

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 76
O R D I N A R I A
JUEVES 13 DE JULIO DE 2023

En la Ciudad de México, siendo las once horas con veinticinco minutos del jueves trece de julio de dos mil veintitrés, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, las señoras Ministras y los señores Ministros Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número setenta y cinco ordinaria, celebrada el martes once de julio del año en curso.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del trece de julio de dos mil veintitrés:

I. 280/2023

Controversia constitucional 280/2023, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) en contra de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, demandando la invalidez de la omisión por parte de esta de designar a quienes ocuparán tres vacantes de personas comisionadas de dicho instituto, en términos del artículo 6 constitucional. En el proyecto formulado por la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf se propuso: *“PRIMERO. Es parcialmente procedente, pero infundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se sobresee respecto de la alegada omisión vinculada a la vacante que generó el ex comisionado Francisco Javier Acuña Llamas, en términos del apartado VIII de esta resolución. TERCERO. Se declara la inexistencia de la omisión alegada de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de designar a las dos personas comisionadas del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, conforme al apartado VIII de esta sentencia. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández abrió la discusión en torno a los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas y a la existencia de la omisión reclamada.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente en los apartados II y III.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández y el señor Ministro Aguilar Morales se separaron del apartado III.

El señor Ministro Pardo Rebolledo también se apartó del III, incluso desde el capítulo de antecedentes y trámite de la demanda, pues contienen argumentaciones y pronunciamientos que atañen al fondo del asunto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que en estos apartados previos existen ciertas cuestiones estrechamente relacionadas con el tema de fondo, por lo que votará con reservas y esperando el momento para pronunciarse sobre el fondo.

La señora Ministra Ríos Farjat, respecto del apartado III, recordó que este Tribunal Pleno ha estudiado las denominadas omisiones en sede constitucional, atribuidas a diversos órganos del Estado, por lo que estimó que la metodología debió ser distinta.

Precisó que en la demanda se impugnó la omisión por resultado, atribuida a la Cámara de Senadores para concluir el proceso de designación de las personas comisionadas del INAI; sin embargo, no existe un desarrollo constitucional, legislativo o jurisprudencial de omisiones por resultado en ese aspecto.

Observó que el proyecto afirma que, si bien en el Senado de la República se han llevado a cabo actos tendientes a estos nombramientos, no han sido suficientes para que el INAI pueda funcionar con normalidad, por lo que en el apartado II se les da el tratamiento de omisiones absolutas, lo cual genera, entonces, una lógica de que, como hubo algunos actos políticos en sede legislativa, entonces no hay omisión y, por lo tanto, no hay una violación constitucional por reparar. Se apartó de esta metodología porque, en casos similares, ha tenido un acercamiento muy distinto.

Recapituló que recientemente se resolvió la controversia constitucional 207/2021, alusiva al nombramiento de las personas comisionadas de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), el cual tenía un enfoque diferencial en la precisión de los actos, y no se aludía a omisión alguna, sino a una incompleta integración de ese órgano; problema que estimó relevante en este caso porque no se trata de una simple omisión, sino que resulta más complejo. Aclaró que, en ese entonces, este Tribunal Pleno no compartió la propuesta y se concluyó que el problema era de una omisión, por lo que formuló voto concurrente.

Reiteró que en ambos asuntos se trata de una incompleta integración del órgano respectivo, lo que brinda una visión más real y completa del problema, a saber, los

entes colegiados del Estado Mexicano no deberían ser disfuncionales por falta de quórum.

El señor Ministro Aguilar Morales adelantó que tendrá algunas consideraciones sobre la clasificación o naturaleza de la omisión, así como de la integración del órgano en cuestión cuando se aborde el estudio de fondo.

El señor Ministro Laynez Potisek compartió lo señalado por la señora Ministra Ríos Farjat en cuanto a la clasificación de la omisión, por lo que expresará sus dudas en el fondo del proyecto, pero se apartará de las consideraciones en la especie porque, en todo caso, se deben precisar dos omisiones: la de designar y la de concluir el proceso legislativo, lo cual tiene implicaciones en la procedencia de la omisión respecto del tercer comisionado.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández observó que existe una mayoría separándose de las consideraciones del tratamiento de la omisión, lo cual repercutirá en el fondo del asunto, por lo que sugirió su eliminación, así como para precisar que el apartado III se denomine “existencia de los hechos en que se sustenta la omisión reclamada”.

La señora Ministra ponente Ortiz Ahlf modificó el proyecto con las sugerencias realizadas.

El señor Ministro Pardo Rebolledo observó que en el capítulo de oportunidad hay un pronunciamiento previo respecto de si existe o no un plazo para la designación de

las personas comisionadas del INAI, lo cual debe reservarse para el fondo.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta modificada de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas y a la existencia de los hechos en que se sustenta la omisión reclamada, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández abrió la discusión en torno al apartado IV, relativo a la oportunidad.

El señor Ministro Aguilar Morales concordó en que la controversia es oportuna, pero se manifestó en contra de las consideraciones porque se siguen las reglas para computar la oportunidad de normas o actos positivos, siendo que, en el caso, se impugna una omisión que se actualiza de momento a momento mientras subsista la inactividad cuestionada, en términos de la tesis jurisprudencial P./J. 43/2003 de rubro “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN”, por lo que no es relevante definir si en la Constitución o en la legislación existe un plazo para

que el Senado realice las designaciones de mérito, además de que esa cuestión corresponde al estudio del fondo.

También se separó de la última parte del párrafo 61, la cual sostiene que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública habilita al Senado para fijar los plazos en los que deberá designar a sus personas comisionadas, en tanto que amerita un análisis de fondo, por lo cual reservó su participación para el momento oportuno.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá se manifestó de acuerdo con el sentido, pero adoptando las consideraciones de la controversia constitucional 207/2021, relativas a que el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia no resulta aplicable, dado que no se impugna una resolución o un acuerdo, por lo que resulta aplicable la tesis jurisprudencial P./J. 43/2003.

Se separó de la afirmación de que el artículo 20 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública constituye una habilitación al Senado a efecto de determinar los plazos para el proceso de selección de personas comisionadas, pues dicha interpretación es imprecisa, en términos de lo indicado por el señor Ministro Aguilar Morales.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena valoró que existen tres posibles metodologías para determinar la oportunidad, en las que en dos de ellas resulta inoportuna y

la tercera es la única que cumple el principio *pro actione* de temporalidad.

Explicó que, con la reforma constitucional de siete de junio de dos mil veintiuno, se explicitó que las omisiones son impugnables a través de la controversia constitucional, y en el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia se estableció que el plazo es de treinta días, pero la pregunta en la especie es a partir de cuándo contarlo, por lo que no compartió la afirmación del proyecto en cuanto a que no existe un plazo para el nombramiento de las personas comisionadas y, a partir de ello, determinar que no hay forma de aplicar el referido artículo 21, fracción I.

Agregó que la existencia o inexistencia de un plazo perentorio para esos nombramientos es una cuestión de fondo.

Retomó que las tres aproximaciones a la oportunidad son: 1) tomando las vacantes, en sí mismas, como omisiones reclamadas, ese plazo empezaría a correr desde su materialización, siendo que dos de ellas ocurrieron el treinta y uno de marzo de dos mil veintidós y la demanda se presentó el veintisiete de marzo de dos mil veintitrés, por lo que serían inoportuna la demanda y, en relación con la tercera vacante, se produjo después de la presentación de la demanda, por lo que la controversia constitucional se habría promovido de forma prematura, 2) no tomar a las vacantes, en lo individual, como las omisiones reclamadas, atendiendo al planteamiento global de la demanda, en el sentido de que

la omisión por resultado, que reclama el INAI, podría definirse como la indebida integración de un órgano de gobierno a partir de las tres vacantes, ante lo cual la omisión se concretaría hasta que ocurrieran las tres vacantes, por lo que también la demanda se habría presentado antes de tiempo y 3) si se toma la falta de conclusión de los procesos de designación como la omisión reclamada, la demanda resulta oportuna.

Aclaró que determinar si se constituye o no una omisión es una cuestión de fondo; sin embargo, para efectos de la oportunidad el punto de partida es el quince de marzo de dos mil veintitrés, momento en que el Ejecutivo Federal objetó la designación de dos personas comisionadas y, con ello, el proceso de nombramiento regresó al ámbito del Senado que se reclama.

Abundó que la aproximación 3) es de conformidad con el principio *pro actione*, y que ello le lleva a concluir que la demanda no es oportuna respecto de la tercera vacante, y si bien concuerda con la propuesta de sobreseimiento del proyecto, debería contenerse en el apartado de oportunidad.

El señor Ministro Laynez Potisek se sumó a la postura del señor Ministro Pardo Rebolledo en cuanto a que no se debe abordar una cuestión de fondo, a partir del párrafo 61 del proyecto, y coincidió en que la demanda es oportuna, pero con los razonamientos del señor Ministro Aguilar Morales del cómputo de momento a momento.

La señora Ministra ponente Ortiz Ahlf se sumó a la sugerencia del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena de trasladar la propuesta de sobreseimiento al apartado de oportunidad.

El señor Ministro Pardo Rebolledo observó que se está analizando el apartado de oportunidad.

El señor Ministro Pérez Dayán adelantó que, si lo tratado en el apartado de causas de improcedencia se lleva al de oportunidad, entonces debería afirmarse que la demanda no es oportuna respecto de uno de los tres nombramientos.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández estimó que, por una parte, deberían eliminarse las afirmaciones alusivas a que no existe un plazo constitucional o legal para concluir los procedimientos de designación, pues ello corresponde al fondo y, por otra parte, analizar la procedencia de la impugnación de la tercera vacante.

El señor Ministro Pardo Rebolledo consideró que la propuesta de sobreseimiento no obedecería a una falta de oportunidad, sino porque no se afectan los intereses o el interés legítimo del INAI, por lo que su estudio debiera ser en el apartado de causas de improcedencia.

Recalcó que, en este capítulo de oportunidad, su postura es conforme a la tesis jurisprudencial leída por el señor Ministro Aguilar Morales, con lo cual estimaría oportuna la demanda.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció que primero se debe precisar la oportunidad.

Valoró que la propuesta de sobreseimiento se debería analizar en causas de improcedencia, respecto de lo cual adelantó que, en relación con la tercera vacante, era inexistente cuando se presentó la demanda.

Sugirió nuevamente suprimir las alusiones a la existencia o inexistencia de un plazo constitucional o legal para el procedimiento correspondiente y, como propuso el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, indicar que es inoportuna respecto de la tercera vacante.

La señora Ministra Ortiz Ahlf modificó el proyecto con las sugerencias realizadas.

El señor Ministro Pérez Dayán indicó que, cuando una causa de improcedencia implica el fondo, se estudia en este, y en este caso la oportunidad está vinculada al fondo, ya que el argumento de la accionante es que, dado el quórum legal que se requiere para sesionar, precautoriamente presentó esta demanda de controversia constitucional ante las vacantes de ese órgano constitucional autónomo.

Valoró que la demanda es oportuna porque, independientemente de que determinadas omisiones no pueden ser motivo de un pronunciamiento, se implica un aspecto de fondo porque la demanda se presentó, precisamente, ante la inminente falta de integración legal del INAI ante esas vacantes, máxime que, tal como apunta el

proyecto, hubo un mandato de su Pleno a su dirección jurídica para ampliar la demanda cuando ocurriera la tercera vacante, ya que no tendría quórum para ordenar la promoción de una controversia constitucional.

El señor Ministro Aguilar Morales concordó en que ese aspecto se debe estudiar en el apartado de improcedencia porque, legalmente, ello ocurriría incluso antes de concluir totalmente esa tercera vacante.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández recordó que el proyecto fue modificado con su sugerencia y la del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta modificada del apartado IV, relativo a la oportunidad, respecto de la cual se expresó una mayoría de siete votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Zaldívar Lelo de Larrea con reservas votaron a favor. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández acordó que, entonces, se modificará el engrose para retomar los razonamientos del señor Ministro Aguilar Morales, pero

suprimiendo toda referencia a que existe o no un plazo para el procedimiento cuestionado.

La señora Ministra ponente Ortiz Ahlf externó su anuencia en ese aspecto. Por tanto, la votación correspondiente deberá indicar:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IV, relativo a la oportunidad. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta de los apartados V y VI relativos, respectivamente, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra ponente Ortiz Ahlf presentó el apartado VII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento. El proyecto propone sobreseer de oficio

respecto de la alegada omisión vinculada a la vacante que generó el excomisionado Francisco Javier Acuña Llamas; en razón de que, de conformidad con los artículos 19, fracción IX, y 20, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia, esa vacante inició el primero de abril de dos mil veintitrés, mientras que la presentación de la demanda fue el veintisiete de marzo de dos mil veintitrés, retomando lo resuelto en las controversias constitucionales 60/2011, 169/2017, 118/2019, 124/2020, 169/2020, 184/2021 y 198/2021, así como en el recurso de reclamación 10/2012, derivado de la controversia constitucional 123/2011, en los cuales se reclamaron hechos futuros que se adujeron como inminentes, pero en los cuales se sobreseyó, al considerarse que debe acreditarse la inactividad absoluta de la autoridad demandada y el vacío legal generado, de modo que la sentencia correspondiente pueda tener un efecto subsanable, por lo que resulta indispensable que el acto u omisión reclamado sea anterior a la presentación de la demanda, tal como sucede en la especie.

Añadió que, en la especie, antes de la conclusión del mandato del excomisionado Francisco Javier Acuña Llamas, se llevaron a cabo diversas actuaciones desde el veintisiete de enero de dos mil veintitrés, destacando la emisión de la convocatoria y el procedimiento para la selección de la persona comisionada correspondiente, la remisión del listado y los expedientes de las personas aspirantes a ocupar ese cargo vacante por parte de la Junta de Coordinación Política (JUCOPO), así como la modificación y ampliación de los

plazos de la convocatoria pública respectiva. Destacó que la accionante no señaló dichos actos en la ampliación de su demanda.

Finalmente, resaltó que, si bien en este momento existe la vacante en cuestión, sucedió un escenario similar en la controversia constitucional 169/2017, en la cual algunos actos impugnados se materializaron con posterioridad a la demanda; sin embargo, a pesar de ello este Alto Tribunal determinó sobreseer en ese caso, destacando que se contaba con la posibilidad de impugnarlos en la ampliación respectiva, máxime que, de resolver en contrario, se generaría un precedente a partir del cual la controversia constitucional se volvería un medio preventivo, no reparatorio.

El señor Ministro Aguilar Morales se manifestó en contra del proyecto porque la omisión acusada se generó con anterioridad a la presentación de la demanda, de manera que debe calificarse como existente y analizarse en el fondo, recordando que en las controversias constitucionales 207/2021, 32/2000 y 10/2008 este Tribunal Pleno definió la metodología para determinar la certeza de actos cuando se alegue la existencia de una omisión, en el sentido de que, cuando se impugnen actos de naturaleza omisiva, para los efectos de la procedencia y a fin de no prejuzgar sobre el fondo, se debe determinar su existencia sólo como un imperativo legal de actuar para el presupuesto de procedencia, incluso en la controversia constitucional

107/2020, resuelta recientemente, en el proyecto respectivo se mencionaba que “dado que se alegan omisiones atribuibles al Poder Ejecutivo Federal consistentes en no ejercer las facultades previstas en [...] la Constitución Federal, así como en [...] la Ley Aduanera respecto a la falta de regulación de vehículos de procedencia extranjera que de forma ilegal se encuentran en el territorio nacional, su acreditamiento se reserva para el estudio de fondo al estar relacionada directamente tal cuestión con los planteamientos de invalidez”.

Resaltó que el proyecto utiliza una metodología diseñada por este Tribunal Pleno para evaluar la procedencia contra actos de carácter positivo y, bajo esa lógica, llega a la conclusión de que la omisión de mérito es inexistente al momento de la presentación de la demanda; sin embargo, en atención a la naturaleza de ese acto omisivo se debe analizar la procedencia a partir de la existencia de dos elementos: 1) un deber de conducta y 2) un precepto constitucional o legal que así la exija.

Así, señaló que el artículo 6, apartado A, constitucional establece que el Senado nombrará a la persona comisionada del INAI para cubrir una vacante, siguiendo el procedimiento establecido en la ley, de donde se desprende un deber de conducta a cargo del Senado que debe ser cumplida. Por otra parte, el artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información establece el procedimiento para cubrir una vacante del INAI, integrado

por siete personas comisionadas, por parte del Senado, de donde se desprende la existencia de un precepto legal que exige ese deber del Senado, precisamente, sesenta días antes de que se presente una vacante por la inminente conclusión de la designación de uno de sus integrantes. En el caso concreto, indicó que el excomisionado Acuña Llamas concluyó su período el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés, por lo que el proceso de designación respectivo debió iniciarse el treinta de enero de dos mil veintitrés, por lo que, a la fecha de la presentación de la demanda (el veintisiete de marzo de dos mil veintitrés), ya se configuraba una competencia de ejercicio obligatorio a cargo del Senado y, por tanto, se surten los supuestos de procedencia para promover esta controversia constitucional.

Aclaró que la determinación de la existencia de una omisión para efectos de la procedencia no conduce a concluir que se vulneró la esfera competencial del INAI, sino que ese aspecto es propiamente la materia del fondo a la luz de los conceptos de invalidez formulados.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena concordó con el proyecto, pero con la reserva de que debió plantearse ese sobreseimiento en el apartado de oportunidad.

Agregó que se actualizan las causas de improcedencia respecto de las omisiones vinculadas con la vacante del excomisionado Óscar Mauricio Guerra Ford porque, como lo narra el proyecto, el veintinueve de marzo de dos mil veintitrés un juzgado de distrito concedió la suspensión en el

juicio de amparo 524/2023 para que las cosas se mantengan en el estado en el que se encuentran, lo cual constituye una causa de justificación de orden constitucional para que el Senado se abstuviera de seguir el proceso correspondiente.

Concluyó que la única omisión que sería objeto de análisis en el fondo es la relacionada con la vacante del excomisionado Monterrey Chepov.

El señor Ministro Pérez Dayán estimó que la improcedencia únicamente debe decretarse cuando esté absolutamente confirmada y, fuera de ello, es conveniente dar paso al estudio de fondo.

En el caso, destacó que la promovente justifica la presentación de su demanda bajo una circunstancia de inminencia de las vacantes en cuestión, mientras que el proyecto la aborda en función de la omisión del nombramiento para sustituir al excomisionado correspondiente y que el órgano quedara con un número menor del necesario para sesionar y promover una controversia constitucional, siendo que el acto de realización cierta es este último.

Reconoció que en la demanda se anticiparon las razones para la ampliación; circunstancia que está vinculada con el fondo y donde radica la importancia de la omisión en este caso, por lo que, por razonable que resulte la causa de improcedencia indicada, está inmiscuida en el fondo por la

inminente falta de integración del INAI con las vacantes en cuestión.

Compartió la duda del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena en cuanto a la suspensión del juicio de amparo, pero estimó que no es un tema de procedencia, sino de fondo, en tanto que podría conllevar la justificación para que el Senado omitiera esos nombramientos.

El señor Ministro Pardo Rebolledo se separó del sobreseimiento propuesto porque, si bien la demanda se presentó el veintisiete de marzo de dos mil veintitrés y la vacante del excomisionado Acuña Llamas comenzó el uno de abril de ese mismo año, la impugnación de esa omisión se hizo con el carácter de inminente, por lo cual, si el INAI hubiera esperado al retiro de ese excomisionado, no hubiera podido integrar el quórum legal necesario para, entre otras actuaciones, acordar la promoción de la controversia constitucional.

Contextualizó que el plazo de sesenta días anteriores a la fecha en que concluye el comisionado estaba por terminar, esto es, faltaban tres días, siendo que el Senado no había designado respecto de las otras dos vacantes generadas a partir del uno de abril de dos mil veintidós, máxime que, hasta la fecha, no se ha realizado el nombramiento de ese excomisionado, por lo cual no debería valorarse como una omisión futura de realización incierta al momento de la presentación de la demanda.

Añadió que debe tomarse en consideración que el artículo 6 constitucional prevé que “El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles”, con lo cual se evidencia que la omisión de designación de la vacante de ese excomisionado es inminente, pues no había posibilidad alguna de concluir el procedimiento de designación dentro del plazo establecido en la propia ley.

El señor Ministro Laynez Potisek se sumó a la interpretación del referido artículo 18 por parte del señor Ministro Aguilar Morales, así como a la postura de los señores Ministros Pérez Dayán y Pardo Rebolledo, pero agregando el razonamiento del principio *pro actione* del artículo 17 constitucional y la ley reglamentaria de la materia, dado que se puede invocar lo indicado como un hecho notorio.

La señora Ministra Ríos Farjat se sumó a quienes le precedieron en el uso de la palabra porque, por una parte, desde sesenta días antes de la conclusión de ese período el INAI debió avisar al Senado para que tomara todas las providencias necesarias para impedir la disfunción del INAI y, por otra parte, el artículo 39 de la ley reglamentaria de la materia ordena a esta Suprema Corte a examinar los razonamientos de las partes en su conjunto a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, a saber y en el caso, que el INAI quedara disfuncional y sin quorum, en términos del artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso

a la Información Pública (“Las sesiones del Pleno serán válidas con la asistencia de cuando menos cinco Comisionados”), por lo que, al dejar de ser cinco miembros, no hubieran podido presentar esta controversia constitucional.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena destacó que, en el acuerdo por el cual se aprobó por el Pleno del INAI la presentación de esta demanda, se estableció la posibilidad de que su director jurídico la ampliara una vez presentada la tercera vacante, siendo que no la amplió.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández se decantó en contra del proyecto porque, para establecer la oportunidad, se debe determinar si existía o no esa omisión, por lo que, más allá de las cuestiones fácticas indicadas, existe un plazo específico para llevar a cabo determinadas actividades por parte del Senado y, por tanto, es una cuestión que atañe al fondo del asunto.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en sobreseer de oficio respecto de la alegada omisión vinculada a la vacante que generó el excomisionado Francisco Javier Acuña Llamas, respecto de la cual se expresó una mayoría de siete votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. Las señoras

Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones votaron a favor. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Dada la votación alcanzada, la votación correspondiente deberá indicar:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, consistente en no sobreseer respecto de la alegada omisión vinculada a la vacante que generó el excomisionado Francisco Javier Acuña Llamas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

La señora Ministra ponente Ortiz Ahlf presentó el apartado VIII, relativo al estudio de fondo. El proyecto propone declarar la inexistencia de la omisión alegada de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de designar a las dos personas comisionadas del Instituto Nacional de

Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Refirió que el proyecto original estaba enfocado únicamente a las dos vacantes que se generaron a partir del primero de abril de dos mil veintidós, no obstante, toda vez que la mayoría del Tribunal Pleno consideró que sí se debía incluir lo referente a la vacante que generó el ex comisionado Francisco Javier Acuña Llamas, el estudio de fondo propuesto también sería aplicable a esta. Señaló que las consideraciones que se establecen en este apartado son aplicables *mutas mutandis* ya que la propuesta parte de las siguientes premisas:

En primer lugar, al no existir un plazo establecido para que el Senado de la República elija a las personas comisionadas, provoca que tampoco exista un parámetro obligatorio para que se cumpla con la designación.

En segundo lugar, la omisión planteada por el Instituto actor implica analizar una actuación del Senado de la República, que el proyecto considera soberana.

Indicó que en el proyecto se realiza la distinción del presente asunto con lo resuelto por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 207/2021 el pasado veintiocho de noviembre de dos mil veintidós (precedente en el que votó en contra) en la que se analizó lo relativo a la omisión del Poder Ejecutivo Federal de seleccionar a las personas que

debía proponer para su ratificación, al Senado de la República, como comisionados de la COFECE.

Manifestó que a partir de dicho análisis se concluye que el presente asunto mantiene diferencias sustanciales con dicho precedente.

En primer lugar, lo reclamado en la presente controversia constitucional es la omisión de todo el proceso de designación de las personas comisionadas del Instituto actor.

En segundo lugar, mientras que en el precedente se señaló como autoridad demandada al titular del Poder Ejecutivo Federal, en el presente asunto se señala como responsable al Senado de la República.

En tercer lugar, en el caso concreto si se han llevado a cabo actuaciones por parte del Senado las cuales permitieron, incluso, la designación de dos personas comisionadas en la sesión de esa cámara del primero de marzo de dos mil veintitrés, mismas que fueron objetadas por el Ejecutivo Federal el quince de marzo siguiente, posteriormente el veintisiete de abril la Junta de Coordinación Política propuso al Pleno a diverso candidato, quien no reunió la mayoría necesaria de tres quintas partes de los presentes.

Finalmente, en el caso concreto, existen diversas resoluciones judiciales de las cuales en una de ellas se le

ordenó al órgano legislativo no continuar con el proceso de selección de una de las vacantes.

Bajo dichas diferencias el estudio de fondo se divide en dos apartados, en el primero de ellos se describe el proceso de designación dual que estableció el Constituyente en el que el Senado de la República es quien se encuentra facultado para designar a las personas comisionadas del Instituto actor, con la salvaguarda de que el Presidente podrá objetar hasta en dos ocasiones un nombramiento en el mismo proceso.

Destacó, sobre el plazo para la designación, que ni el constituyente ni el legislador ordinario establecieron un período determinado para que la Cámara de Senadores realizara la designación respectiva, incluso de los trabajos legislativos se advierte que la intención fue no establecer un plazo perentorio para dicha designación.

Precisó que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en sus artículos 18, 19 y 20 (que regulan el proceso para la designación de las personas comisionadas), establece que el Senado de la República es quien debe acordar los plazos que se deben cumplir en el proceso de selección.

Añadió que si bien para los casos de conclusión del cargo de las personas comisionadas la Ley prevé que el proceso podrá iniciar sesenta días antes de que finalice el

encargo, lo cierto es que no se establece una fecha de conclusión para el mismo.

Por otro lado, en la propuesta se analiza lo que en la jurisprudencia reiterada se ha conocido como “cuestiones políticas”, criterio que ha sido desarrollado por este Alto Tribunal en múltiples precedentes, destacando la controversia constitucional 140/2006 y los amparos en revisión 471/2006, 987/2007, 25/2021 y 27/2021, precedentes en los que se ha sostenido que el estudio de una cuestión meramente política, como en ciertas decisiones en procesos de designación de personas magistradas, titulares de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, comisionados de los Institutos de transparencia locales e incluso procesos de selección para las y los Ministros, no es materia susceptible de ser analizada en sede judicial, ello toda vez que las facultades de los Poderes para su designación están delimitadas en el ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a los órganos originarios del Estado.

Manifestó que el proyecto propone que las decisiones relacionadas con el proceso de designación de las y los comisionados del Instituto actor son facultades soberanas y discrecionales que la Constitución Federal en su artículo 76 le otorga al Senado de la República y que no pueden ser revisadas en sede judicial.

Agregó que si bien, a través de estos medios es posible plantear cuestiones que contengan aspectos de índole

política en atención a la naturaleza de las entidades, poderes u órganos legitimados para intervenir en el proceso, aquellos que correspondan en su totalidad a esa esfera de actuación no pueden ser judicializados, pues se exceden con ello los fines y principios que pretenden salvaguardarse.

Precisó que en el segundo apartado del estudio de fondo se analiza la omisión alegada, en donde se señala que la doctrina sobre omisiones legislativas desarrollada por este Alto Tribunal no resulta totalmente aplicable a los procesos de designación que corresponden a la Cámara de Senadores, por otro lado, se reconoce que en los precedentes sobre facultades soberanas se han estudiado actos y omisiones, ello es relevante ya que el Instituto actor planteó una omisión de resultado y para dicho análisis se requiere realizar una valoración de las múltiples actuaciones de la Cámara de Senadores.

Recordó que el dos de marzo de dos mil veintidós la JUCOPO del Senado expidió la convocatoria y estableció el procedimiento para la selección de personas comisionadas; el siete de marzo se publicó la misma y el quince siguiente se remitieron los expedientes de las personas registradas a la Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana del Senado; tres días después las Comisiones respectivas emitieron el formato y metodología para la evaluación de las y los candidatos convocando a una consulta abierta dirigida a los distintos sectores de la sociedad. Con base en los resultados obtenidos del veintidós

al veinticinco de marzo de dos mil veintidós se entrevistaron a las y a los aspirantes y el ocho de abril siguiente las Comisiones remitieron a la JUCOPO el listado de las y los candidatos que reunieron las condiciones de elegibilidad para el cargo.

El primero de marzo de dos mil veintitrés la JUCOPO emitió un acuerdo por el que se puso a consideración del Pleno de la Cámara la designación de Ana Yadira Alarcón Márquez y de Rafael Luna Alviso que fueron aprobados por las dos terceras partes del Senado, así sus nombramientos se enviaron al Presidente de la República mismos que el quince de marzo de dos mil veintitrés fueron objetados.

El veintisiete de marzo de dos mil veintitrés, inconforme con la objeción de su nombramiento Ana Yadira Alarcón Márquez promovió juicio de amparo indirecto radicado con el número de expediente 524/2023 del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México. El veintinueve de marzo siguiente el Juzgado de Distrito otorgó suspensión provisional para el efecto de mantener las cosas en el estado en que se encontraban hasta el momento en que se presentó la objeción del nombramiento de la quejosa y en caso de que se presentara nueva propuesta para ocupar el cargo no se continuara con el procedimiento para nombrar a persona diversa.

El cuatro de abril siguiente dicha determinación fue confirmada por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, posteriormente el

veinticinco de abril un Juzgado de Distrito concedió la suspensión definitiva para el mismo efecto.

Por otro lado, en lo que respecta a la vacante generada por el excomisionado Acuña Llamas el veintisiete de enero del presente año la Presidenta del Instituto actor notificó a la Cámara de Senadores que se generaría esta vacante, a partir de lo anterior el veintidós de febrero de dos mil veintitrés el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el acuerdo mediante el cual estableció el procedimiento de selección respectivo, después el ocho de marzo la JUCOPO remitió a la Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana del Senado el listado y los expedientes de las personas aspirantes a ocupar el cargo vacante.

Posteriormente, el catorce de marzo el Pleno de la Cámara aprobó un acuerdo mediante el cual se modificaron y ampliaron los plazos del proceso de selección, por lo que dos días después se convocó a los distintos sectores de la sociedad a emitir su opinión sobre el proceso y las personas candidatas, con base en lo anterior el veintiocho de marzo las Comisiones respectivas emitieron la propuesta de las personas candidatas y un mes después la JUCOPO emitió un acuerdo con la finalidad de que se convocara a la Cámara de Senadores a un período de sesión extraordinario a efecto de que se llevara a cabo la discusión y votación del asunto vinculado con la vacante del comisionado.

Agregó que el treinta y uno de mayo del dos mil veintitrés, la Comisión Permanente puso a consideración del Pleno la dispensa de trámites para que se realizaran las sesiones extraordinarias respectivas. Al no alcanzarse la votación requerida, el asunto se retornó a la Comisión Permanente; finalmente, el veintiséis de junio pasado se celebró una reunión de la Primera Comisión Permanente de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia para que se convocara a la Cámara de Senadores a un período extraordinario de sesiones, pero por mayoría de siete votos en contra, seis a favor y una abstención, no fue aprobada la propuesta.

Indicó que, si bien estas actuaciones no han concluido con la designación respectiva, esto no se debe a una falta de acción del órgano legislativo. Bajo dicha premisa, el análisis implicaría un pronunciamiento sobre actos que se estiman soberanos y discrecionales, lo cual no podría realizarse por la naturaleza del Instituto actor. En ese sentido, para constatar si existe o no una omisión es necesario corroborar si existe una inactividad completa por parte del Senado de la República, lo que no sucede en el presente caso y, por tanto, no existe transgresión alguna al orden constitucional por el sólo hecho de que no se hayan concretado los nombramientos definitivos.

Consideró que así como se debe analizar lo que la Constitución Federal exige a todas las autoridades, el papel de este Alto Tribunal no podría ser el de sustituir al Senado

de la República ni sustituirse en las facultades del Poder Constituyente, sino garantizar lo que este mandata, de lo anterior, se concluye que el Senado cumplió con todos los aspectos reglados que le obligan a realizar ciertas actuaciones para el nombramiento de los comisionados del Instituto actor, que no se han logrado los consensos políticos, pero ello, no constituye una violación a la Constitución y que no existe una inactividad total por parte de la demandada por lo que se declaran infundados los conceptos de invalidez del Instituto actor.

El señor Ministro González Alcántara Carrancá reconoció la labor de la señora Ministra ponente Ortiz Ahlf y la de su equipo de trabajo por el acucioso estudio del proyecto presentado, pues aborda con seriedad la cuestión jurídica que se plantea el día de hoy; sin embargo, manifestó estar en contra de la metodología y del sentido del proyecto.

Indicó que la pregunta relativa a si la actuación del Senado constituye una cuestión política o es el resultado de una facultad soberana, es más bien de carácter tangencial para este asunto, pues la litis planteada no exige revisar el nombramiento de un comisionado o comisionada ni la forma en que dicha decisión fue realizada, más bien la cuestión central es el no ejercicio de dicha facultad y, en ese sentido, lo relevante es estudiar si dicha facultad es de ejercicio obligatorio o si es de carácter potestativo.

Estimó que la facultad del Senado para nombrar a los comisionados del INAI, prevista en la Constitución Federal,

en los artículos 6º, fracción VIII y 76, fracción XII, es de carácter obligatorio. Esta consideración conduce a reconocer que a pesar de no existir un plazo específico definido constitucionalmente ni en la legislación secundaria, si existe un plazo razonable para realizar los nombramientos, pues el diseño constitucional del referido Instituto exige que este órgano se conforme por siete comisionados en función de las facultades atribuidas a dicho órgano, necesarias para la protección de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales de toda la población, lo contrario, llevaría al absurdo de que el Senado podría alargar indefinidamente el nombramiento de comisionados hasta la desaparición o extinción del órgano.

Consideró que lo desarrollado en la controversia constitucional 207/2021, en la que se estudió la omisión del poder Ejecutivo para seleccionar y enviar al Senado las propuestas de candidatas para ocupar el cargo de comisionadas de la COFECE, resulta aplicable en mayor medida que la mayoría de los precedentes desarrollados en la propuesta.

Agregó que, si bien existen diferencias relevantes entre dichas controversias y el asunto que hoy se analiza, estas si permiten trasladar todas las consideraciones de manera automática. En particular, la principal distinción radica en que, en el presente asunto, los pasos necesarios para el ejercicio de las facultades impugnadas son diversos y exigen de un acuerdo político, así como de que la autoridad ya ha

realizado diversas actuaciones vinculadas con el nombramiento de la persona que suplirá cada una de las vacantes.

Añadió que otra distinción trascendental consiste en que se ha concedido una suspensión en un juicio de amparo indirecto, pendiente de resolución, promovido por un aspirante al cargo de comisionada para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran y no se presenten pruebas propuestas para ocupar su cargo.

A pesar de la complejidad referida en este asunto, existen suficientes elementos que llevan a concluir que el Senado de la República ha incurrido en una omisión en el nombramiento de las personas que deberán cubrir las vacantes de comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales tras la salida de los comisionados Monterrey Chepov y Guerra Ford, así como de Acuña Llamas ante el atraso excesivo en el procedimiento, el cual no se encuentra justificado por el hecho de que se hayan realizado algunas de las etapas del procedimiento o que en alguna instancia ha habido dificultades para alcanzar un acuerdo político. Como ejemplo de ello, destacó que en una de las etapas del proceso la Junta de Coordinación Política del Senado tardó en elegir los nombramientos y someterlos a votación del Senado trescientos veintisiete días desde que recibió el dictamen con un listado de aspirantes por parte de las Comisiones del Senado encargadas, lo que significa un

retraso de trescientos treinta y cinco días desde que se generaron las vacantes. Señaló que la actuación se retomó únicamente como consecuencia de la concesión de la suspensión en el juicio de amparo promovido por uno de los integrantes del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, bajo el expediente 1714/2022.

Puntualizó que tras el ejercicio del poder de veto por parte del titular del Ejecutivo la Junta de Coordinación Política del Senado de la República tardó cuarenta y tres días en proponer al Pleno del Senado un nuevo candidato para suplir la plaza del comisionado Eugenio Monterrey Chepov (quien no alcanzó los votos exigidos necesarios) y posteriormente no volvió a proponer nuevos candidatos o candidatas, hasta que se otorgó la suspensión provisional en el incidente por exceso de efecto en el cumplimiento de la suspensión del ya referido amparo 1714/2022, hasta setenta y seis días después del veto presidencial

Consideró que un plazo razonable puede definirse en función de la fecha en que inicia el cargo; el tiempo en que la autoridad se ha tardado en el pasado, en suplir las vacantes; otros plazos previstos en las normas relacionadas, tal como lo es, el plazo que se previó para la primera conformación y las circunstancias excepcionales que pudieran modificar o justificar cualquier alteración del plazo.

En el caso concreto considerando dichos criterios, incluyendo que además a la fecha el Pleno del Instituto actor

cuenta con menos de cinco comisionados, lo que le impide realizar algunas de las facultades previstas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se puede estimar que los cuatrocientos sesenta y nueve días que han transcurrido al día de hoy, desde que se generaron las vacantes, exceden cualquier plazo razonable y por lo tanto, se configura la omisión del Senado en sus facultades del ejercicio obligatorio, en los dos primeros casos y ciento tres días, desde que se generó la tercera vacante.

Recordó que en uno de los procedimientos se ha concedido una suspensión para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran y no se presenten nuevas propuestas para ocupar el cargo; sin embargo, sin perjuicio de que la omisión del Senado se había configurado con anterioridad a dicha determinación, lo conducente en los efectos será esperar a que se resuelva dicho juicio en el fondo.

Concluyó que, de acuerdo con el artículo 6º, fracción VIII, de la Constitución Federal, la Cámara de Senadores de la República, para realizar el nombramiento de los Comisionados, deberá seguir el proceso establecido en la ley. Así pues, a pesar de que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública no fue impugnada en la presente controversia y, por lo tanto, no forma parte de la litis, se observa que, en alguna medida, la problemática desarrollada tiene como origen la falta de un proceso en dicha ley que establezca los plazos necesarios y

que atendiera los posibles supuestos que pudieran impedir el nombramiento exitoso de las personas comisionadas del Instituto actor.

El señor Ministro Aguilar Morales reconoció el trabajo de la señora Ministra ponente Ortiz Ahlf; sin embargo, discordó de la propuesta.

Consideró que está acreditado que el Senado de la República ha sido omiso en realizar la designación de los tres comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales cuyos cargos se encuentran vacantes, dos de ellos desde hace más de 1 año, por lo que estimó que la controversia constitucional es fundada y se debe declarar que la Cámara de Senadores ha incurrido en una omisión contraria a su deber constitucional.

Refirió que en el proyecto se afirma que el Senado llevó a cabo ciertas actuaciones para desarrollar el proceso de designación, pero no por no alcanzarse un consenso no pudieron culminarse y concluye que el Senado no ha incurrido en omisión alguna.

Indicó que, desde su perspectiva, la argumentación del proyecto parte de una metodología y bases erróneas, lo que conduce a discordar de sus conclusiones.

El primer disenso con la propuesta es en la aproximación inicial que se realiza al interpretar la demanda del INAI, pues el proyecto comienza sosteniendo que el

Instituto demandante acusa la existencia de una omisión legislativa, para posteriormente concluir que la doctrina de las omisiones legislativas no se puede aplicar a esta controversia constitucional.

Valoró que la aproximación del proyecto no es la adecuada, pues si bien en la demanda de controversia constitucional se usan indistintamente los términos y clasificaciones jurídicas relacionadas con las omisiones, lo cierto es que la razón esencial de la demanda es que el Senado de la República ha sido omiso en realizar la designación de los tres Comisionados o Comisionadas, en su caso, del órgano garante de la transparencia.

Desde esta aproximación resulta irrelevante la doctrina de las omisiones legislativas y sus clasificaciones teóricas. En lugar de partir de una metodología de análisis de omisiones legislativas, para resolver esta controversia constitucional sólo es necesario responder si el Senado tiene la obligación constitucional o legal de desplegar su función para designar a los comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y si efectivamente han cumplido o no con esa obligación.

Tal como este Tribunal Pleno ya lo ha hecho en la controversia constitucional 207/2021, en la que el Pleno declaró inconstitucional la omisión del Poder Ejecutivo Federal de seleccionar a los candidatos para integrar la Comisión Federal de Competencia Económica.

El segundo disenso con el proyecto es que se está analizando de forma similar al del precedente de la controversia constitucional 207/2021, y en ese sentido se trata de un precedente totalmente aplicable, pues no se advierte que las diferencias entre ambos casos sean sustancialmente relevantes como para apartarse del precedente o eludir su fuerza vinculante, ya que en ambos casos se acusa la omisión de un Poder del Estado de llevar a cabo una acción a la que constitucionalmente está obligada.

El tercer disenso es el referente a la afirmación del proyecto en el sentido de que la Constitución Federal y el marco legal que rige el proceso de designación de integrantes del Instituto actor no señala un plazo para que el Senado de la República culmine la designación de los cargos vacantes, pues lo que el Senado tiene libertad, para fijar las reglas y plazos para llevar a cabo estas designaciones, sin que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda revisar su actuación por tratarse de una atribución soberana y políticamente discrecional, no tutelable en sede jurisdiccional.

Discordó de esas afirmaciones porque, de acuerdo con el artículo 6 constitucional, el Estado tiene la obligación de garantizar el ejercicio del derecho a la información y a la protección de los datos personales, para lo cual la nación cuenta con un organismo autónomo que deberá estar integrado por siete Comisionados. Si bien en este precepto

no se establece expresamente un plazo para que el Senado de la República comience con el proceso de designación y lo culmine, esto es irrelevante desde un punto de vista constitucional toda vez que ya transcurrió al menos un plazo razonable para realizarlo y porque la propia norma fundamental establece expresamente que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales se integra por siete comisionados, no por menos.

Consideró que la correcta interpretación del artículo 6 constitucional permite sostener que, al señalar que el INAI se debe integrar por siete comisionados, se trata de un mandato constitucional vinculante para todos los órganos del Estado, interpretación armónica con el diseño constitucional de todos los órganos del Estado y con la protección de los derechos humanos en el más alto nivel posible.

Es indispensable tener presente que el derecho de acceso a la información implica una obligación positiva del Estado, consistente en informar a la sociedad respecto de las cuestiones relacionadas con los asuntos de relevancia pública. De esta manera, este derecho se rige por los principios de máxima publicidad y disponibilidad de la información, por lo que es necesario garantizar el derecho a la información de la forma más amplia.

Agregó que es obligación del Tribunal constitucional optar por la mayor protección de los derechos humanos, de ahí que sea viable sostener que, conforme a la Constitución

General, se debe contar con instituciones sólidas y adecuadamente integradas para ejercer las funciones que encomienda la propia norma suprema.

La integración del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, es el instrumento jurídico y constitucional, que permite a toda persona obtener la satisfacción del derecho humano a la protección de datos personales, lo cual sólo puede cumplirse si el órgano establecido en la Constitución General puede funcionar por estar debidamente integrado.

Por este motivo, el artículo 6° constitucional debe entenderse en el sentido de que, al existir una vacante en la integración del órgano garante de la transparencia, las autoridades competentes deberán ejercer sus atribuciones para llevar a cabo las designaciones correspondientes en el plazo más breve posible, y con ello, permitir al Instituto cumplir con las obligaciones constitucionales.

Este mandato constitucional, que por sí sólo es suficiente para fijar una obligación de mantener una integración completa del órgano de transparencia, se encuentra complementado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su artículo 18 que establece que el nombramiento de las vacantes en el INAI deberá iniciarse en un plazo no mayor de sesenta días antes de la fecha en que concluya el periodo del comisionado que deje su puesto.

Esto es importante, porque a diferencia de lo que sucede en otros modelos de designación, el sistema de integración del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales no permiten la existencia de vacantes en la conformación del órgano, sino que busca mantener una integración completa que le permite ejercer su importante función de garantizar el acceso a la información pública y a la protección de los datos personales.

De igual manera, discordó con el proyecto en cuanto a que señala que la Suprema Corte no puede controlar los actos y omisiones del Senado de la República relacionados con las designaciones de comisionados del referido Instituto por tratarse de actuaciones parlamentarias eminentemente políticas de carácter soberano y discrecional. Se apartó de esta propuesta porque el proyecto parte de premisas erróneas al momento de exponer la línea jurisprudencial de este Alto Tribunal sobre las cuestiones políticas tutelables en sede judicial. De hecho, los diversos criterios de esta Suprema Corte permiten sostener que cuenta con atribuciones para analizar si un órgano parlamentario ha sido omiso en cumplir con sus deberes constitucionales. Esto, por supuesto, no implica que se pretenda realizar un control o que se juzgue una determinación soberana y discrecional del Senado.

En el caso de las cuestiones políticas o atribuciones soberanas y discrecionales, el criterio ha sido deferente con el Poder Legislativo y ha sostenido que los tribunales no pueden juzgar las decisiones de corte político que no involucran un razonamiento jurídico. Por ejemplo, al resolver los amparos en revisión 25/2021 y 27/2021, la Primera Sala de este Alto Tribunal sostuvo que el Poder Legislativo siempre estará obligado a cumplir el contenido material de la Constitución General, así como sus disposiciones orgánicas y los principios que sustentan a estas últimas.

En síntesis, la línea jurisprudencial de este Alto Tribunal permite la tutela judicial de actos y omisiones parlamentarias que sean susceptibles de lesionar algún derecho, como sucede en este caso con el derecho a la información y la protección de datos personales, siempre y cuando esos actos no se encuentren reservados constitucionalmente a favor del Poder Legislativo en uso de facultades discrecionales de carácter eminentemente político, lo cual no acontece en el caso, pues lo que pretende el órgano garante de la transparencia no implica un control de índole política sobre los actos del Senado de la República, sino que se vigile el cumplimiento de las obligaciones constitucionales de los poderes del Estado.

Anunció que su voto es por considerar fundados los conceptos de invalidez del Instituto accionante y declarar inconstitucional la omisión del Senado de la República por

no culminar el proceso de designación de los tres comisionados faltantes e integrar el órgano correspondiente.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena manifestó que su voto es en contra de la totalidad del apartado y por la existencia de la omisión impugnada.

Estimó que el único pronunciamiento de fondo debería ser respecto de la vacante del excomisionado Monterrey Chepov, dado que la impugnación relacionada con las otras vacantes es improcedente. No obstante, obligado por la mayoría en cuanto a la integración de la litis constitucional se pronunció de manera conjunta sobre las tres vacantes como si fuera una especie de omisión global y señaló que una suspensión de amparo no justifica la actuación del Senado.

Indicó que por lo que respecta al parámetro de control, en la consulta se proponen dos tesis principales. En primer lugar, el proyecto propone la tesis “de que no es aplicable por analogía la controversia constitucional 207/2021”.

Recordó que en ese precedente se determinó que la falta de previsión de un plazo para que el Presidente de la República envíe al Senado su propuesta de nombramiento de una vacante de la COFECE no es obstáculo para que este Alto Tribunal integre esa laguna con el estándar de un plazo razonable.

También se estimó que es factible ordenar a dicho Poder que cumpla con su obligación constitucional, cuando

se haya excedido dicho plazo razonable a la luz de las circunstancias del caso concreto.

La segunda tesis consiste en que, ante la inaplicabilidad del referido precedente, debe crearse un criterio novedoso aplicable al caso concreto. Este consiste en que la falta de un plazo para que el Senado realice el nombramiento de una vacante del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, deba interpretarse en el sentido de que este plazo es una cuestión discrecional y soberana, por lo que su validez está exenta del control constitucional.

Señaló no compartir ambas tesis, pues, en primer lugar, la *ratio decidendi*, de la controversia constitucional 207/2021, sí es aplicable al presente caso.

El criterio que este Tribunal Pleno estableció consiste en que si la integración de un órgano constitucional autónomo depende del concurso de los dos poderes con representación política, la tardanza de uno de ellos en impulsar el referido procedimiento está sujeto a escrutinio judicial.

Este criterio es aplicable, por analogía, a otros órganos constitucionales autónomos distintos a la COFECE, pues las razones esgrimidas por la mayoría de los integrantes de este Pleno no se delimitaron a un plano particularista y desvinculado de los principios estructurales de la Constitución General ya que la decisión se basó en

argumentos anclados en los principios de división de poderes y de autonomía de los órganos constitucionales.

Por tanto, es irrelevante que el procedimiento de nombramiento de comisionados del INAI tenga variaciones con el de COFECE porque, en ambos casos, la *ratio decidendi* es la misma, el retardo injustificado de uno de los poderes para integrar un órgano autónomo debe remediarse a través de la controversia constitucional, porque afecta el principio de división de poderes.

De igual forma, es irrelevante la diferencia detectada en el proyecto, en el sentido de que (en aquel caso) el Presidente fue inactivo totalmente, mientras que en el presente el Senado ha realizado algunas acciones. Esta diferencia no determina la inexistencia de una omisión, simplemente obliga a agregarles adjetivos distintos: en un caso es omisión absoluta y en el otro se trata de omisión relativa.

Manifestó no compartir la segunda tesis del proyecto ya que de la falta de plazo no se llega necesariamente a la conclusión de que la suerte del procedimiento sea soberana y discrecional.

Concluyó que, como se determinó en la controversia constitucional 207/2021, la falta de un plazo evidencia una laguna normativa que debe colmarse judicialmente a través de la interpretación constitucional a la luz de los principios

estructurales del modelo de democracia, como lo es el de la división de poderes.

Adicionalmente, estimó que el proyecto basa esta segunda tesis en precedentes que no son aplicables, pues la doctrina de la no justiciabilidad de determinados nombramientos se ha realizado en el contexto del juicio de amparo en donde aplican causales de improcedencia relacionadas con esta hipótesis; sin embargo, esas causales de improcedencia no son aplicables a la controversia constitucional en donde, a diferencia del juicio de amparo, esta Suprema Corte debe resolver los conflictos relacionados con el principio de división de Poderes y el federalismo.

Ahora bien, en el presente caso, no existe una laguna en sentido técnico, ya que los Poderes participantes deben desplegar sus facultades en un plazo de sesenta días, dicho plazo se encuentra implícito en el artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el cual, en su parte conducente establece lo siguiente: “Este proceso de nombramiento se hará de conformidad con lo establecido en la Constitución, esta Ley y el Reglamento del Senado de la República. Deberá iniciarse en un plazo no mayor a sesenta días anteriores a la fecha en que concluya su período el Comisionado que deje su puesto. En caso de ocurrir una vacante por alguna circunstancia distinta a la conclusión del período para el que fue designado, el

nombramiento se hará dentro del improrrogable plazo de sesenta días posteriores a ser comunicada la ausencia. [...]”

Como se observa de ambos párrafos se desprende que el legislador pretendió que el nombramiento se lograra en el plazo de sesenta días, si bien, esta obligación no es explícita en el contenido del precepto dicha conclusión se deriva de una interpretación armónica y sistémica de sus prescripciones.

Agregó que es difícil aceptar que el legislador haya previsto el plazo de sesenta días para la hipótesis de vacante por razones distintas al término del encargo, pero no así, cuando la causa de la vacante sea la finalización del cargo. Adoptar el criterio del proyecto obligaría al Tribunal Constitucional a separarse de una larga línea de precedentes que se basan en la exigencia judicial de adoptar el postulado del legislador racional, con ello, se pretende encontrar una racionalidad a los diseños normativos con el fin de salvar aparentes contradicciones o lagunas.

En apoyo a lo anterior, resulta irrelevante que en algunos trabajos legislativos se evidencie la falta de consenso sobre un plazo, pues lo relevante es la interpretación del contenido normativo de los preceptos legales de una manera armónica y sistemática atendiendo a la *ratio* del diseño legislativo.

Consideró que esta Suprema Corte debe evadir la tentación de interpretar el principio de división de poderes en

el sentido de obligar a los poderes con legitimidad democrática a lograr resultados sin importar cualquier consideración en un plazo fatal, pues el modelo de democracia deliberativa que se ha adoptado en diversos precedentes debe llevar a una conclusión distinta: si el Presidente ejerce el veto correspondiente y no se logra el nombramiento dentro del plazo de sesenta días, este plazo debe iniciarse, nuevamente, siendo exigible que tanto el Senado como el Presidente de la República no obstaculicen el procedimiento respectivo, y en caso de hacerlo, cumplan con un estándar de motivación reforzada.

Refirió que de las constancias del presente caso se observa un retraso injustificado por parte de los órganos del Senado para impulsar el procedimiento, una vez que el Presidente ejerció su veto y no logró superar el veto con la votación requerida, esto, porque sin cumplir con el estándar de motivación apropiado la Comisión Permanente se ha negado en dos ocasiones a abrir un período extraordinario; por tanto, ante el retraso acreditado en autos debe declararse la existencia de la omisión alegada por parte de la actora y obligarse al Senado a impulsar el procedimiento en el que a su esfera de competencias compete.

La señora Ministra Ríos Farjat se apartó de la propuesta del proyecto.

Consideró que el Tribunal Pleno tiene la responsabilidad de buscar una solución constitucional para no perpetuar una crisis institucional en el orden jurídico

nacional. Los entes colegiados del Estado mexicano no deben quedar disfuncionales por falta de quórum, las llamadas omisiones no podrían explicar por qué un órgano está incompleto, pero estas razones no se deben confundir con la falla misma, por eso la falla no es la omisión del Senado, sino que el órgano no está constitucionalmente integrado; la falla no es la omisión en sí misma, sino la incompleta integración, y esta perspectiva del problema adquiere mayor relevancia en un entorno de activo pluralismo democrático.

Señaló que al igual que en el precedente de la controversia constitucional 207/2021 se consideró un deber buscar una solución viable para que un órgano autónomo, inserto en el Estado Mexicano por diseño constitucional vigente, pueda funcionar, entonces el presente caso ya no se trata de un tema de calificar como una omisión y si esta es absoluta o relativa. A veces las soluciones constitucionales están permeadas del contexto político del cual están inmersos, pero el diseño que dicta la Constitución General debe primar, incluso, en ese contexto.

Reconoció que el proyecto de la señora Ministra ponente Ortiz Ahlf, recoge con mucho cuidado y esmero los hechos y la cronología de los acontecimientos que han sucedido en el marco de nombrar a las personas comisionadas faltantes; por ejemplo, refiere la existencia de dos procedimientos iniciados en dos mil veintidós, cuyas propuestas fueron rechazadas por el Poder Ejecutivo y que,

en uno de ellos, existe una suspensión otorgada a una ciudadana y que, en el otro, la segunda propuesta no alcanzó la mayoría de tres quintas partes de los miembros del Senado. Si el Senado tiene o no justificación para detener su proceso de elección, eso no es suficiente para impedir la operación del órgano en cuanto al problema constitucional; y esta es otra de las razones por las cuales no se entiende el problema como una simple omisión.

Consideró que la relevancia de proteger la correcta integración de los órganos constitucionales autónomos descansa en el entendimiento de que la división de Poderes y que ellos funcionan en equilibrio constitucional mediante un régimen de cooperación y de coordinación como medios de control recíproco. A todos los Poderes les toca salvaguardar el diseño orgánico de la Constitución General y procurar que todos los órganos del Estado lleven a cabo las tareas que ésta les faculta y mandata.

No se soslaya que esos nombramientos requieren un consenso político en el Senado, de manera que, la falta de nombramientos puede derivar en que no se construyan los acuerdos políticos necesarios; sin embargo, la Constitución General debe primar por sobre la ausencia del consenso. El Estado Mexicano y sus instituciones deben estar preparados para servir a la democracia y no para ahogarse en ella por la ausencia de consensos.

Estimó acreditada la afectación de la autonomía constitucional del Instituto Nacional de Transparencia,

Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, lo que amerita subsanar la falta que impide su funcionamiento constitucional. Por ello, y sin juzgar las situaciones fácticas de índole política que envuelven los procedimientos en la suplencia de estas vacantes y que ha impedido el nombramiento del Senado hasta la fecha, consideró que el hecho de que el Instituto actor se encuentre indebidamente integrado, al grado de impedirse el despliegue de sus competencias básicas constitucionales, amerita que en esta sede se remedie esa falla.

Reiteró que si el Senado tiene o no justificación para detener su proceso de elección, ello no es suficiente para impedir la integración del órgano.

Refirió que el proyecto establece que existe una suspensión de amparo que impide, al menos, el nombramiento de una de las personas; sin embargo, el problema es la incompleta integración del Instituto no la omisión del Senado. Entendido así el problema es remediable.

Señaló que al acreditarse una inconstitucionalidad derivada de la incompleta integración del órgano de transparencia los efectos de la presente controversia deben tener un enfoque restitutorio integral, a fin de garantizar de manera inmediata, la protección de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales en la sociedad mexicana.

Los artículos 41, fracción IV y 45 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, señalan que las sentencias en controversias constitucionales deben contener los alcances y efectos, fijando con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones, respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda; sin embargo, como el proyecto parte de que no existe una omisión no contiene un capítulo de efectos, por ello los “efectos” están imbricados en el entendimiento del problema.

Desde la iniciativa y exposición de motivos que dieron origen a esta Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, se indicó el tipo de juicio que son las controversias constitucionales y se exigía que este Máximo Tribunal de la República contara “con una facultad muy amplia para lograr el cabal cumplimiento de las resoluciones y en cada caso concreto determinar de qué manera o mediante qué vías habrá de ejecutarse la propia sentencia”. De ahí que este Tribunal Pleno cuente con facultades amplias para determinar si derivado de la violación advertida, resulta necesario definir efectos en la sentencia, con un carácter extraordinario, a fin de restablecer por completo el orden constitucional.

Estimó que lo primero que debe de hacerse es reparar el desequilibrio que se genera ante una imposibilidad de que un órgano del Estado pueda desplegar sus competencias

constitucionales. Para atender este punto es viable que, ante la incompleta integración y hasta en tanto el Senado de la República no designe a las personas faltantes, se establezca como efecto en la sentencia que el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales pueda sesionar válidamente con la asistencia de las cuatro personas comisionadas que actualmente integran el órgano y esto viable como efecto por la contingencia que ahora se presenta. El fundamento para este efecto se encuentra previsto en el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que dispone que las decisiones deben tomarse en forma colegiada, por mayoría simple y, en su caso, con el voto de calidad de quien ostente la Presidencia.

Aclaró que no se propone una interpretación de la norma, sino una medida temporal y extraordinaria en acatamiento de las facultades de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional y que por efecto de la sentencia se permitiría al INAI sesionar hasta en tanto se integre, al menos, una persona comisionada más.

Concluyó que es importante realizar una respetuosa exhortación en diálogo democrático e institucional al Senado de la República, para que en breve término continúe con el procedimiento y designe a los comisionados faltantes, y por breve término se entienda que se tome este proceso de designación con un carácter de urgencia y prioridad, para que culmine el nombramiento de las tres personas

comisionadas que integrarán el Pleno del Instituto actor y permitir así su funcionamiento regular y ordinario conforme al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en beneficio del pueblo de México.

La señora Ministra Esquivel Mossa compartió el proyecto porque la determinación de un plazo para designar a las personas comisionadas del INAI implica el análisis de diversas actuaciones de naturaleza política, siendo que ni el Constituyente ni el legislador secundario previeron expresamente un plazo para procesar esos nombramientos, so pena de que esta Suprema Corte se sustituya dentro de una facultad soberana y discrecional, en detrimento del principio de división de poderes.

Consideró que lo único que le corresponde verificar a este Tribunal Pleno es si se han llevado a cabo todas las actuaciones para cumplir con ese procedimiento de designación, en la inteligencia de que, si se trata de cuestiones claramente encomendadas al Senado cumplirlas en forma discrecional, entonces no puede establecer un período para tal efecto y, menos aún, indicar cómo habrán de votar y resolver.

En el caso concreto, coincidió en que, revisadas todas las actuaciones del Senado, no existen las omisiones reclamadas por lo siguiente: 1) la vacante del excomisionado Guerra Ford se encuentra suspendida por un juicio de amparo promovido por la aspirante Alarcón Márquez, por lo que se encuentra imposibilitado para continuar ese

procedimiento, 2) de las dos restantes vacantes, originadas por los excomisionados Monterrey Chepov y Acuña Llamas, se cuenta con la propuesta de ternas de la JUCOPO para ponerlas a consideración de su pleno, incluso, el treinta y uno de mayo pasado se sometió a la consideración de la Comisión Permanente la posibilidad de convocar a un período extraordinario de sesiones bajo la condición de que se trataba de un asunto de urgente resolución, por lo que no se acompañó el dictamen correspondiente y, dada esa ausencia, la solicitud fue rechazada por el voto mayoritario de dicha Comisión, lo cual dio lugar a que se turnara a la Comisión de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, la cual el veintiséis de junio pasado la rechazó mayoritariamente.

Por lo anterior, estimó que no existen omisiones en el proceso de designación en cuestión porque, si bien no prosperaron dichas propuestas, fue debido al ejercicio democrático en el que se desenvuelven los órganos parlamentarios, por lo que tampoco se les puede obligar a que lo hagan en determinado tiempo o sentido, ya que ello implicaría que esta Suprema Corte se extralimite en sus competencias e ir en contra de la esencia deliberativa y democrática que impera en los órganos colegiados legislativos.

Agregó que el artículo 67 constitucional confiere a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la facultad exclusiva de convocar a sesiones extraordinarias, y que el

diverso 78, fracción IV, exige una votación calificada de los integrantes de dicha Comisión para acordar que una sola de sus cámaras celebre sesiones extraordinarias. Así, la única demora que falta por superar es la apertura del siguiente período ordinario de sesiones del Congreso de la Unión para que el Senado discuta y, en su caso, apruebe alguna de las candidaturas propuestas, sin que este Tribunal Pleno pueda obligar a que sesione de manera extraordinaria, pues iría en contra de las normas constitucionales señaladas, además de que significaría, por una parte, una clara intromisión de una función constitucional de la referida comisión, por otra parte, sustituirse en el Congreso de la Unión y, finalmente, subordinar al Congreso de la Unión a la voluntad de otro Poder mediante una sentencia.

Concluyó que el respeto entre los Poderes de la Unión es la base del Estado democrático, por lo que votará en favor del proyecto por estas razones adicionales.

El señor Ministro Pérez Dayán difirió del proyecto porque la vocación de la Constitución es contar con órganos de autoridad funcionales y no desintegrados, menos deliberadamente.

Discordó del proyecto en que la posibilidad de que esta Suprema Corte genere un plazo implicaría una invasión de facultades, en tanto que en la Constitución, desde el régimen transitorio que integró al INAI por vez primera, se precisó con detalle y escalonadamente la manera de sustituir a sus integrantes, por lo que no existía duda respecto de esos

plazos, y si bien no se desarrolló el procedimiento respectivo, ello se abordó en la ley, por lo que, aun ante un supuesto justificado o injustificado de dilación o retraso en el procedimiento de sustitución de vacantes, como la suspensión en un juicio de amparo, la existencia de esa omisión en lo que respecta al plazo, para lo cual recogió la esquematización del señor Ministro González Alcántara Carrancá de los días transcurridos desde la vacante y hasta hoy.

Recalcó que, en la especie, esta Suprema Corte no invadiría competencias y facultades del Senado porque, si bien el nombramiento de los integrantes del INAI es una facultad soberana y discrecional, ello no implica la posibilidad de dejar de nombrarlos ante esta obligación implícita que, a través de esta controversia constitucional, hace del conocimiento el propio INAI, como sujeto legitimado, pretendiendo que la Constitución se cumpla.

Precisó que únicamente consideraría infundada esta controversia constitucional respecto de la participante Alarcón Márquez, en tanto que la suspensión en el amparo que promovió inhabilitaba al Senado a realizar el nombramiento correspondiente.

En cuanto a fijar un período extraordinario cuando la legislación es carente de un plazo, valoró que no es la intención de esta Suprema Corte obligar en todo momento a su existencia, sino determinar qué sucede cuando de la propia Constitución se desprenden obligaciones de

nombramiento y una vocación para que todo esto se dé en el menor tiempo posible, siendo que en el caso, con la salvedad que indicó, la demora en los nombramientos de mérito no tiene justificación y, en esa medida, hay una falta de funcionalidad del INAI, con lo cual este Tribunal Pleno no se sustituye o invade facultad alguna del Senado.

El señor Ministro Laynez Potisek no compartió la inexistencia de un plazo específico porque conforme al artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, son sesenta días, lo cual no varía ante una vacante por conclusión del período, aunque podría haber otras circunstancias que podrían justificar su prórroga, máxime que es un régimen escalonado que se conoce desde la conformación original del INAI.

Estimó que, en el caso, la existencia o no de ese plazo puede ser irrelevante porque también se incurre en omisión en este tipo de nombramientos, en primer lugar, cuando el Ejecutivo no tiene un plazo para enviar la terna correspondiente, aun cuando el Senado tenga un plazo improrrogable y concreto, con lo cual coincidió con el señor Ministro González Alcántara Carrancá en que lo verdaderamente relevante es definir si se está ante una facultad de ejercicio obligatorio o no y si el órgano de que se trata debe estar constitucionalmente integrado para cumplir su obligación constitucional.

Al efecto, precisó que la Constitución y la referida ley prevén un diseño para garantizar que no haya más de tres

vacantes al mismo tiempo en el INAI para asegurar su funcionamiento y operatividad, por ejemplo, en cuanto a su integración, quórum y las reglas de mayoría.

Por lo que ve a los precedentes que cita el proyecto, observó congruencia por parte de este Máximo Tribunal en cuanto al respeto absoluto de las decisiones política y soberana de los demás poderes, por ejemplo, las razones del Presidente de la República para el veto.

Concordó en que, en caso de que este Tribunal Constitucional ordene al Senado a realizar un acto, no lo está subordinando al Poder Judicial ni actuando ilegalmente, sino actuando conforme a su mandato constitucional a partir de la reforma de mil novecientos noventa y cuatro.

Subrayó que, en el caso, faltaban dos personas comisionadas desde el primero de abril de dos mil veinte, por lo que la falta de asignación de la diversa en este año dejó disfuncional totalmente al INAI con cuatro integrantes, en tanto que empieza a ocasionar distorsiones, por ejemplo, cuando las decisiones requieren dos terceras partes de sus integrantes.

Retomó la necesidad de cuestionarse la razonabilidad de que hayan transcurrido dieciséis meses sin designaciones que inhabilitan en absoluto al INAI, cuya respuesta es totalmente negativa, máxime si se toma en cuenta que esa falta de ejercicio de las atribuciones constitucionales del Senado y del Presidente de la República violan dos

derechos fundamentales: el de transparencia y acceso a la información pública y el de protección de datos personales en posesión de particulares y autoridades.

Finalmente, se sumó a los efectos propuestos por la señora Ministra Ríos Farjat de establecer la posibilidad del INAI de funcionar plenamente con su integración actual.

El señor Ministro Pardo Rebolledo no compartió el proyecto a partir de los distintos argumentos expresados.

En primer término, estimó que, en este caso, resulta aplicable el precedente de la controversia constitucional 207/2021 porque en ambos casos se trata de una facultad de ejercicio obligatorio que afecta a la integración de un órgano constitucional autónomo.

Valoró que este Tribunal Pleno no debería pronunciarse respecto de las decisiones o cuestiones políticas porque no resultan aplicables las causas de improcedencia del juicio de amparo, al estar ante una controversia constitucional, cuya materia es analizar la constitucionalidad de actos u omisiones relacionadas con el ámbito competencial de determinados órganos y con violación a los derechos humanos, en su caso.

Concordó que, en el caso, existe un plazo para la designación de las personas comisionadas del INAI en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, siendo que, aun cuando no existiera ese plazo, hay una omisión en cuanto a esa falta de designación, lo cual afecta

su integración y funcionamiento por no reunir el quórum legal necesario, y si bien el Senado ha realizado una serie de actos tendientes a ello, no se ha logrado subsanar esa omisión.

Discordó del proyecto cuando equipara esta omisión a una omisión legislativa porque tienen una naturaleza totalmente distinta, ya que la del caso es materialmente administrativa.

Por lo que ve a que a una de las participantes se le concedió una suspensión en un juicio de amparo para el efecto de que no se presentaran nuevas propuestas, se sumó a la propuesta del señor Ministro González Alcántara Carrancá en el sentido de que, en los efectos, se deberá especificar que tendrá que cumplirse dicha suspensión; sin embargo, existen otros procedimientos no suspendidos por virtud de un amparo, que pueden llegar a su conclusión.

Aclaró que el ejercicio de la facultad que tiene expresamente concedida la Suprema Corte para revisar la constitucionalidad de los actos u omisiones de otros poderes no implica exceso alguno ni invadir las facultades de los otros poderes, ya que las resoluciones que se dicten tienen como único objetivo privilegiar la supremacía de la Constitución y sus principios para el reestablecimiento del orden constitucional.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que este asunto conlleva nuevamente la problemática de hasta

dónde un Tribunal Constitucional puede incursionar en las atribuciones discrecionales que la Constitución quiso dejar a otros poderes, siendo el caso que el Constituyente ha dejado al Senado, con intervención previa del Ejecutivo, la facultad discrecional de lograr los acuerdos políticos para estos nombramientos, aunado a que ha realizado actos tendentes a lograr ese objetivo, por lo cual este Tribunal Pleno no debería obligar a un órgano de conformación política, derivado del voto popular, que necesariamente realice ciertos nombramientos so pena de desbordar sus atribuciones.

Estimó que, si bien a la fecha no se han logrado esos nombramientos y el INAI es una institución muy importante, ello no genera atribuciones a esta Suprema Corte para obligar al Senado a actuar en determinado sentido, y si bien tiene facultades para reestablecer el orden constitucional, tiene límites como poder constituido, tomando en cuenta los pesos y contrapesos que establece la Constitución.

En la especie, explicó que existe un deber para realizar esos nombramientos, pero no un plazo constitucional ni legal, lo cual deriva de la naturaleza plural del Senado y del principio de autonomía parlamentaria, además de que el citado artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública no prevé un plazo para el nombramiento, sino para que inicie el procedimiento del nombramiento, por lo que, si la ley distingue, no es lícito al intérprete no distinguir.

Aclaró que, si el Senado actualmente no hubiera realizado ningún acto en vías de realizar esos nombramientos, en el caso particular no habría un ilícito constitucional o el incumplimiento de un deber constitucional porque el propio diseño constitucional y legal del procedimiento de designación lo ha complicado, además de que ya se ejerció el derecho de veto y existe una suspensión en amparo.

Recordó que este Tribunal Constitucional ha sostenido que no todos los actos parlamentarios son judicializables, pues existe el ámbito tutelado a nivel constitucional del principio de autonomía parlamentaria, que los excluyen de cualquier revisión judicial, como en la acción de inconstitucionalidad 62/2022 (“este Alto Tribunal reconoce la doctrina de las cuestiones políticas no judicializables o *interna corporis acta* que [...] busca proteger la autonomía parlamentaria y el respeto de la división de poderes [...] 220. ¿Esto significa que todos los actos intraparlamentarios sean judicializables? La respuesta es negativa, no todos los actos parlamentarios son susceptibles de tutela judicial”), en la que específicamente se indicó como no judicializable la discreción absoluta con criterios de oportunidad política, como en este caso.

Reiteró que esta Suprema Corte no podría obligar al Senado mediante una sentencia so pena de ser un despropósito y un exceso en sus atribuciones porque la Constitución no prevé criterios reglados para tomar esta

decisión ni un plazo perentorio para hacerlo, de manera que, incluso, se podría sustituir en el Legislativo y el Reformador de la Constitución.

Ejemplificó que estos nombramientos, como otros en México y en el mundo, están sujetos a ciertas reglas de mayorías y de juego político inevitables, pero nunca se sustituyen por las decisiones de los tribunales constitucionales.

Valoró de gravedad que el INAI no pueda funcionar para darle efectividad al derecho a la información, de transparencia y de acceso a datos personales por falta de integración o quórum legal, de tal suerte que, en suplencia de la queja y analizando la cuestión efectivamente planteada, esta Corte puede autorizar y facultar al INAI para que sesione con las personas comisionadas que en este momento están en funciones, aplicando de manera directa la Constitución, hasta en tanto el Senado no realice los nombramientos que, obviamente, tiene obligación de hacer en términos de la Constitución.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández se pronunció en contra del proyecto porque una de sus premisas es que los actos del Senado, relativos a la designación de personas comisionadas del INAI, son soberanos y discrecionales, que no están sujetos a control judicial, de lo cual hace desprender la imposibilidad para determinar un plazo para que se concluya ese procedimiento so pena de vulnerar la división de poderes. No la compartió

porque, como lo han sostenido diversos integrantes de este Tribunal Pleno, si bien existen actos discrecionales en ese procedimiento de designación, como la valoración de los perfiles y la selección de aquellas personas que cumplan con los requisitos constitucionales y legales exigibles, su obligación constitucional de realizar esa designación no es discrecional o potestativa, sino una de sus facultades exclusivas de ejercicio obligatorio.

Apuntó que la otra premisa del proyecto es que el Senado no tiene un plazo para concluir ese procedimiento. Tampoco la compartió a partir de una interpretación de los artículos 18 y 20 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, 256, numeral 2, del Reglamento del Senado de la República, y 6, apartado A, fracción VIII, y 76, fracción XII, constitucionales, que prevén un plazo específico para que el Senado inicie, desarrolle y concluya ese procedimiento de designación: sesenta días previos a que se genere la vacante por conclusión del cargo, ya que, de otro modo, no resultaría lógico que el legislador hubiera establecido que, tratándose de vacantes derivadas de causas distintas a la conclusión del cargo, el Senado contaba con el plazo improrrogable de sesenta días para hacer la designación con el claro propósito de que la vacante no se prolongue por más tiempo del necesario.

No compartió que sean aplicables las tesis de omisiones legislativas ni el análisis de los dictámenes de la Cámara de Senadores, pues no se toman todos en cuenta.

Señaló que, al margen de que sea irrelevante la existencia o no de un plazo, en los párrafos del 49 al 52 del proyecto se precisó que el acto impugnado era la omisión por parte del Senado de designar las vacantes que generaron las personas comisionadas en cuestión, por lo que el hecho de que pudiesen existir algunos actos tendientes a ocupar esas vacantes, no son suficientes, máxime que esas actuaciones fueron con motivo del cumplimiento de una ejecutoria y de manera extemporánea.

En cuanto a los efectos de este asunto, estimó importante tomar primero la votación correspondiente al fondo en términos del proyecto.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la inexistencia de la omisión alegada de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión de designar a las dos personas comisionadas del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, respecto de la cual se expresó una mayoría de ocho votos en contra de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat atendiendo a la cuestión efectivamente planteada por la autorización al INAI para funcionar con su integración actual, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. Las señoras Ministras Esquivel Mossa por razones adicionales y Ortiz Ahlf y el

señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas y, atendiendo a la cuestión efectivamente planteada, por la autorización al INAI para funcionar con su integración actual, votaron a favor. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto particular.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández observó que, dada la votación alcanzada y de conformidad con el artículo 7, párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el asunto debería desecharse y returnarse a un integrante de la mayoría para que formule un nuevo proyecto de resolución.

El señor Ministro Aguilar Morales consideró que, si bien el retorno es lo técnicamente adecuado, por la importancia y urgencia de este asunto en cuanto al funcionamiento del INAI, quizá pudiera existir un consenso en los puntos resolutivos y sus efectos, por ejemplo, los propuestos por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea y la señora Ministra Ríos Farjat en el sentido de que pueda funcionar con la integración que tiene actualmente para la protección de los derechos que su funcionamiento implica, por lo que sería una especie de engrose que podría aprobarse en sesión privada y se podría comprometer a presentar.

Añadió que está a punto de decretarse el fin de este período de sesiones, lo cual retrasaría esta resolución y, por ende, el funcionamiento del INAI.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que, ante ese retorno previsto en la ley, no se podrían votar unos nuevos puntos resolutivos hasta no votar el nuevo proyecto.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández observó que la propuesta del señor Ministro Aguilar Morales busca el fin legítimo de que el INAI resuelva los recursos de su competencia con sus integrantes actuales, pero se debe reflexionar detenidamente en cuanto a los efectos que se impriman de determinarse ante la determinación de existencia de la omisión alegada, entre otros, obligar o no al Senado y fijarle un tiempo para que realice los nombramientos.

Abrió la discusión sobre si se retorna este asunto o se abordan las consecuencias de esa omisión fundada.

El señor Ministro Pardo Rebolledo contabilizó ocho votos en el sentido de que es existente la omisión con argumentos muy similares, pero no hay coincidencia con los efectos, los cuales pueden ser los expuestos por algunos integrantes de este Tribunal Pleno u otros diferentes.

La señora Ministra Esquivel Mossa valoró que lo correcto y prudente sería el retorno.

Apuntó que el INAI tiene un receso vacacional del diecisiete al veintiocho de julio, de acuerdo con una publicación de ese mismo órgano, por lo que no existiría la urgencia apuntada.

El señor Ministro Aguilar Morales agregó que tenía una propuesta de efectos en el sentido de no señalarle al Senado un plazo determinado, sino conminarle a que, de acuerdo con las facultades, proceda de inmediato a realizar el procedimiento de selección conforme con sus criterios.

Reiteró su sugerencia de aprobar unos puntos resolutivos generales y autorizar al INAI a funcionar con su integración actual.

El señor Ministro Pérez Dayán coincidió con el señor Ministro Aguilar Morales en la premura y prioridad para resolver este asunto; sin embargo, la congruencia implica que, si ha quedado clara la omisión, su consecuencia debería ser repararla, salvo en el caso particular en el que se decretó la suspensión en el juicio de amparo, so pena de resultar excesiva la resolución.

En todo caso, estimó que, si la mayoría votó en contra del proyecto, estaría más por su retorno.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández consultó nuevamente si se resolvería este asunto en este momento o se retornaría para abordar el nuevo proyecto en otro momento.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que, de conformidad con la ley, lo procedente y responsable es el retorno, además de que, en un asunto tan delicado, no resultaría conveniente que en este momento se construyan los efectos sin un documento de apoyo.

Concordó con el señor Ministro Pardo Rebolledo en que ya se fijó la mayoría para la construcción de los argumentos de fondo, por lo que pudiera fijarse el compromiso de presentarse el nuevo proyecto en la primera semana de agosto.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta de desechar el asunto y returnarlo a una señora Ministra o un señor Ministro de la mayoría, la cual se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat votaron en el sentido de resolver en este momento este asunto.

Por tanto, dado el resultado de la votación mayoritaria en contra de la propuesta del proyecto, el Tribunal Pleno determinó desechar el proyecto y returnar el asunto a alguna de las señoras Ministras o alguno de los señores Ministros de la mayoría, conforme al turno que se lleva en la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de este Alto Tribunal, en la inteligencia de que dicho retorno se computará como un turno para efectos estadísticos.

III. DECLARACIÓN DE CLAUSURA DEL PRIMER PERÍODO DE SESIONES DE DOS MIL VEINTITRÉS

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández, en virtud de lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, declaró formalmente clausurado, con efectos a partir del primer minuto del sábado quince de julio de dos mil veintitrés, el primer período de sesiones correspondiente al año en curso.

IV. CIERRE DE LA SESIÓN

Acto continuo, la señora Ministra Presidenta Piña Hernández levantó la sesión a las catorce horas con cuarenta minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la sesión pública solemne de apertura, que se celebrará el martes primero de agosto del año en curso a la hora de costumbre.

Firman esta acta la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

Documento

Evidencia criptográfica · Firma electrónica certificada

Nombre del documento firmado: 76 - 13 de julio de 2023 - Ordinaria y Clausura de Período de Sesiones.docx

Identificador de proceso de firma: 251160

AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Firmante	Nombre	NORMA LUCIA PIÑA HERNANDEZ	Estado del certificado	OK	Vigente
	CURP	PIHN600729MDFXRR04			
Firma	Serie del certificado del firmante	706a6673636a6e000000000000000000000023a9	Revocación	OK	No revocado
	Fecha (UTC / Ciudad de México)	30/08/2023T19:47:02Z / 30/08/2023T13:47:02-06:00	Estatus firma	OK	Valida
	Algoritmo	SHA256/RSA_ENCRYPTION			
	Cadena de firma				
	4d 35 9f b2 31 20 54 ce 19 1f 6a 2e 78 a7 3d 4c 4a 51 b4 8b f0 44 f9 9c 3c 8e 2a 0c bb 92 3b a1 5d a6 4e b9 f6 8c e2 a4 c0 99 41 69 da 7a b4 f7 f3 3b e9 cc ea 85 fa 63 39 d1 42 cd f4 f4 e5 30 ee 91 12 73 02 1a 1a a0 2b 85 5f 62 f1 b0 3b 1a 5d 9d 6e cd f1 6e a3 63 cf 5e 39 5d 30 92 9c 21 92 d1 e8 26 28 97 81 20 7f a7 18 d1 44 c7 23 1a 08 0b 7e 35 a9 14 40 42 f8 68 75 21 0f 68 12 a4 50 8d df 0c ac 6b fd 22 74 e7 9b a4 b2 45 31 38 c1 f3 7e ed 95 49 7b 68 db 7c a8 30 cc 37 e0 1a 08 8a 8a b9 7c db 45 f9 50 c4 63 a3 69 06 ac 2d 7c df de 43 1b 74 10 67 9a a8 9f 82 06 27 d2 a4 71 e4 d8 53 93 2c ed be 59 21 71 fa c9 5c 75 cf b0 cf 23 e3 a3 37 06 5b 8a 8c b8 3e 1b 59 9b 9f bf 69 91 49 0d 01 9b fe a5 f1 8b 20 1e bb 1d 30 9c 50 50 22 fa 0b ac dd 01 74 d4 ee 60 6d 37 65				
Validación OCSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	30/08/2023T19:47:02Z / 30/08/2023T13:47:02-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta OCSP	OCSP de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado de OCSP	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Número de serie del certificado OCSP	706a6673636a6e000000000000000000000023a9			
Estampa TSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	30/08/2023T19:47:02Z / 30/08/2023T13:47:02-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta TSP	TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado TSP	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Identificador de la secuencia	6163895			
	Datos estampillados	79CFCC158A0556B55D7A8674C867E9834FF8FD05708F7BB05EFF5CAF50D8D5A4			

Firmante	Nombre	RAFAEL COELLO CETINA	Estado del certificado	OK	Vigente
	CURP	COCR700805HDFLTF09			
Firma	Serie del certificado del firmante	706a6673636a6e00000000000000000000001b34	Revocación	OK	No revocado
	Fecha (UTC / Ciudad de México)	23/08/2023T01:26:07Z / 22/08/2023T19:26:07-06:00	Estatus firma	OK	Valida
	Algoritmo	SHA256/RSA_ENCRYPTION			
	Cadena de firma				
	21 9e c5 6a 07 20 c3 1f 0b ce 81 e9 56 ce 1b fe b5 44 cd 72 2d 4d 8b 86 55 5a 5f cf b3 89 e5 fd 8b 17 0f dd 0f 2b 44 af cc 3b f2 96 a5 fc b7 38 e8 31 83 c2 50 33 ab 34 dd 77 c0 c2 43 9f a3 6e dd ac 2b 19 69 94 84 9a 51 1f c6 f3 16 48 10 88 cd 8f f4 47 82 e8 da a7 1c db 50 5e f6 01 c6 47 55 53 34 0b 03 6a 0a 7b 77 55 39 89 30 95 01 ac 06 7e 83 0a f4 72 31 67 b0 78 eb 56 61 fb 57 f9 3c 56 00 4e d1 92 fb 19 7f a3 bb b1 d3 33 05 38 77 8b 7d e6 3f 5b 0b 30 c5 6f ff 1c 96 a0 b0 86 6f f0 df 3b de 2e 61 9c d4 9e 7c 0c 2a b6 29 86 84 fd 7e ea 33 19 05 31 b6 49 ab 54 aa c3 7e 18 70 d0 81 bd 78 f9 d6 c1 91 d0 a8 6f 4a 15 60 71 76 79 d2 73 07 f2 0a f0 d3 78 eb f2 83 d4 60 96 54 af de 17 af 3c 18 be 6a 6e ae 6c 5c 3f 2b 23 5e d5 a1 c7 46 30 41 6b f7 2b e5 2e 8f 34 79 79				
Validación OCSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	23/08/2023T01:26:07Z / 22/08/2023T19:26:07-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta OCSP	OCSP de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado de OCSP	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Número de serie del certificado OCSP	706a6673636a6e00000000000000000000001b34			
Estampa TSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	23/08/2023T01:26:07Z / 22/08/2023T19:26:07-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta TSP	TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado TSP	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Identificador de la secuencia	6133326			
	Datos estampillados	61676A91EE680507779A995147457015DEEDB30CBD94789091049551B310FF5D			