrafo octavo, in fine, de la CPS responde al propio procedimiento de designación de los comisionados del Instituto de Transparencia, el cual como se vio, pasa por diversas etapas y está condicionado hasta lograr la votación de las dos terceras partes de los diputados locales presentes en la sesión. Además, la disposición impugnada no inválida o afecta las características fundamentales, finalidades y fusiones del organismo garante local, por el contrario, busca la debida integración de un órgano constitucional autónomo encargado de garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información y la protección de datos personales.”**

**NOVENO. Cierre de instrucción.** Recibidos los alegatos, por proveído de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, se cerró la instrucción de este asunto a efecto de proceder a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

**DÉCIMO. Retorno.** Por acuerdo de catorce de marzo de dos mil diecinueve, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó el retorno del presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para la formulación del proyecto de resolución respectivo.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2018

### CONSIDERANDO:

**PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales plantea la posible contradicción entre diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Sonora y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**SEGUNDO. Oportunidad.** La demanda de acción de inconstitucionalidad se presentó oportunamente.

El Decreto mediante el cual se reformó el artículo 2, Apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo, y Apartado B de la Constitución Política del Estado de Sonora, cuya constitucionalidad se controvierte, se publicó en el Boletín Oficial del Gobierno de Sonora el trece de agosto de dos mil dieciocho. Siendo así, el plazo de treinta días naturales previsto en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia<sup>1</sup> para promover la acción de inconstitucionalidad, transcurrió del catorce de agosto al doce de septiembre de dos mil dieciocho, por lo que si se presentó el doce de septiembre de dicho año, es oportuna la interposición de la presente acción de inconstitucionalidad.

---

<sup>1</sup> “Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

(ADICIONADO, D.O.F. 22 DE NOVIEMBRE DE 1996)  
En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”

**TERCERO. Legitimación.** La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

**Legitimación en la causa.** El artículo 105, fracción II, inciso h),<sup>2</sup> de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por el organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local; legitimación que queda restringida a la impugnación de normas que violen el derecho a la información y la protección de datos personales.

Por su parte el artículo 6o. constitucional<sup>3</sup>, en relación con el organismo garante, establece que se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que el Sistema Nacional de Transparencia, se

---

<sup>2</sup> “Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...]

h) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e

[...].”

<sup>3</sup> “Artículo 6o. [...]

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

[...]

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

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

[...].”

integra por: ***I. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; II. Los Organismos garantes de las Entidades Federativas; III. La Auditoría Superior de la Federación; IV. El Archivo General de la Nación, y V. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía.***

El artículo 41, fracción VI,<sup>4</sup> de la citada ley establece que el Instituto, cuando así lo aprueben la mayoría de sus comisionados, tendrá, entre otras, la atribución de promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), que vulneren el derecho de acceso a la información.

De todo lo anterior es factible concluir que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales se encuentra facultado para promover la presente acción de inconstitucionalidad, pues considera que el artículo 2, Apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo, y Apartado B de la Constitución Política del Estado de Sonora, vulnera el derecho de acceso a la información.

**Legitimación en el proceso.** Consta en autos a fojas 31 a 35, copia certificada del acuerdo de trece de junio de dos mil dieciséis (emitido por unanimidad de los comisionados) mediante el cual se

---

<sup>4</sup> “Artículo 41. El Instituto, además de lo señalado en la Ley Federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

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

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

“Artículo 21. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

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

instruyó al representante legal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para que interpusiera acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 2, Apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo, y Apartado B de la Constitución Política del Estado de Sonora.

Por su parte, el artículo 29, fracciones I y II<sup>5</sup> del Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales establece como atribuciones de la Dirección General de Asuntos Jurídicos la representación legal del mismo para realizar los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad.

Consta en el sobre visible a foja 36 del expediente en que se actúa, copia certificada a nombre de Pablo Francisco Muñoz Díaz, que lo acredita como Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. En consecuencia, se debe colegir que dicho funcionario tiene legitimación activa en el proceso para ejercitar la acción de inconstitucionalidad de mérito.

En este orden de ideas, se desestima la causal de improcedencia invocada por el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora en el sentido de que la presente acción de inconstitucionalidad es improcedente conforme a los artículos 65 y 19, fracción VIII, en relación con el diverso 10, fracción I, y 59, todos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como con

---

<sup>5</sup> “Artículo 29. Son atribuciones específicas de la Dirección General de Asuntos Jurídicos:

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

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

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2018

la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal por falta de legitimación procesal de la parte actora, en atención a que la Constitución Federal establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad y el único supuesto de procedencia no se actualiza porque la reforma impugnada no impide acceso a la información.

La causa de improcedencia invocada debe desestimarse en virtud de que contrariamente a lo que afirma la parte actora, sí se encuentra legitimada para incoar el presente medio constitucional en contra de la reforma del artículo 2o. de la Constitución del Estado de Sonora, pues se trata de una norma que establece la forma en que se conformará el órgano garante estatal lo que a la apreciación del Instituto afecta el derecho de acceso a la información, en consecuencia, es infundada la causa de improcedencia propuesta.

**CUARTO. Fijación de la litis.** A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer la siguiente precisión que deriva de la lectura integral de la demanda.

En efecto, a foja dos de la demanda y de los conceptos de invalidez se advierte que la parte actora impugnó expresamente el artículo 2, Apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo, y Apartado B, de la Constitución Política del Estado de Sonora; sin embargo, a fojas tres y cuatro se transcribió el artículo 2, Apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno y décimo y Apartado B, de la citada constitución local.

En consecuencia, no obstante la transcripción mencionada, se desprende que la intención de la parte actora únicamente se constriñe

a solicitar la invalidez del artículo 2, Apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto, séptimo y octavo, y Apartado B, de la Constitución Política del Estado de Sonora.

**QUINTO. Constitucionalidad del artículo 2, Apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto y séptimo, y Apartado B de la Constitución Política del Estado de Sonora.** El Instituto actor afirma que el artículo impugnado es inconstitucional, toda vez que de manera incongruente con lo dispuesto en la Constitución Federal, invierte las atribuciones de los Poderes Legislativo y Ejecutivo locales respecto de las que la Constitución Federal establece para los mencionados poderes en el ámbito federal, es decir, en este ámbito, el nombramiento del órgano garante nacional está a cargo de la Cámara de Senadores y puede ser objetado por el Presidente de la República, mientras que en el ámbito local, es el Gobernador del Estado es quien someterá a consideración del Congreso del Estado la integración del órgano garante y dicho Congreso podrá rechazar la propuesta. Esta inversión de facultades contraría lo previsto por el poder reformador en el sentido de que el nombramiento de quienes defienden el derecho de acceso a la información, que por razón natural se enfrentan cotidianamente con el poder público en esa misión, debería hacerse libre de compromisos políticos.

La porción normativa impugnada es del tenor siguiente:

***“Artículo 2. En Sonora la investidura de los funcionarios públicos emana de la Ley y está sujeta a ella. Las prescripciones legales constituyen el único límite a la libertad individual. En este concepto, las autoridades sólo pueden obrar ejercitando facultades expresas de la Ley y los particulares pueden hacer todo lo que ésta no les prohíba.***

***En materia de información pública:***

***Apartado A.- El Estado de Sonora reconoce el derecho humano de toda persona al libre acceso a la información veraz, verificable, confiable, actualizada, accesible,***

**comprensible y oportuna. Comprende su facultad para solicitar, buscar, difundir, investigar y recibir información. Es obligación de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, incluidas sociedades, organizaciones e instituciones de derecho privado con participación estatal y municipal, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba, administre y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal y municipal, para garantizar el libre ejercicio de este derecho, para difundir y hacer del conocimiento público la información que se le solicite así como poner a disposición las obligaciones de transparencia y toda aquella información que se considere de interés público que fijen las leyes.**

[...]

**V.- El Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, es un organismo público autónomo, especializado, imparcial, colegiado e independiente en sus decisiones y funcionamiento, 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, que será responsable de garantizar el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos de la legislación vigente.**

[...]

**(REFORMADO, B.O. 13 DE AGOSTO DE 2018)**

**El organismo garante estará conformado por tres comisionados que serán nombrados por las dos terceras partes de los Diputados presentes en la sesión correspondiente, a propuesta del titular del Poder Ejecutivo.**

**(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], B.O. 13 DE AGOSTO DE 2018)**

**El Gobernador someterá a consideración del Congreso del Estado la integración del órgano garante, la cual, la votará dentro del improrrogable plazo de treinta días.**

**(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], B.O. 13 DE AGOSTO DE 2018)**

***En caso de que el Congreso del Estado rechace la propuesta, el Ejecutivo del Estado someterá una nueva integración dentro de los 30 días siguientes, para que el Congreso del Estado lo vote en términos del párrafo anterior. En este supuesto, el plazo comenzará a correr al día siguiente de aquel en que el Ejecutivo del Estado haya presentado la nueva integración, hasta lograr la votación requerida.***

***Apartado B. a efecto de asegurar la participación ciudadana para la conformación de la propuesta que haga el Poder Ejecutivo de los Comisionados del Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales el Gobernador del Estado:***

***I. Emitirá y difundirá en los medios de comunicación una convocatoria pública para que cualquier ciudadano que aspire al cargo de Comisionado, pueda registrarse dentro del plazo de diez días naturales posteriores a la expedición de la misma;***

***II. Una vez concluido el plazo para el registro, se hará público un listado en el que señale el número de aspirantes registrados y determine quiénes cumplieron con los requisitos exigidos en la convocatoria. De la misma manera, en la citada lista se establecerá y hará pública la posibilidad de que dentro de los cinco días naturales siguientes a la publicación de la lista cualquier persona interesada, con apoyo en pruebas suficientes, pueda presentar comentarios y objeciones a la candidatura de cualquiera de los aspirantes.”***

Las disposiciones locales impugnadas recién transcritas establecen que los tres comisionados integrantes del órgano garante serán nombrados por las dos terceras partes de los Diputados presentes en la sesión correspondiente dentro del improrrogable plazo de treinta días; a propuesta del Titular del Poder Ejecutivo; y en caso de que el Congreso Local rechace la propuesta, el Gobernador someterá una nueva integración dentro de los treinta días siguientes, para que el Congreso del Estado lo vote en los mismos términos.

Ahora bien, la parte actora alega que las disposiciones cuya invalidez reclama, son contrarias al artículo 6o. de la Constitución

Federal, en cuanto al procedimiento de designación de los comisionados integrantes del órgano garante local.

A efecto de analizar el referido planteamiento de invalidez, es menester partir de la base de lo que establecen los artículos 6o. y 116, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estipulan:

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

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

**(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:**

**(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.”***

***(REFORMADO, D.O.F. 17 DE MARZO DE 1987)***

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

***Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:***

***[...]***

***(ADICIONADA, D.O.F. 7 DE FEBRERO DE 2014)***

***VIII.- Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que***

***emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.”***

Por su parte, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en los artículos 37 y 38 son del tenor siguiente:

***“Artículo 37. Los Organismos garantes son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en esta Ley y demás disposiciones aplicables.***

***En la Ley Federal y en la de las Entidades Federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los Organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos Organismos garantes, de conformidad con lo señalado en el presente Capítulo.”***

***“Artículo 38. El Congreso de la Unión, los Congresos de las Entidades Federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de garantizar la integración colegiada y autónoma de los Organismos garantes, deberán prever en su conformación un número impar y sus integrantes se denominarán Comisionados. Procurarán en su conformación privilegiar la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, así como procurar la igualdad de género. La duración del cargo no será mayor a siete años y se realizará de manera escalonada para garantizar el principio de autonomía.***

***En los procedimientos para la selección de los Comisionados se deberá garantizar la transparencia, independencia y participación de la sociedad.”***

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2018

De los preceptos constitucionales y legales transcritos se obtienen los siguientes parámetros a los que deben sujetarse las entidades federativas en cuanto a la creación de los órganos garantes locales:

- 1) Para el ejercicio del derecho a la información, tanto la Federación como los Estados en el ámbito de sus competencias deben observarse los principios y bases que establezca la Constitución Federal.
- 2) Deben contar con un organismo 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.
- 3) La conformación numérica de los integrantes del órgano garante local, debe corresponder con un número impar y estos se denominarán Comisionados.
- 4) La intervención de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en la designación de los integrantes del órgano garante.
- 5) Previamente al nombramiento debe realizarse una amplia consulta a la sociedad.
- 6) La duración del encargo de los comisionados no será mayor a siete años.
- 7) Debe procurarse la equidad de género entre los integrantes.

Atendiendo a los parámetros anteriores, este Tribunal Pleno considera que los párrafos impugnados -quinto sexto y séptimo del Apartado A y Apartado B- de la fracción V del artículo 2o. de la

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2018

Constitución del Estado de Sonora, no infringen el artículo 6o. de la Carta Magna, así como las disposiciones antes invocadas de la ley general de la materia.

Lo anterior así se considera, en virtud de que el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena que las Entidades Federativas establezcan organismos conforme a las bases establecidas en el artículo 6o. de la propia Carta Magna.

Ahora bien, conforme a ese marco constitucional, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública concedió a los Estados libertad de configuración legislativa para regular el proceso de nombramiento de los comisionados, dentro de los parámetros constitucionales señalados, pues únicamente establece que dichos procesos deben salvaguardar estos principios de transparencia, independencia y participación de la sociedad.

**En coherencia con todo lo anterior, al realizar una comparación entre las bases establecidas por la Ley General respectiva con la Constitución del Estado de Sonora, se advierte que existe una relación armónica entre estos ordenamientos y la norma impugnada en los siguientes términos:**

<b>Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</b>	<b>Constitución Política del Estado de Sonora.</b>
Los Organismos garantes serán los responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales.  (Artículo 37, primer párrafo de la ley general).	El Estado de Sonora cuenta con el Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, el que será responsable de garantizar el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.  (Artículo 2o., Apartado A, fracción V, párrafo quinto).
Los Organismos garantes (locales), deberán prever en su conformación un	La integración del organismo estatal garante de Sonora estará conformado

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2018**

<p>número impar y sus integrantes se denominarán Comisionados.</p> <p>(Artículo 38 de la ley general).</p>	<p>por tres comisionados.</p> <p>(Artículo 2o., Apartado A, fracción V, párrafo quinto).</p>
<p>Se deberá garantizar la transparencia, independencia y participación de la sociedad.</p> <p>(Artículo 38 de la ley general).</p>	<p>A efecto de asegurar la participación ciudadana para la conformación de la propuesta que haga el Poder Ejecutivo de los Comisionados del Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales el Gobernador del Estado.</p> <p>(Artículo 2o., Apartado B).</p>
<p>La Cámara de Senadores propondrá y el Presidente de la República podrá objetar.</p>	<p>El Gobernador del Estado propondrá al Candidato y el Congreso Local deberá aprobar por conducto de las dos terceras partes.</p>
<p>La duración del encargo no será mayor de siete años.</p> <p>(Artículo 38 de la ley general, primer párrafo).</p>	<p>Los comisionados durarán en su cargo siete años.</p> <p>En caso de que concluyan los plazos señalados y no se hubiere designado al Comisionado respectivo, éste continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente.</p> <p>(Artículo 2o., Apartado A, fracción V, párrafo octavo).</p>
<p>Garantizarán la integración colegiada y autónoma.</p> <p>Artículo 38 de la ley general, primer párrafo).</p>	<p>El Instituto Sonorense de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, será un organismo público autónomo, especializado, imparcial, colegiado e independiente en sus decisiones.</p> <p>(Artículo 2o., Apartado A, fracción V, párrafo primero).</p>
<p>Deberá garantizar la transparencia, independencia y participación de la sociedad.</p> <p>Debe procurarse la igualdad de género.</p> <p>(Artículo 38 de la ley general, primer párrafo).</p>	<p>En el proceso de su designación se procurará una amplia participación de la sociedad, máxima publicidad y se garantizará la igualdad de género.</p> <p>(Artículo 2o., Apartado A, fracción V, párrafo octavo).</p>

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2018

De lo anteriormente relacionado, se advierte que el artículo 2o. de la Constitución Local cuestionado respeta los principios y bases previstos en artículo 6o. del Pacto Federal, y en la ley general de la materia, porque tal disposición local, en principio, establece que para la designación de los comisionados del órgano garante sonoreense, se requiere la colaboración entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo Estatales, esto es, el Gobernador propondrá el candidato para ocupar el cargo y el Congreso Local a través de las dos terceras partes de los Diputados presentes en la sesión correspondiente aprobará o no tal propuesta.

Se destaca que en dicha disposición constitucional local se dispone que previamente a que el Gobernador del Estado de Sonora envíe la terna al Congreso Estatal, se realizará una consulta con la participación de la sociedad, esto es, se desarrollará un procedimiento de participación social, y concluido éste, se pondrá a disposición de la ciudadanía, los nombres de los posibles candidatos para que cualquier persona manifieste lo que desee respecto a las candidaturas.

También en el referido artículo local se ordena la procuración de la equidad de género en la conformación del organismo garante local, cumpliéndose así con lo que mandata la Carta Magna y la ley general respectiva; de la misma forma, el artículo impugnado no contraviene las bases constitucionales por lo que se refiere a la integración colegiada y autónoma con número impar, la duración en el cargo, y el deber de privilegiar la experiencia en materia de acceso a la información.

En consecuencia, se debe reconocer la validez de las disposiciones impugnadas, porque no vulneran la Constitución Federal, sino que en ejercicio de la libertad de configuración legislativa, el Estado de Sonora decidió libremente el procedimiento de selección de los comisionados que integran el organismo garante,

pero también respetó los principios de colaboración entre poderes y participación social previstos en el artículo 6o. de la Carta Magna, así como la ley general respectiva.

**SEXTO. Inconstitucionalidad del artículo 2, Apartado A, fracción V, párrafo octavo, de la Constitución Política del Estado de Sonora, en la porción normativa que establece:**

La porción normativa impugnada materia de análisis en el presente considerando es del tenor literal siguiente:

***“Artículo 2...***

***En materia de información pública:***

***Apartado A...***

***[...]***

***Para el (sic) garantizar el derecho humano a la información, los sujetos obligados que se aluden en el párrafo anterior, se regirán por los siguientes principios y bases:***

***[...]***

***V...***

***[...]***

***(REFORMADO, B.O. 13 DE AGOSTO DE 2018)***

***Los comisionados durarán en su cargo siete años, serán sustituidos de manera escalonada para asegurar la autonomía del organismo, y en el proceso de su designación se procurará una amplia participación de la sociedad, máxima publicidad y se garantizará la igualdad de género. Los comisionados 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 Sexto de la presente Constitución y serán sujetos de juicio político. En caso de que concluyan los plazos señalados y no se hubiere designado al Comisionado respectivo, éste continuará***

**en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente.**

[...].”

En el primer concepto de invalidez, el Instituto actor afirma que el artículo 2, Apartado A, fracción V, párrafo octavo, de la Constitución Política del Estado de Sonora, contraviene los artículos 6o., 73, fracción XXIX-S y 116, fracción VIII, de la Carta Magna, al prever un supuesto jurídico que no se encuentra dispuesto en ella, ni en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, consistente en una prórroga en el plazo de duración en el cargo de los comisionados del órgano garante de acceso a la información pública, lo cual opera en aquellos casos en los que a la fecha de conclusión del **periodo de duración de siete años**, aún no se hubiera designado a quien deba sustituirlo.

Señala que el artículo 73, fracción XXIX-S, de la Carta Magna establece que el Congreso de la Unión emitiría una Ley General, la cual junto con los principios contenidos en el Apartado A del artículo 6o. constitucional, fijarían la manera en que se debe de legislar en todos los niveles de gobierno en relación con la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas.

Afirma que el Estado de Sonora –como cualquier otra entidad federativa–, no goza de libertad configurativa para legislar en relación con la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, sino en todo momento debe ceñirse a los principios y bases del Apartado A del artículo 6o. constitucional y a los establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, conforme a lo que ordena el artículo 116, fracción VIII, de la Constitución Federal.

Alega que el legislador del Estado de Sonora se arrogó facultades que transgreden la Ley General de Transparencia y Acceso

a la Información Pública y el propio artículo 6o. constitucional, pues establece nuevos supuestos para la temporalidad de la duración del cargo para comisionado del organismo garante local.

Tales planteamientos de invalidez resultan fundados, por las siguientes consideraciones:

Los artículos ya referidos 37 y 38 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública disponen en la parte conducente:

**“Artículo 37. [...]”**

**En la Ley Federal y en la de las Entidades Federativas se determinará lo relativo a la estructura y funciones de los Organismos garantes, así como la integración, duración del cargo, requisitos, procedimiento de selección, régimen de incompatibilidades, excusas, renunciaciones, licencias y suplencias de los integrantes de dichos Organismos garantes, de conformidad con lo señalado en el presente Capítulo.”**

**“Artículo 38. El Congreso de la Unión, los Congresos de las Entidades Federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a fin de garantizar la integración colegiada y autónoma de los Organismos garantes, deberán prever en su conformación un número impar y sus integrantes se denominarán Comisionados. Procurarán en su conformación privilegiar la experiencia en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales, así como procurar la igualdad de género. La duración del cargo no será mayor a siete años y se realizará de manera escalonada para garantizar el principio de autonomía. [...].”**

Así, de las disposiciones reproducidas, en la parte conducente, establecen que el periodo del encargo de los comisionados no será mayor a siete años.

Bajo esas premisas, el Congreso del Estado de Sonora al establecer en el párrafo octavo de la fracción V del apartado A del

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2018

artículo 2, que en caso de que concluya el plazo de siete años y no se hubiere designado al comisionado respectivo, éste continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente, tal porción normativa materia de análisis se torna inconstitucional, en virtud de que rebasa el periodo máximo de siete años que contempla la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública para que un comisionado integrante del Instituto de Transparencia permanezca en su cargo, y por tanto, es dable concluir que la norma combatida resulta inválida.

En estas condiciones, procede declarar la invalidez del artículo 2, apartado A, fracción V, párrafo octavo, en la porción normativa que dice: “[...] **En caso de que concluyan los plazos señalados y no se hubiere designado al Comisionado respectivo, éste continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente [...]**”.

**SÉPTIMO. Efectos.** De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.

La invalidez del artículo 2o., Apartado A, fracción V, párrafo, octavo, de la Constitución Política del Estado de Sonora, publicado en el Boletín Oficial del Gobierno de Sonora el trece de agosto de dos mil dieciocho, surtirá efectos a partir de que sean notificados los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso Local de la citada entidad federativa.

Cabe señalar que el vacío normativo que produce la invalidez del artículo 2o., apartado A, fracción V, párrafo octavo, de la Constitución Política del Estado de Sonora en la porción normativa que dice: “[...] **En caso de que concluyan los plazos señalados y no se hubiere designado al Comisionado respectivo, éste continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente [...]**”, se colmará con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

**SEGUNDO.** Se reconoce la validez del artículo 2, apartados A, fracción V, párrafos quinto, sexto y séptimo, y B, de la Ley Número 288 que Reforma, Deroga y Adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el trece de agosto de dos mil dieciocho.

**TERCERO.** Se declara la invalidez del artículo 2, apartado A, fracción V, párrafo octavo, en la porción normativa “**En caso de que concluyan los plazos señalados y no se hubiere designado al Comisionado respectivo, éste continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente.**”, de la Ley Número 288 que Reforma, Deroga y Adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, publicada en el Boletín Oficial de dicha entidad federativa el trece de agosto de dos mil dieciocho; la cual surtirá sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Sonora.

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2018

**CUARTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Boletín Oficial del Estado de Sonora, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

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

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la fijación de la litis.

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

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a la constitucionalidad del artículo 2, apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto y séptimo, y apartado B de la Constitución Política del Estado de Sonora, consistente en reconocer la validez del artículo 2, apartados A, fracción V, párrafos quinto, sexto y séptimo, y B, de la Ley número 288 que Reforma, Deroga y Adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.

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

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a la inconstitucionalidad del artículo 2, Apartado A, fracción V, párrafo octavo, de la Constitución Política del Estado de Sonora, consistente en declarar la invalidez del artículo 2, apartado A, fracción V, párrafo octavo, en la porción normativa “En caso de que concluyan los plazos señalados y no se hubiere designado al Comisionado respectivo, éste continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente”, de la Ley número 288 que Reforma, Deroga y Adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de que sean notificados los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso local, y 2) determinar que la declaración de invalidez decretada al artículo 2, apartado A, fracción V, párrafo octavo, en la porción normativa “En caso de que concluyan los plazos señalados y no se hubiere designado al Comisionado respectivo, éste continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente”, de la Ley número 288 que Reforma, Deroga y Adiciona diversas disposiciones a la Constitución Política del Estado de Sonora, se colmará con lo establecido en la

## ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2018

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

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

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

Los señores Ministros Luis María Aguilar Morales y Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, el primero previo aviso a la Presidencia y el segundo por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado las Comisiones de Receso correspondientes al primer período de sesiones de dos mil diecisiete y al segundo período de sesiones de dos mil dieciocho.

El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de veintiocho de mayo de dos mil diecinueve por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado las Comisiones de Receso correspondientes al primer período de sesiones de dos mil diecisiete y al segundo período de sesiones de dos mil dieciocho.

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

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

**PRESIDENTE:**

---

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA.**

**PONENTE:**

---

**MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA.**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS:**

---

**LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA.**

ESTA HOJA CORRESPONDE A LA ÚLTIMA DE LA SENTENCIA RELATIVA A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2018. FALLADA EN SESIÓN DEL VEINTIOCHO DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE. EN EL SENTIDO SIGUIENTE: “**PRIMERO.** ES PROCEDENTE Y PARCIALMENTE FUNDADA LA PRESENTE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. **SEGUNDO.** SE RECONOCE LA VALIDEZ DEL ARTÍCULO 2, APARTADOS A, FRACCIÓN V, PÁRRAFOS QUINTO, SEXTO Y SÉPTIMO, Y B, DE LA LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO. **TERCERO.** SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 2, APARTADO A, FRACCIÓN V, PÁRRAFO OCTAVO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA ‘EN CASO DE QUE CONCLUYAN LOS PLAZOS SEÑALADOS Y NO SE HUBIERE DESIGNADO AL COMISIONADO RESPECTIVO, ÉSTE CONTINUARÁ EN EL CARGO HASTA EN TANTO SE REALICE LA DESIGNACIÓN CORRESPONDIENTE.’, DE LA LEY NÚMERO 288 QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES A LA

## **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2018**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA, PUBLICADA EN EL BOLETÍN OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL TRECE DE AGOSTO DE DOS MIL DIECIOCHO; LA CUAL SURTIRÁ SUS EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE LOS PUNTOS RESOLUTIVOS DE ESTA SENTENCIA AL CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA. **CUARTO.** PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, EN EL BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO DE SONORA, ASÍ COMO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.”. CONSTE.

**GJHV.mcr**

**VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2018, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN CELEBRADA EL VEINTIOCHO DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE.**

En la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, por una parte, declarar la invalidez del artículo 2, Apartado A, fracción V, párrafo octavo, de la Constitución Política del Estado de Sonora, al establecer *“En caso de que concluyan los plazos señalados y no se hubiere designado al Comisionado respectivo, éste continuará en el cargo hasta en tanto se realice la designación correspondiente”*, porque la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece, expresamente, que la duración del encargo de los comisionados no puede ser mayor a siete años.

Por otra parte, la mayoría de los integrantes de este Tribunal Constitucional reconoció la validez del artículo 2, Apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto y séptimo, y Apartado B, de la Constitución Política del Estado de Sonora, que establece el procedimiento de designación de comisionados del organismo garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales en dicha entidad, en el que se prevé que serán nombrados por las dos terceras partes de los Diputados presentes en la sesión, a propuesta del titular del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, si bien comparto la conclusión de la ejecutoria, en cuanto a declarar la invalidez del artículo 2, Apartado A, fracción V, párrafo octavo, de la Constitución Política del Estado de Sonora, me parece importante señalar las siguientes consideraciones que también contribuyen a justificar por qué, en mi opinión, debió decretarse la invalidez del diverso 2, Apartado A, fracción V, párrafos quinto, sexto y séptimo, y Apartado B, de la Constitución local impugnada.

El siete de febrero de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma constitucional en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, cuya finalidad principal fue fortalecer las atribuciones del órgano garante del derecho de acceso a la información y protección de datos personales,

**VOTO CONCURRENTENTE EN LA  
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2018**

así como generar un sistema de coordinación entre las entidades federativas y la Federación, a efecto de lograr homogeneidad en los estándares de transparencia y acceso a la información en el país, para alcanzar los más altos niveles de tutela.

En la reforma, el legislador estableció una serie de principios y bases en materia de transparencia y acceso a la información, con la finalidad de que el Congreso de la Unión los desarrollara en la ley general correspondiente, y estos fueran el parámetro a partir del cual las legislaturas de los estados armonizaran su legislación en ejercicio de las facultades concurrentes que imperan en la materia. Esta reforma se plasmó en los artículos 6º y 116, fracción VIII, de la Constitución Federal.

En específico, en el caso interesa analizar lo relativo al procedimiento de selección de los Comisionados que integrarán los organismos garantes del derecho de acceso a la información y protección de datos personales, tanto en el orden Federal como local.

De los trabajos legislativos que dieron lugar a la reforma constitucional, se advierte que en el dictamen de las Comisiones de la Cámara de Origen (Cámara de Senadores) se consideró que en la ley general debía referirse, entre otros aspectos, el mecanismo y procedimiento de nombramiento de los integrantes de los organismos garantes, elección y periodo de duración de su presidencia, así como los casos de renuncia, suplencia, entre otros. (Páginas 211 a 214 del dictamen de las Comisiones de la Cámara de Origen).

No obstante, del dictamen referido también se advierte la existencia de dos temas que requirieron un estudio más profundo para poder lograr un consenso entre todos los Grupos Parlamentarios representados en las Comisiones Unidas, uno de ellos fue el mecanismo de designación de los integrantes del órgano garante. (Página 224 del dictamen de la Cámara de Origen).

En ese sentido, se revisaron todas las leyes locales en relación con el procedimiento de nombramiento de los integrantes de los órganos garantes en materia de transparencia y protección de datos, concluyéndose que no existía un criterio uniforme para la integración de los organismos garantes. (Páginas 232 a 240 del dictamen de la Cámara de Origen).

**VOTO CONCURRENTENTE EN LA  
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2018**

También se analizó el método de designación de los integrantes de los organismos con autonomía reconocida en la Constitución General, y se realizaron reflexiones sobre el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (Páginas 240 a 254 del dictamen de la Cámara de Origen).

Finalmente, en el dictamen de la Cámara de Origen se propuso crear un apartado B en el artículo 6° constitucional, en cuyos párrafos octavo y noveno se implementó un mecanismo particular para la designación de los comisionados del órgano garante federal, con base en la participación y colaboración de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, a efecto de generar la plena autonomía e independencia de los integrantes del organismo garante. (Páginas 273 a 277 del dictamen de la Cámara de Origen).

En relación con lo anterior, se destacó que los nombramientos de los comisionados deben hacerse por el Senado de la República mediante una consulta previa a la sociedad y con la facultad de veto, por única ocasión, del Ejecutivo Federal; el orden de nombramiento se sustentó en que el Senado es un organismo ciudadano que vela por el respeto de los derechos humanos y garantías individuales relativas al derecho de acceso a la información.

La minuta con la propuesta referida fue enviada a la Cámara Revisora, cuyas Comisiones, al emitir el dictamen correspondiente, modificaron la estructura del artículo 6°, básicamente para organizar en un apartado A, fracción I, en cuyas “BASES” se establecieran los principios y bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información en todos los órdenes de gobierno y, por otra parte, una fracción II, que determinara la creación y competencia del órgano autónomo federal. (Páginas 104 a 105 del dictamen de la Cámara Revisora).

Me parece importante destacar que en el dictamen de la Cámara Revisora, se expresó que la fracción II del apartado A del artículo 6° constitucional, relativa a la creación del órgano constitucional autónomo del ámbito federal, serviría de marco de referencia para las

**VOTO CONCURRENTENTE EN LA  
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2018**

Constituciones Locales y del Distrito Federal<sup>1</sup> –actual Ciudad de México– (página 106 del Dictamen de la Cámara Revisora).

En relación con el mecanismo de designación de los comisionados federales, en el dictamen de la Cámara Revisora se expresó que existía coincidencia con los términos de la minuta enviada por el Senado (página 111 y 112 del Dictamen de la Cámara Revisora).

Sin embargo, al discutirse el dictamen en el Pleno de la Cámara de Diputados, el Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales anunció varias modificaciones al dictamen sometido a consideración, pues se propuso, entre otras cuestiones, una fracción VIII al apartado A del artículo 6° constitucional relativa al organismo autónomo federal (equivalente al contenido de la fracción II que se propuso en el dictamen de la Cámara Revisora).

En cuanto al mecanismo de designación de los comisionados del órgano garante federal, se realizaron dos modificaciones. La primera consistió en suprimir del texto del artículo 6° constitucional que el nombramiento de los comisionados pudiera realizarse por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión en los recesos del Senado. La segunda modificación se refirió a que el proceso de designación se haría conforme a lo establecido en la “Ley Orgánica” en lugar de solo a lo establecido en la “ley”. Las modificaciones fueron aprobadas, en lo general, por mayoría de 418 votos a favor, 25 en contra y una abstención.

Recibida la minuta con modificaciones, la Cámara de Origen aprobó las modificaciones relativas al mecanismo de designación de comisionados del órgano garante federal propuesta por su colegisladora, excepto por la referencia a la “ley orgánica”, pues se determinó emplear el término genérico de “ley” a efecto de no generar confusión con el propio texto del artículo 6° constitucional.

---

<sup>1</sup> Al respecto, se señaló textualmente lo siguiente:

“Se hace importante mencionar que para efectos de adecuar la redacción del Apartado A, relativo a la materia de acceso a la información pública, el presente dictamen propone modificar la nomenclatura de las funciones de este Apartado ‘A’ para que se les denomine ahora ‘BASES’ en una Fracción I, en virtud de que contendrán precisamente los principios y bases generales en esta materia; y se propone la creación de una fracción II que contendrá la creación del órgano constitucionalmente autónomo en el ámbito federal, y que servirá de marco referencia para las Constituciones Locales y del Distrito Federal”

Como resultado del proceso legislativo referido, el texto de los párrafos octavo y noveno de la fracción VIII, del apartado A del artículo 6° constitucional, es el siguiente:

“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.”

Precisado el contenido de los trabajos legislativos, y derivado de que la reforma constitucional estableció *bases y principios* a observarse por parte del Congreso de la Unión, los Congresos de los Estados, los organismos garantes y el universo de sujetos obligados en la materia, considero que en este asunto resultaba necesario que este Tribunal Pleno definiera cuáles son los principios y bases establecidos por el Constituyente en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales.

Para ello, en primer lugar, considero que debe tenerse presente que los principios desempeñan un papel constitutivo del orden jurídico, con una trascendente función en la aplicación del derecho.

Conforme al Diccionario de la Real Academia Española, *principio* significa “causa, origen”, el “punto que se considera como primero en una extensión”, asimismo, de la palabra principio deriva el verbo principiar referido a “comenzar, dar principio a algo” y la palabra *principal* cuyo significado es “que tiene el primer lugar o importancia y se antepone y prefiere a otras”, “esencial o fundamental”.

Al respecto, Ronald Dworkin usa el término principio en sentido genérico, para todo conjunto de estándares que apuntan a decisiones exigidas por la moralidad o impelentes de objetivos que han de ser alcanzados. Robert Alexy refiere que son mandatos de optimización que ordenan que algo se realice en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes. Manuel Atienza señala que los principios son normas de carácter muy general que señalan el deseo de alcanzar ciertos objetivos o fines de carácter económico, social político, o bien exigencias de tipo moral. Este último, con Juan Ruiz Manero, han señalado que un principio en sentido estricto expresa los valores superiores de un ordenamiento jurídico y pueden ser útiles cuando el legislador tiene una razón para hacer una regla fija que resulte aplicable a un conjunto de casos, no fijo.<sup>2</sup>

En ese sentido, los principios en el derecho son criterios rectores que deben ser observados de manera general, por ser el fundamento de un sistema, a efecto de alcanzar la máxima tutela de bienes y derechos constitucionales.

Del artículo 6º constitucional puede advertirse que los principios rectores en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales son el de máxima publicidad, gratuidad y expeditéz en el ejercicio de los citados derechos.

Por su parte, las bases establecidas en el referido numeral constitucional, como un primer grado en la aplicación de los principios a que me referí, consisten en mandatos dirigidos al legislador, que se traducen en reglas mínimas que deben incluirse en la ley, disposiciones orgánicas y de distribución de competencias, así como objetivos de política pública, a efecto de crear los procedimientos e

---

<sup>2</sup> Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

**VOTO CONCURRENTENTE EN LA  
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2018**

instituciones para hacer efectivo el derecho de acceso a la información y protección de datos personales.

De esta manera, en mi opinión, las bases establecidas en el artículo 6º constitucional, son las siguientes:

- La información a que se refiere la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y excepciones que fijen las leyes.
- Los sujetos obligados deben documentar la información relacionada con el ejercicio de sus funciones.
- Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información.
- La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos de las leyes aplicables.
- La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna.
- Este organismo será 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 citado organismo 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.
- En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

**VOTO CONCURRENTENTE EN LA  
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2018**

- 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 reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal.
- No podrá conocer de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- 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.
- 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.
- El nombramiento lo realizará la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, y 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

**VOTO CONCURRENTENTE EN LA  
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2018**

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 la 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.

**VOTO CONCURRENTENTE EN LA  
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2018**

- La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.
  
- Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.
  
- El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

Precisados los principios y bases, considero importante destacar que en la reforma constitucional señalada, se adicionó la fracción VIII al artículo 116 de la Constitución.

La adición consistió en establecer la implementación de los organismos garantes del derecho de acceso a la información en las entidades federativas, sujetándolos a los principios y bases contenidas en el artículo 6º constitucional y en la Ley General de la materia expedida por el Congreso de la Unión, al establecer expresamente *“Las Constituciones de los Estados establecerán organismos autónomos [...]responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de esta Constitución y la ley general que emita el Congreso de la unión [...]”*.

Las consideraciones anteriores me permiten concluir que tanto los trabajos legislativos como la remisión expresa prevista en el artículo 116, fracción VIII de la Constitución, revelan que las bases para el procedimiento de selección de los comisionados previstas en el artículo 6º constitucional, también son observables para el relativo a los Comisionados de los organismos garantes de las entidades federativas.

**VOTO CONCURRENTENTE EN LA  
ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 74/2018**

Esta determinación se ve reforzada con lo previsto en el Capítulo II, denominado *De los Organismos Garantes*, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en el que el legislador nacional parte de la base de que son los Congresos de los Estados quienes deberán realizar la designación de los Comisionados.

A efecto de arribar a lo anterior, basta atender al contenido del artículo 37 de la Ley Marco, en el que prevé que en las leyes de las entidades federativas se determinará, entre otros temas, el procedimiento de selección de los Comisionados, de conformidad con lo señalado en el Capítulo en cita.

En ese orden, el artículo 38 de la propia ley establece que el Congreso de la Unión, los Congresos de las Entidades Federativas y la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal, a fin de garantizar la integración colegiada y autónoma de los organismos garantes deberán prever en su conformación un número impar, privilegiar la experiencia en la materia y procurar la equidad de género; además de que en el procedimiento de selección de los Comisionados deberá garantizarse la transparencia, independencia y participación de la sociedad.

Así, en mi opinión, una de las bases que deben atender las legislaturas locales, en el procedimiento de selección de los Comisionados de los organismos garantes del derecho de acceso a la información y protección de datos personales de las entidades federativas, consiste en que el nombramiento debe realizarlo el Congreso del Estado, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, con la participación del Poder Ejecutivo de la entidad, al otorgarle la atribución de poder objetar el nombramiento.

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

**MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS**

ACC