

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
280/2023**

**PROMOVENTE: INSTITUTO NACIONAL
DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES**

**DEMANDADA: CÁMARA DE
SENADORES DEL CONGRESO DE LA
UNIÓN**

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ

**SECRETARIAS: JIMENA SOFÍA VIVEROS ÁLVAREZ Y VICTOR MANUEL
MIRANDA LEYVA**

**SECRETARIAS AUXILIARES: LINDA HELENA MACLÚ ZORRERO Y LUIS
ITZCÓATL ESCOBEDO LEAL**

COLABORÓ: GUSTAVO CRUZ MIRANDA

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	35
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS	Se precisan las omisiones reclamadas.	36
III.	EXISTENCIA DE LA OMISIÓN RECLAMADA	No se han designado a las personas comisionadas del Instituto Nacional.	39
IV.	OPORTUNIDAD	La demanda fue presentada de manera oportuna, puesto que, dada la naturaleza de la omisión reclamada, la oportunidad para su impugnación se actualiza día con día.	39
V.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	42
VI.	LEGITIMACIÓN PASIVA	El órgano demandado tiene legitimación pasiva.	45

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 280/2023

VII.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Se actualiza de oficio una causal de improcedencia.	47
VIII.	ESTUDIO DE FONDO	Son infundados los conceptos de invalidez planteados por el Instituto actor.	56
IX.	DECISIÓN	<p>PRIMERO. Es parcialmente procedente, pero infundada la presente controversia constitucional.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>CUARTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y en su Gaceta.</p> <p>Notifíquese; mediante oficio a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.</p>	95

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
280/2023
PROMOVENTE: INSTITUTO NACIONAL
DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES
DEMANDADA: CÁMARA DE
SENADORES DEL CONGRESO DE LA
UNIÓN**

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ

**SECRETARIAS: JIMENA SOFÍA VIVEROS ÁLVAREZ Y VICTOR MANUEL
MIRANDA LEYVA**

**SECRETARIAS AUXILIARES: LINDA HELENA MACLÚ ZORRERO Y LUIS
ITZCÓATL ESCOBEDO LEAL**

COLABORÓ: GUSTAVO CRUZ MIRANDA

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **** de **** de ****, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la **Controversia Constitucional 280/2023**, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en contra de la “omisión por resultado por parte de la Cámara de Senadores consistente en no designar y no concluir el proceso de designación, en términos de lo dispuesto por el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a personas como Comisionadas”.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

A. Origen y naturaleza del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

1. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales surgió como órgano constitucional autónomo garante de la transparencia y los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales, a partir de la reforma constitucional publicada

mediante el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia”, en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce.

2. En el procedimiento legislativo que dio lugar a dicha reforma constitucional, se reseñó que el reconocimiento del derecho de acceso a la información pública tuvo su origen en la reforma de mil novecientos setenta y siete, pero fue hasta el año dos mil dos en que se expidieron distintas leyes de transparencia, tanto a nivel federal como a nivel estatal, lo que provocó una heterogeneidad en la regulación del acceso a la información pública.¹
3. Lo anterior dio lugar a la reforma al artículo 6° constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de julio de dos mil siete, en la que se adicionaron los principios y bases generales para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública en nuestro país, como los principios de máxima publicidad y de gratuidad, así como la integración y naturaleza de los entes públicos responsables en la materia, sus obligaciones y restricciones.
4. A pesar de la adecuación de las treinta y tres leyes federal y locales conforme a los principios y bases mínimas constitucionales, se consideró necesario realizar un nuevo esfuerzo de uniformidad en los criterios, alcances y directrices que hasta ese momento se enmarcaban en la Constitución Federal, a fin de que pudiera ejercerse el derecho de acceso a la información pública de manera armónica en todo el país.²

¹ Véanse la iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos presentada por el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentada ante el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, de fecha cinco de septiembre de dos mil doce; la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6°, 73, 76, 78, 89, 105, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por diversas y diversos integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República, de fecha trece de septiembre de dos mil doce; la iniciativa de decreto por el que se reforman los artículos 6, 16, 73, 76, 78, 105, 108, 110, 111, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por diversas y diversos integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional del Senado de la República, de fecha cuatro de octubre de dos mil doce.

² *Ibidem*.

5. Para ello, el Poder Reformador estimó indispensable establecer un diseño institucional y procesal que unificara las características de los órganos garantes de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales federal y los de las entidades federativas, que aumentara la eficacia institucional y que preservara el Pacto Federal, pero también que los legitimara plenamente frente a la sociedad, se constituyeran como órganos imparciales y especializados, que su actuación fuera profesional y objetiva, apegada a la legalidad y con los conocimientos necesarios para cumplir con su función. Por estas razones se les dotó de autonomía constitucional.³
6. Además, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos formaba parte de la Administración Pública Federal, por lo que su esfera de actuación se acotaba a ésta. De ahí que también se ampliara el ámbito dentro del cual el Instituto garante ejercería sus atribuciones, extendiéndolo al resto de los poderes y entidades federales –con excepción de este Alto Tribunal– así como a los fideicomisos públicos y partidos políticos.
7. De este modo, con la reforma de dos mil catorce, la intención del Constituyente fue crear órganos garantes del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales, tanto en el orden federal como en el orden estatal y con funciones homólogas en sus respectivos ámbitos de competencia, como los órganos del Estado con la función principal de promover, difundir y garantizar el ejercicio adecuado de estos derechos, con la especialización y el profesionalismo requeridos para tal objetivo.
8. Bajo las premisas anteriores, el siete de febrero de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuya fracción VIII se previó el órgano de la Federación autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica y de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el

³ *Ibidem.*

cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales.

9. También se estableció que su funcionamiento se rige por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.
10. Doctrinalmente se ha considerado que los órganos constitucionales dotados de autonomía son aquellos que no se encuentran adscritos a los poderes tradicionales del Estado, que actúan con independencia en sus decisiones, que cuentan con una estructura orgánica propia y que ejercen una función estatal fundamental, a fin de que su actividad sea especializada –desde un punto de vista técnico y administrativo–, ágil, independiente, coherente y transparente.⁴
11. En este sentido, la autonomía constitucional que se confiere a determinados órganos del Estado se justifica en la medida en que se busca descentralizar una función primordial estatal en beneficio de la sociedad en aras de garantizar la especialización y profesionalización del personal que preste sus servicios en esas instituciones, así como la pronta atención de los asuntos vinculados con dicha función, la cual también debe ser coherente en el sentido de que deben existir lineamientos o criterios de respuesta comunes y objetivos.
12. Lo señalado se observa a partir de la autonomía que le fue dotada al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales bajo dos vertientes: (i) por un lado, en la necesidad de especialización y profesionalización, pues para el propio Constituyente fue preciso contar con un órgano cuyo personal sea experto en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, con el objetivo de aumentar la eficacia institucional y de garantizar la imparcialidad, especialidad, profesionalismo, legalidad y objetividad en sus resoluciones; y (ii) la preservación del Pacto Federal, al buscar la uniformidad en los criterios de transparencia, acceso a la

⁴ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, “Órganos Constitucionales Autónomos”, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Núm. 29, México, 2010, página 254.

información pública y protección de datos personales, mediante criterios y lineamientos uniformes que precisamente garanticen, no sólo la objetividad y la legalidad de sus decisiones, sino también la seguridad jurídica respecto al sentido de las resoluciones que, bajo los parámetros previamente establecidos, obtendrán las y los solicitantes de información.

13. En este sentido, el Constituyente dotó al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales –con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres de las y los Ministros– de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de: (i) alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; (ii) órganos autónomos; (iii) partidos políticos; (iv) fideicomisos y fondos públicos, y (v) cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal.
14. El artículo 6º, fracción VIII, de la Constitución Federal otorgó al Instituto Nacional la facultad de conocer de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley. Asimismo, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, puede conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.
15. También, de acuerdo con el precepto constitucional en cita, sus resoluciones son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, y sólo en los casos en que se estime que las mismas pueden poner en peligro la seguridad nacional, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal puede interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

B. Procedimiento de selección de personas comisionadas del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

16. Como se mencionó en el subapartado anterior, el siete de febrero de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia”, en el que se reconoció la existencia de un organismo garante, con las siguientes características:

- **Naturaleza y objeto.** Autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna. Su objeto es garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.
- **Integración.** Siete personas comisionadas, incluyendo a la persona titular de la presidencia.
- **Procedimiento de designación de personas comisionadas.** La Cámara de Senadores nombrará a la comisionada o comisionado, previa consulta a la sociedad, con el voto de dos terceras partes. En su integración se procurará la equidad de género. El titular del Ejecutivo Federal tiene la facultad de objetar la designación.
- **Duración del cargo de personas comisionadas.** Siete años.
- **Requisitos para ocupar el cargo de persona comisionada.** Los previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de la Constitución Federal, esto es: (i) ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; (ii) tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la

designación; (iii) gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión, pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; (iv) haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; y (v) no haber sido Secretario de Estado, Fiscal General de la República, senador, diputado federal, ni titular del poder ejecutivo de alguna entidad federativa, durante el año previo al día de su nombramiento.

Además de los requisitos anteriores, se exige no tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

17. En el **artículo tercero transitorio** del Decreto de reforma constitucional de dos mil catorce se determinó que la designación de las personas comisionadas debía realizarse a más tardar noventa días después de su entrada en vigor, conforme a los siguientes lineamientos:

- i) Las personas comisionadas que, en ese momento, integraban el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos podían formar parte del órgano creado mediante la reforma en cita, previa petición al Senado de la República dentro de los diez días siguientes a la entrada en vigor del propio Decreto.
- ii) En caso de que las personas comisionadas del entonces Instituto Federal hubiesen solicitado su continuidad en el cargo y ello hubiera sido aprobado, formarían parte del Instituto hasta la fecha de terminación del periodo por el que originalmente fueron designadas.

En el supuesto de que solo alguna o algunas personas comisionadas integrantes del Instituto Federal formularan dicha solicitud y obtuvieran la aprobación respectiva, éstas continuarían en el cargo hasta el término que se les confirió originalmente. Para los cargos vacantes, se previó que se designarían a las personas comisionadas de acuerdo con lo previsto en el artículo cuarto transitorio del mismo Decreto. En esa

hipótesis, las personas comisionadas que formaran parte del nuevo organismo en virtud de que aquellas que no soliciten o no obtengan la aprobación para continuar en esa función, tendrían los períodos de desempeño siguientes:

- a) Fenecido el mandato de la comisionada que concluyó el encargo el nueve de enero de dos mil catorce, el nombramiento concluiría el treinta y uno de marzo de dos mil dieciocho;
- b) Si el nombramiento era en razón de la no continuación de la persona comisionada que habría concluido el encargo el trece de abril de dos mil diecinueve, el mismo tendría vigencia hasta esa fecha;
- c) Si el nombramiento era debido a la no continuación de la persona comisionada que habría concluido el encargo el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, el mismo tendría vigencia hasta esa fecha; y
- d) Si el o los nombramientos eran por la no continuación de una o de ambas comisionadas que habría o habrían concluido el encargo el once de septiembre de dos mil dieciséis, el o los mismos tendrían vigencia hasta esa fecha.

iii) Si ninguna de las o los integrantes del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos continuara en el nuevo órgano, la Cámara de Senadores debía especificar el período de ejercicio de cada persona comisionada, a fin de asegurar la renovación escalonada, conforme a lo siguiente:

- a) Nombraría a dos personas comisionadas cuyos mandatos concluirían el treinta y uno de marzo de dos mil dieciocho.
- b) Nombraría a dos personas comisionadas cuyos mandatos concluirían el treinta y uno de marzo de dos mil veinte.
- c) Nombraría a dos personas comisionadas cuyos mandatos concluirían el treinta y uno de marzo de dos mil veintidós, y**
- d) Nombraría a una persona comisionada cuyo mandato concluiría el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés.**

18. El **artículo cuarto transitorio** del mismo Decreto dispuso que la designación de las dos nuevas personas comisionadas del Instituto Nacional debía llevarse a cabo a más tardar noventa días después de la entrada en vigor del Decreto. Con el objeto de asegurar la renovación escalonada, el Senado de la República debía especificar el período de ejercicio del cargo para cada persona, conforme a lo siguiente:

- a) Nombraría a una persona comisionada, cuyo mandato concluiría el primero de noviembre de dos mil diecisiete;
- b) Nombraría a una nueva persona comisionada, cuyo mandato concluiría el treinta y uno de marzo de dos mil veinte;
- c) Quien sustituyera a la persona comisionada que dejaría su encargo el nueve de enero de dos mil catorce concluiría su mandato el treinta y uno de marzo de dos mil dieciocho;
- d) Quien sustituyera a la persona comisionada que dejaría su encargo el trece de abril de dos mil diecinueve concluiría su mandato el treinta y uno de marzo de dos mil veintiséis;
- e) Quien sustituyera a la persona comisionada que dejaría su encargo el diecisiete de junio de dos mil dieciséis concluiría su mandato el uno de noviembre de dos mil veintiuno; y
- f) Quienes sustituyeran a las personas comisionadas que dejarían su encargo el once de septiembre de dos mil dieciséis concluirían sus mandatos, una, el uno de noviembre de dos mil veintidós y, la otra, el uno de noviembre de dos mil veintitrés.

19. Con motivo de la reforma constitucional, el cuatro de mayo de dos mil quince se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual dispone que la ley federal determinará lo relativo a la integración, duración del cargo, requisitos y procedimiento de selección de los y las integrantes de los órganos garantes.⁵

⁵ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

Artículo 37. Los Organismos garantes son autónomos, especializados, independientes, imparciales y colegiados, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsables de garantizar, en el ámbito de su competencia, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la

20. Además, prevé que el Congreso de la Unión deberá establecer su conformación en número impar, a fin de garantizar su integración colegiada, autónoma, y de manera escalonada. Por otra parte, dispone que el procedimiento de selección de las personas comisionadas debe garantizar la transparencia, independencia y participación de la sociedad.⁶
21. Posteriormente, el nueve de mayo de dos mil dieciséis se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se abroga la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública”. En esta última se detallan diversos aspectos del procedimiento de designación de las personas comisionadas.
22. De acuerdo con la reforma constitucional, el artículo 6° de la Constitución Federal, así como las leyes general y federal, el procedimiento de designación de las personas comisionadas debe seguir las siguientes etapas:

- a) Consulta previa a la sociedad.** La Cámara de Senadores deberá emitir una convocatoria con el objeto de realizar una amplia consulta a la sociedad, a fin de que presenten las postulaciones a ocupar el cargo. Este procedimiento deberá iniciar en un plazo no mayor a sesenta días anteriores a la fecha de conclusión de la persona comisionada saliente. En el caso de una hipótesis de

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo previsto en esta Ley y demás disposiciones aplicables.

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

⁶ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

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

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

vacancia distinta a la conclusión del período, se debe iniciar en un plazo improrrogable de sesenta días posteriores a la fecha en que fue comunicada la ausencia.⁷

b) Registro y evaluación de las y los aspirantes. El Senado de la República emitirá el acuerdo para el proceso de registro y evaluación de las personas comisionadas.⁸

c) Audiencias públicas. La Cámara de Senadores podrá efectuar audiencias públicas con personas investigadoras, académicas, organizaciones de la sociedad civil, especialistas en las materias de acceso a la información, transparencia, datos personales, fiscalización y rendición de cuentas.⁹

⁷ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 6o. [...]

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

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública

Artículo 18. [...]

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 periodo el Comisionado que deje su puesto.

En caso de ocurrir una vacante por alguna circunstancia distinta a la conclusión del periodo para el que fue designado, el nombramiento se hará dentro del improrrogable plazo de sesenta días posteriores a ser comunicada la ausencia. [...]

Artículo 19. Para el nombramiento de las y los Comisionados del Instituto, el Senado de la República deberá emitir una convocatoria, con el objeto de realizar una amplia consulta pública nacional dirigida a toda la sociedad en general, para que presenten sus postulaciones de aspirantes a ocupar el cargo.

⁸ **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública**

Artículo 20. El Senado de la República, deberá acordar el procedimiento que se deba llevar a cabo, los plazos que se deban cumplir y en general todos los pormenores del proceso de selección; en donde deberá considerar al menos las siguientes características:

I. Acordar el método de registro y evaluación de los aspirantes; [...]

⁹ **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública**

Artículo 20. El Senado de la República, deberá acordar el procedimiento que se deba llevar a cabo, los plazos que se deban cumplir y en general todos los pormenores del proceso de selección; en donde deberá considerar al menos las siguientes características:

(...)

V. Podrán efectuarse audiencias públicas en las que se invitará a participar a investigadores, académicos y a organizaciones de la sociedad civil, especialistas en las materias de acceso a la información, transparencia, datos personales, fiscalización y rendición de cuentas, (...)

- d) **Publicidad de la lista de aspirantes.** Se deberá hacer pública la lista de personas aspirantes al cargo de persona comisionada del Instituto. Además se harán públicos los documentos entregados para su inscripción en versión pública, así como el cronograma de audiencias.¹⁰
- e) **Dictamen propuesto al Pleno para el nombramiento.** A propuesta de los grupos parlamentarios,¹¹ se presentará ante el Pleno de la Cámara de Senadores el dictamen con la propuesta de nombramiento para ocupar la vacante del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; el dictamen deberá hacerse público al menos un día antes de su votación.¹²
- f) **Designación en el Senado.** El Pleno de la Cámara de Senadores designará a la o las personas para ocupar el cargo de comisionado o comisionada del Instituto con el voto de las dos terceras partes de las y los miembros presentes.¹³ Para la conformación del Instituto,

¹⁰ **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública**

Artículo 20. El Senado de la República, deberá acordar el procedimiento que se deba llevar a cabo, los plazos que se deban cumplir y en general todos los pormenores del proceso de selección; en donde deberá considerar al menos las siguientes características:

(...)

II. Hacer pública la lista de las y los aspirantes a Comisionada o Comisionado;

III. Hacer públicos los documentos que hayan sido entregados para su inscripción en versiones públicas;

IV. Hacer público el cronograma de audiencias;

¹¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 6o. [...] El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, **a propuesta de los grupos parlamentarios**, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República. **[Énfasis añadido]**

¹² **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública**

Artículo 20. El Senado de la República, deberá acordar el procedimiento que se deba llevar a cabo, los plazos que se deban cumplir y en general todos los pormenores del proceso de selección; en donde deberá considerar al menos las siguientes características: [...]

VI. El dictamen que se presente al Pleno a propuesta de los grupos parlamentarios, deberá hacerse público al menos un día antes de su votación.

¹³ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 6o. [...] El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, **con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante**, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado

el Senado debe procurar la equidad de género¹⁴ y la experiencia en materia de acceso a la información y protección de datos personales.¹⁵

g) Objeción del Ejecutivo Federal. El nombramiento puede ser objetado por el Presidente de la República¹⁶ en un plazo de diez días hábiles. En caso de no hacerlo, el cargo será ocupado por la persona designada por la Cámara de Senadores.¹⁷

h) Procedimiento en caso de objeción por parte del Ejecutivo. En el caso de que el Ejecutivo rechace la designación realizada por el Senado de la República, éste deberá nombrar una nueva propuesta con el voto de las tres quintas partes de las y los miembros presentes.¹⁸

por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República. **[Énfasis añadido]**

¹⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 6o. [...] En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género. [...]

¹⁵ **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

Artículo 18. [...] En la conformación del Instituto se procurará la experiencia en materia de acceso a la información y protección de datos personales, así como la equidad de género. [...]

¹⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: [...]

XIX. Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley; [...]

¹⁷ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 6o. [...] El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República. [...]

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Artículo 18. [...] El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de Comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

¹⁸ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 6o. [...] En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. [...]

- i) **Segunda objeción del Ejecutivo Federal.** El Presidente de la República podrá objetar por una segunda ocasión la designación realizada por el Senado.

- j) **Procedimiento en caso de una segunda objeción por parte del Ejecutivo.** En el caso de que este segundo nombramiento sea objetado por el Ejecutivo, el Senado designará, con la votación de al menos las tres quintas partes de las y los miembros presentes, a la persona que ocupará la vacante de comisionada o comisionado.¹⁹

- k) Por otro lado, la ley dispone que en caso de ocurrir una vacante distinta a la conclusión del periodo para el que fue designado la persona comisionada, el nombramiento se hará dentro del improrrogable plazo de sesenta días posteriores a ser comunicada la ausencia.

C. Los procedimientos de selección de las y los comisionados e integración del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

C.1 Primer procedimiento de selección

23. En cumplimiento a lo dispuesto en la reforma constitucional del siete de febrero de dos mil catorce, se siguió el procedimiento de selección que a continuación se detalla.²⁰

- **El veinticinco de febrero de dos mil catorce**, el Pleno del Senado de la República aprobó el acuerdo de la Junta de Coordinación Política mediante el cual se establecía el procedimiento para el nombramiento de las personas comisionadas del Instituto.

¹⁹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 6o. [...] Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

²⁰ Consultable en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/47290

En virtud del artículo tercero transitorio del Decreto de la reforma constitucional en cuestión, las y los comisionados Gerardo Felipe Laveaga Rendón, Wanda Sigrid Arzt Colunga, María Elena Pérez-Jaén Zermeño y Ángel José Trinidad Zaldívar remitieron a la Mesa Directiva del Senado de la República su petición formal para integrarse en el nuevo órgano garante.

- **El veintiséis de febrero de dos mil catorce**, la Junta de Coordinación Política informó a la Mesa Directiva que no se alcanzaron los acuerdos para aprobar la petición de las personas comisionadas del anterior Instituto Federal.
- **El siete de marzo de dos mil catorce** se publicó en la Gaceta del Senado de la República, en dos diarios de circulación nacional y en la página web del Senado de la República la convocatoria para ocupar alguna de las siete vacantes del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
- **El veinticinco de marzo de dos mil catorce**, la Junta de Coordinación Política del Senado de la República emitió el “Acuerdo por el que se remite a la Mesa Directiva el listado de las Propuestas de los Candidatos a ocupar alguno de los siete cargos de Comisionado del organismo constitucional autónomo garante del cumplimiento del derecho de Acceso a la Información Pública y a la Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados”,²¹ en el que se revisó el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad para los cargos señalados de ciento sesenta y un aspirantes. Así, se remitió a la Mesa Directiva del órgano legislativo un listado con ciento cincuenta y nueve candidaturas.
- **El veintisiete de marzo de dos mil catorce**, las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, y de Estudios Legislativos, Segunda, aprobaron el “Acuerdo relativo al formato para las comparecencias de los aspirantes y los criterios que se podrán ponderar para la selección de candidatos a

²¹ Consultable en:

https://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/ifai/Acuerdo_JCP1.pdf

integrar el nuevo organismo constitucional autónomo a que se refiere la fracción VIII del apartado A del artículo 6º constitucional”.²²

- **El treinta de abril de dos mil catorce**, las Comisiones Unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana; de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, y de Estudios Legislativos, Segunda, propusieron al Pleno del Senado de la República a Francisco Javier Acuña Llamas, Rosendoevgueni Monterrey Chepov, Óscar Mauricio Guerra Ford, María Patricia Kurczyn Villalobos, Joel Salas Suárez, Ximena Puente de la Mora y Areli Cano Guadiana, para ocupar los cargos de comisionadas y comisionados del órgano garante.

En esa misma fecha, se sometió a discusión y votación del Pleno el dictamen con la propuesta de las Comisiones Unidas en cita, mismo que fue aprobado mediante votación por cédula, y se remitieron los nombramientos al Ejecutivo Federal de conformidad con el mandato constitucional.

- **El catorce de mayo de dos mil catorce**, transcurrido el plazo de diez días previsto en la Constitución Federal sin que el Presidente de la República objetara los nombramientos antes señalados, tomaron protesta las personas que integrarían el organismo constitucional autónomo a que se refiere la fracción VIII del apartado A del artículo 6º de la Constitución Federal.²³

C.2 Primera integración del Instituto

24. Derivado del procedimiento de designación descrito, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales quedó integrado de la siguiente forma:

²² Consultable en:

https://www.senado.gob.mx/comisiones/anticorrupcion/docs/ifai/Acuerdo_Comisiones.pdf

²³ Consultable en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/47511

Persona comisionada	Periodo
Ximena Puente de la Mora	14 de mayo de 2014 a 31 de marzo de 2018
Areli Cano Guadiana	14 de mayo de 2014 a 31 de marzo de 2018
María Patricia Kurczyn Villalobos	14 de mayo de 2014 a 31 de marzo de 2020
Joel Salas Suárez	14 de mayo de 2014 a 31 de marzo de 2020
Rosendoevgueni Monterrey Chepov	14 de mayo de 2014 a 31 de marzo de 2022
Óscar Mauricio Guerra Ford	14 de mayo de 2014 a 31 de marzo de 2022
Francisco Javier Acuña Llamas	14 de mayo de 2014 a 31 de marzo de 2023

C.3 Procedimiento de designación para ocupar las vacantes (2) de las comisionadas Areli Cano Guadiana y Ximena Puente de la Mora (2018)

Persona comisionada	Periodo
Ximena Puente de la Mora	14 de mayo de 2014 a 31 de marzo de 2018
Areli Cano Guadiana	14 de mayo de 2014 a 31 de marzo de 2018

25. Con motivo de la conclusión de los periodos de las comisionadas Areli Cano Guadiana y Ximena Puente de la Mora se siguió el siguiente procedimiento de designación:

- **El seis de marzo de dos mil dieciocho**, el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se emite la convocatoria y se establece el procedimiento de selección. En dicho acuerdo se convocó a la sociedad civil a presentar candidaturas para ocupar las vacantes.
- **El veintitrés y veinticuatro de abril de dos mil dieciocho**, después de ser publicada la lista de las personas aspirantes, se llevaron a cabo las comparecencias respectivas.
- **El veintiséis de abril de dos mil dieciocho**, el Pleno de la Cámara de Senadores designó a Blanca Lilia Ibarra Cadena y a Carlos Alberto Bonnín Erales como comisionada y comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos

Personales. En esa misma fecha, la y el comisionado tomaron protesta, sin que se advierta previa notificación al Presidente de la República.

- Ambos fueron electos para el periodo del **veintiséis de abril de dos mil dieciocho al veinticinco de abril de dos mil veinticinco.**

C.4 Procedimiento de designación para ocupar la vacante (1) de Carlos Alberto Bonnin Erales, derivada de su fallecimiento (2018-2019)

Persona comisionada	Periodo
Carlos Alberto Bonnin Erales	26 de abril de 2018 a 25 de abril de 2025 (periodo para el que fue electo) 26 de abril de 2018 a 26 de noviembre de 2018 (periodo que desempeñó hasta su fallecimiento)

26. El tercer párrafo del artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que en aquellos casos en que se origine una vacante por alguna circunstancia distinta a la conclusión del periodo para el que fue designada la persona comisionada, el nombramiento se hará dentro del improrrogable plazo de sesenta días posteriores a ser comunicada la ausencia.

27. Bajo dicho supuesto y con motivo del fallecimiento del comisionado Carlos Alberto Bonnin Erales se siguió el siguiente procedimiento de designación para cubrir su vacante:

- **El veintiséis de noviembre de dos mil dieciocho**, el Senado recibió el oficio del Presidente del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, mediante el cual informó del fallecimiento del comisionado Carlos Alberto Bonnin Erales.
- **El seis de diciembre de dos mil dieciocho**, el Pleno del Senado aprobó la convocatoria que establece el procedimiento de designación para ocupar dicha vacante.

- **El veinticinco y veintiséis de febrero de dos mil diecinueve**, después de ser publicada la lista de las personas aspirantes, se llevaron a cabo las comparecencias.
- **El veintiuno de marzo de dos mil diecinueve**, el Pleno de la Cámara de Senadores designó a Josefina Román Vergara como comisionada del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales por siete años, y comunicó el nombramiento al Presidente de la República.
- **El diez de abril de dos mil diecinueve**, toda vez que no se objetó su nombramiento, Josefina Román Vergara tomó protesta como comisionada del Instituto, para el periodo comprendido entre el **diez de abril de dos mil diecinueve y el nueve de abril de dos mil veintiséis**.

C.5 Procedimiento de designación para ocupar las vacantes (2) de la comisionada María Patricia Kurczyn Villalobos y del comisionado Joel Salas Suárez (2020)

Persona comisionada	Periodo
María Patricia Kurczyn Villalobos	14 de mayo de 2014 a 31 de marzo de 2020
Joel Salas Suárez	14 de mayo de 2014 a 31 de marzo de 2020

28. Con motivo de la conclusión de los periodos de la comisionada María Patricia Kurczyn Villalobos y del comisionado Joel Salas Suárez el treintaiuno de marzo de dos mil veinte se siguió el siguiente procedimiento de designación:

- **El catorce de septiembre de dos mil veinte**, debido a la pandemia por COVID-19, la Junta de Coordinación Política del Senado aprobó el acuerdo mediante el cual se restablecieron los plazos para llevar a cabo el procedimiento de selección.
- **Del trece al quince de octubre de dos mil veinte**, después de ser publicada la lista de las personas aspirantes, se llevaron a cabo las comparecencias vía remota.

- **El veintinueve de octubre de dos mil veinte** el Pleno de la Cámara de Senadores designó a Norma Julieta del Río Venegas y Adrián Alcalá Méndez como comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Se comunicó dichos nombramientos al Presidente de la República.
- **El dieciocho de noviembre de dos mil veinte**, toda vez que no se objetaron sus nombramientos, Julieta del Río Venegas y Adrián Alcalá Méndez tomaron protesta, para el periodo del **dieciocho de noviembre de dos mil veinte al diecisiete de noviembre de dos mil veintisiete**.

C.6 Procedimiento de designación para ocupar las vacantes (2) de los comisionados Rosendoevgueni Monterrey Chepov y Óscar Mauricio Guerra Ford

Persona comisionada	Periodo
Rosendoevgueni Monterrey Chepov	14 de mayo de 2014 a 31 de marzo de 2022
Óscar Mauricio Guerra Ford	14 de mayo de 2014 a 31 de marzo de 2022

29. Previo a la conclusión del periodo para el que fueron designados los comisionados Rosendoevgueni Monterrey Chepov y Óscar Mauricio Guerra Ford, la Comisionada Presidenta del Instituto, Blanca Lilia Ibarra Cadena, informó al Senado de la República que estos **concluirían su mandato el treinta y uno de marzo de dos mil veintidós**. En razón de lo anterior, dio inicio el procedimiento respectivo en los siguientes términos:²⁴

- **El dos de marzo de dos mil veintidós**, la Junta de Coordinación Política del Senado expidió el “Acuerdo por el que se emite la convocatoria pública y se establece el procedimiento para la selección de comisionadas y comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales”.

²⁴ Consultable en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/132706

- **El siete de marzo de dos mil veintidós** fue publicada la convocatoria en la página web del Senado de la República.
- **El quince de marzo de dos mil veintidós** se remitieron los expedientes de las personas registradas a la Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana del Senado de la República.
- **El dieciocho de marzo de dos mil veintidós**, las Comisiones Unidas de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana y de Justicia aprobaron y suscribieron el “Acuerdo de las Comisiones Unidas de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana, y de Justicia, relativo al formato y metodología para la evaluación de las y los candidatos a ocupar el cargo de comisionadas y comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales”.

Las Comisiones Unidas realizaron una consulta abierta dirigida a instituciones académicas, de investigación, colegios de profesionales, organizaciones de la sociedad civil y demás organismos interesados en la materia, así como a las y los ciudadanos en general con el objeto de que se emitiera una opinión sobre las y los candidatos.

- **Del veintidós al veinticinco de marzo de dos mil veintidós** se entrevistaron a las y los aspirantes a ocupar los cargos vacantes en el órgano garante.
- **El ocho de abril de dos mil veintidós** las Comisiones remitieron a la Junta de Coordinación Política el “Dictamen de las Comisiones de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana, y de Justicia, por el que se propone a la Junta de Coordinación Política el listado de las y los candidatos que, con base en los principios de especialización e idoneidad, reunieron las condiciones de elegibilidad para ocupar el cargo de Comisionada o Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales”.

- **El once de noviembre de dos mil veintidós** un integrante del Consejo Consultivo del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales promovió un juicio de amparo en contra de la omisión del Senado de la República de resolver dos nombramientos pendientes de personas comisionadas del Instituto. La demanda fue turnada al Juzgado Décimo Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México y radicada bajo el expediente 1714/2022 de su índice.
- **El dieciséis de febrero de dos mil veintitrés**, después de una larga secuela procesal que incluyó el desechamiento inicial de la demanda y la revocación de dicho acuerdo por parte del Decimosegundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, la Jueza de Distrito del conocimiento admitió a trámite la demanda y concedió la suspensión provisional para el efecto de que *“la autoridad responsable cese la omisión reclamada y con base en el Dictamen de las Comisiones acuerde los nombramientos que debe someter al pleno de la Cámara de Senadores para su aprobación”*.
- **El primero de marzo de dos mil veintitrés** la Junta de Coordinación Política del Senado de la República emitió un acuerdo por el que puso a consideración del Pleno de la Cámara la designación de Ana Yadira Alarcón Márquez y de Rafael Luna Alviso para el cargo de comisionada y comisionado, respectivamente, por un periodo de siete años.

En esa misma fecha, el Pleno de la Cámara de Senadores, mediante votación por cédula, aprobó la designación propuesta y, en consecuencia, se nombró a Ana Yadira Alarcón Márquez y a Rafael Luna Alviso como comisionada y comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Estos nombramientos fueron comunicados al Presidente de la República.

- **El quince de marzo de dos mil veintitrés** el Ejecutivo Federal remitió al Senado de la República el oficio por el cual objetó la designación de

Ana Yadira Alarcón Márquez y de Rafael Luna Alviso como personas comisionadas del Instituto en mención.

- **El veintidós de marzo de dos mil veintitrés** la Junta de Coordinación Política del Senado de la República recibió el oficio mediante el cual, el Presidente de la República objetó los nombramientos antes señalados, bajo las siguientes consideraciones:²⁵

"[...] se advierte que Rafael Luna Alviso no aparece en la lista de las personas que habían destacado por su participación en ese proceso.

Obtuvo 14 de 24 puntos, puntaje inferior al obtenido por otros 46 aspirantes; es decir, de 48 aspirantes, ocupó el lugar 47 (el segundo peor evaluado).

Por otra parte, Rafael Luna Alviso, de acuerdo con su currículum vitae, presentado para la evaluación de cumplimiento de requisitos y de conocimientos, a que refirió la convocatoria, fungía como coordinador de la Consultoría Jurídica Legislativa en el Senado de la República, por lo que tanto su propuesta para ocupar el cargo como su nombramiento conllevaban un conflicto de interés.

En cuanto a Ana Yadira Alarcón Márquez, el mismo dictamen revela que obtuvo 21 puntos de 24, lo que la coloca debajo de tres aspirantes mujeres que obtuvieron mayor puntaje.

En vista de lo anterior, [...] **objeto los nombramientos de Ana Yadira Alarcón Márquez y Rafael Luna Alviso para ocupar los cargos de comisionados del Pleno del INAI, por lo que procede que, en términos del artículo 6, apartado A, fracción VIII, de la Constitución, lleve a cabo el procedimiento correspondiente prescrito en el párrafo octavo del mismo precepto constitucional, y nombre una nueva propuesta. [...]**"

[Énfasis añadido]

C.6.1 Inconformidad de Ana Yadira Alarcón Márquez

- **El veintisiete de marzo de dos mil veintitrés**, inconforme con la objeción de su nombramiento por parte del Titular del Poder Ejecutivo Federal, Ana Yadira Alarcón Márquez promovió un 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.²⁶

²⁵ Consultable en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/133289

²⁶ Como se desprende del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE). Constancias que se tienen como hechos notorios, de conformidad con la tesis P./J. 16/2018 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 55, Junio de 2018, Tomo I, página 10, Registro digital: 2017123, de rubro; **“HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS**

- **El veintinueve de marzo de dos mil veintitrés**, dentro del cuaderno incidental del citado juicio de amparo, se concedió la suspensión provisional a la quejosa para el efecto de que *“las cosas se mantengan en el estado que se encuentran hasta el momento en que se presentó la objeción de nombramiento de la quejosa, y no se presente la nueva propuesta para ocupar el cargo; y, en caso de que se haya presentado la nueva propuesta no se continúe con el procedimiento para nombrar a persona diversa (...)”*.
- En sesión de **cuatro de abril del dos mil veintitrés** dicha determinación fue confirmada por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito mediante resolución que declaró infundado el recurso de queja.²⁷
- **El veinticinco de abril de dos mil veintitrés** el Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México concedió la suspensión definitiva para el mismo efecto, frente a la cual se interpusieron recursos de revisión, que serán conocidos por el Vigésimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.²⁸

C.6.2 Vacante pendiente del comisionado Rosendoevgueni Monterrey
Chepov materia de la Controversia Constitucional 280/2023

- **El 27 de abril de dos mil veintitrés** en sesión de la Junta de Coordinación Política se acordó proponer al Pleno de la Cámara de Senadores como comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos a Ricardo Salgado Perrilliat, con el objeto de cubrir la vacante que generó la conclusión del encargo del comisionado Rosendoevgueni Monterrey Chepov.

ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE)."

²⁷ Como se desprende del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE).

²⁸ Como se desprende del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE).

Por otro lado, la vacante generada por la conclusión del periodo del comisionado Óscar Mauricio Guerra Ford no fue considerada con el objeto de preservar la situación jurídica de la quejosa en el diverso juicio de amparo 524/2023 del Juzgado Octavo en Materia Administrativa en la Ciudad de México.²⁹

- **El veintisiete de abril de dos mil veintitrés** se puso a discusión y votación el dictamen de la Junta de Coordinación Política. No obstante, en votación por cédula, no se reunió la mayoría necesaria de tres quintas partes de los presentes. El resultado se comunicó a la Junta de Coordinación Política para que realizara una nueva propuesta.³⁰
- **El treinta de mayo de dos mil veintitrés** el presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores remitió a la presidencia de la Comisión Permanente un oficio con el que comunicó los siguientes acuerdos:

“Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se pone a consideración del Pleno del Senado de la República el nombramiento de una Comisionada o un Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, para dar cumplimiento a las resoluciones dictadas en el juicio de amparo 1714/2022.

Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se pone a consideración del Pleno del Senado de la República el nombramiento de una persona para ocupar el cargo de Comisionada o Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para cubrir la vacante generada por el C. Francisco Javier Acuña Llamas”.

Asimismo, se solicitó que se convocara al Senado de la República a un eventual periodo de sesiones extraordinarias en las que se pudieran desahogar los acuerdos de referencia.³¹

- **El treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés** fue listado en el orden del día el Acuerdo de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión para dar cumplimiento a las resoluciones dictadas

²⁹ Consultable en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-04-27-2/assets/documentos/Acuerdo_JCP_INAI.pdf

³⁰ Consultable en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/134371

³¹ Consultable en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_comision_permanente/documento/135343

en el juicio de amparo 1714/2022 y para cubrir la vacante generada por el C. Francisco Javier Acuña Llamas como comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.³²

- En la misma fecha, la unanimidad de integrantes de la Comisión Permanente aprobó el acuerdo de referencia y acordó que dicho asunto se sometiera a consideración del Pleno con la solicitud de dispensa de trámites para que se discutiera y votara de inmediato la convocatoria para que el Senado de la República realizara las sesiones extraordinarias para resolver los nombramientos de personas comisionadas pendientes. No obstante, no se alcanzó la votación calificada para dispensar los trámites y se turnó el asunto a la Primera Comisión de Trabajo de la Comisión Permanente.³³
- El **veintiséis de junio de dos mil veintitrés** se celebró una reunión de la Primera Comisión de la Comisión Permanente, Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, a fin de discutir y votar el proyecto de decreto en el que se convoca a la Cámara de Senadores a un periodo extraordinario de sesiones. Por mayoría de 7 votos en contra, 6 a favor y una abstención, no fue aprobada la propuesta para la referida convocatoria.

C.7 Procedimiento de designación para ocupar la vacante del comisionado Francisco Javier Acuña Llamas

Persona comisionada	Periodo
Francisco Javier Acuña Llamas	14 de mayo de 2014 a 31 de marzo de 2023

30. El **veintisiete de enero de dos mil veintitrés**, de manera previa a la conclusión del periodo para el que fue designado el comisionado Francisco Javier Acuña Llamas, la Comisionada Presidenta del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

³² Como se desprende de la contestación de demanda de la Cámara de Senadores.

³³ *Ibidem.*

informó al Senado de la República que éste **concluiría su mandato el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés**, y también comunicó que seguían sin ser designadas las personas comisionadas que sustituirían a los comisionados Rosendoevgueni Monterrey Chepov y Óscar Mauricio Guerra Ford, lo que, a su juicio, podría dificultar las sesiones del Pleno del Instituto, toda vez que para su validez, y conforme a la legislación aplicable, se requiere de la asistencia de cuando menos cinco personas comisionadas.

31. En virtud de lo anterior, se dio inicio al procedimiento respectivo en los siguientes términos:

- **El veintidós de febrero de dos mil veintitrés** el Pleno del Senado de la República aprobó el “Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se emite la convocatoria pública y se establece el procedimiento para la selección de la persona que ocupará el cargo de comisionada o comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales”.³⁴
- **El ocho de marzo de dos mil veintitrés** la Junta de Coordinación Política remitió a la Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana el listado y los expedientes de las personas aspirantes a ocupar el cargo vacante.
- **El catorce de marzo de dos mil veintitrés** el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el “Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se modifican y amplían los plazos de la convocatoria pública para la selección de la persona que ocupará el cargo de comisionada o comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales”.³⁵
- **El dieciséis de marzo de dos mil veintitrés** la Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana convocó a las

³⁴ Consultable en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-02-22-1/assets/documentos/Acuerdo_JCP_Transparecia.pdf

³⁵ Consultable en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-03-14-1/assets/documentos/ACUERDO_JCP_COMISIONADO_INAI.pdf

instituciones académicas, de investigación, colegios de profesionales, organizaciones de la sociedad civil y demás organismos interesados en la materia, así como a las y los ciudadanos en general, a emitir opinión respecto de la trayectoria laboral y/o académica, o bien a formular preguntas a las personas candidatas a ocupar el cargo de comisionada o comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.³⁶

- **El veintiocho de marzo de dos mil veintitrés** las Comisiones de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana, y de Justicia emitieron el “Dictamen por el que se propone a la Junta de Coordinación Política el listado de las y los candidatos que, con base en los principios de especialización e idoneidad, reunieron las condiciones de elegibilidad para ocupar el cargo de comisionada o comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales”.³⁷
- **El treinta de mayo de dos mil veintitrés**, mediante oficio JCP/ST/LXV/0477/23 del Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores remitió a la Presidencia de la Comisión Permanente el ACUERDO DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA POR EL QUE SE PONE A CONSIDERACIÓN DEL PLENO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EL NOMBRAMIENTO DE UNA COMISIONADA O UN COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, PARA DAR CUMPLIMIENTO A LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN EL JUICIO DE AMPARO 1714/2022, con la finalidad de que se convoque a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión a un periodo de sesión extraordinario, a efecto de que se ocupe de la discusión y votación de los asuntos siguientes:

1. ACUERDO DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA POR EL QUE SE PONE A CONSIDERACIÓN DEL PLENO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EL NOMBRAMIENTO DE UNA COMISIONADA O UN COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA. ACCESO A LA INFORMACIÓN Y

³⁶ Consultable en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/133191

³⁷ Consultable en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/133500

PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES PARA DAR CUMPLIMIENTO A LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN EL JUICIO DE AMPARO 1714/2022.

2. ACUERDO DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA POR EL QUE SE PONE A CONSIDERACIÓN DEL PLENO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EL NOMBRAMIENTO DE UNA PERSONA PARA OCUPAR EL CARGO DE COMISIONADA O COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, PARA CUBRIR LA VACANTE GENERADA POR EL C. FRANCISCO JAVIER ACUÑA LLAMAS.

- **El treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés** la Presidencia presentó el proyecto de “ACUERDO DE LA MESA DIRECTIVA DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA DAR CUMPLIMIENTO A LAS RESOLUCIONES DICTADAS EN EL JUICIO DE AMPARO 1714/2022 Y PARA CUBRIR LA VACANTE GENERADA POR EL C. JAVIER ACUÑA LLAMAS COMO COMISIONADO DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES”, y procedió a listarlo en el referido Orden del Día.
- Una vez agotadas las intervenciones, se sometió a votación si el asunto se consideraba de urgente resolución, con base en el artículo 59 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la dispensa del trámite (urgente resolución).
- Al haberse emitido dieciséis votos a favor, veinte en contra y cero abstenciones, el asunto no se consideró de urgente resolución y se turnó a la Primera Comisión de Trabajo de la Comisión Permanente (Gobernación, Puntos Constitucionales y de Justicia), para su dictaminación.
- El **veintiséis de junio de dos mil veintitrés** se celebró una reunión de la Primera Comisión de la Comisión Permanente, Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, a fin de discutir y votar el proyecto de decreto en el que se convoca a la Cámara de Senadores a un periodo extraordinario de sesiones. Por mayoría de 7 votos en contra, 6 a favor y una abstención, no fue aprobada la propuesta para la referida convocatoria.

C.8 Integración actual del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

32. El Pleno del Instituto Nacional está integrado por tres comisionadas y un comisionado, como se advierte en la siguiente tabla:

No.	Persona comisionada	Periodo
1	Blanca Lilia Ibarra Cadena (Comisionada Presidenta)	26 de abril de 2018 a 25 de abril de 2025
2	Josefina Román Vergara	10 de abril de 2019 a 9 de abril de 2026
3	Norma Julieta del Río Venegas	18 de noviembre de 2020 a 17 de noviembre de 2027
4	Adrián Alcalá Méndez	18 de noviembre de 2020 a 17 de noviembre de 2027
5	Vacante Por la conclusión del cargo del comisionado Rosendoevgueni Monterrey Chepov (31 de marzo de 2022)	14 de mayo de 2014 a 31 de marzo de 2022
6	Vacante Por la conclusión del cargo del comisionado Óscar Mauricio Guerra Ford (31 de marzo de 2022)	14 de mayo de 2014 a 31 de marzo de 2022
7	Vacante Por la conclusión del cargo del comisionado Francisco Javier Acuña Llamas (31 de marzo de 2023)	14 de mayo de 2014 a 31 de marzo de 2023

D. Trámite de la controversia constitucional

33. **Presentación de la demanda.** El veintisiete de marzo de dos mil veintitrés, Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar, en su carácter de Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, promovió la presente controversia constitucional:

A. Órgano demandado. La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.

B. Norma general o acto cuya invalidez se reclama: La omisión por resultado por parte de la Cámara de Senadores consistente en no designar y no concluir el proceso de designación, en términos de lo dispuesto por el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a personas como Comisionadas del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

34. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:

- **Violación a la autonomía constitucional de Instituto, en su vertiente de debida integración.** La omisión “por resultado” de una competencia de ejercicio obligatorio del Senado de la República de no nombrar, dentro de un plazo razonable, a las personas que ocuparán las vacantes de comisionadas o comisionados del Instituto promovente trastoca su autonomía.

Lo anterior, pues su integración es un componente esencial y fundamental de su autonomía, y en términos del artículo 6° de la Constitución Federal, el Instituto debe integrarse por siete personas comisionadas.

La omisión reclamada irrumpe con el diseño constitucional, lo que trastoca los principios de cooperación y coordinación entre los poderes, los cuales buscan garantizar el funcionamiento, operatividad y continuidad del ejercicio de su atribución constitucional de proteger y garantizar los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales. Así, el hecho de que el Senado de la República no cumpla con su mandato constitucional de nombrar a las personas que integrarán el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos, en un plazo razonable, constituye una vulneración a la división funcional de atribuciones constitucionales, y que en el caso del órgano garante es apremiante remediar, ya que la existencia de tres vacantes genera una integración inhabilitante que impide al Instituto el despliegue de sus atribuciones.

- **Vulneración al principio de colegialidad.** La omisión reclamada transgrede el citado principio, como vertiente de la autonomía constitucional del promovente, puesto que, de conformidad con lo previsto en el artículo 6° constitucional, el Pleno del Instituto actor debe integrarse por las siete personas comisionadas.

Esto pues, por un lado, mediante el principio de colegialidad se materializan los principios de especialización, imparcialidad y autonomía en estricto sentido al generar una deliberación plural, especializada y autónoma, resultado del diseño orgánico que prevé la Constitución Federal. Por otra parte, el principio de colegialidad resulta indispensable por cuanto hace a la distribución de trabajo, ya que permite repartir las responsabilidades del Instituto entre las y los integrantes del Pleno, lo que garantiza la calidad del trabajo y que el desempeño de sus funciones pueda realizarse de forma oportuna y en los términos que mandatan las normas aplicables.

- **Inhabilitación de su órgano de gobierno para sesionar válidamente.** La omisión impugnada transgrede la autonomía del Instituto accionante, en tanto genera la inhabilitación del Pleno como un hecho futuro de realización inminente y cierta. Es decir, al haberse omitido nombrar a tres personas comisionadas, se genera una inhabilitación e incompleta integración que impide material y formalmente el funcionamiento del Instituto actor, ya que para que el Pleno del órgano garante pueda sesionar válidamente se requiere que asistan cuando menos cinco de sus integrantes, incluida la persona comisionada presidenta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33, párrafo tercero de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Esta omisión subsiste y continúa desde el primero de abril de dos mil veintidós, fecha en que culminó el período de dos comisionados; a ello se agrega el hecho notorio de que el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés concluye el periodo de la tercera persona comisionada. De esta manera, si bien la vulneración reclamada es una, ésta se materializa en dos momentos: **(i)** la omisión continuada desde el primero de abril de dos mil veintidós, por la que el Pleno quedó integrado únicamente

por cinco personas comisionadas; y **(ii)** el hecho cierto y notorio que, desde el primero de abril, el Pleno únicamente contaría con cuatro integrantes.

En este sentido, la omisión reclamada tiene como consecuencia que se desarticule el funcionamiento del órgano garante conforme a las atribuciones que le han sido conferidas en la Constitución Federal. Al respecto, se considera aplicable al caso lo resuelto en la controversia constitucional 207/2021, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- **Violación a los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales.** La omisión combatida vulnera de forma directa los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, puesto que transgrede el diseño institucional previsto en la Constitución Federal para el Pleno del órgano promovente, lo que prefigura una grave violación a los citados derechos humanos.

Lo anterior, pues el Instituto actor es el medio institucional y orgánico para la garantía del derecho al acceso a la información pública, toda vez que el Pleno del mismo se encuentra inhabilitado para actuar en los términos previstos por la legislación secundaria al trastocarse de forma inmediata las instituciones procesales que tienen por objeto garantizar este derecho como lo son: el recurso de revisión o inconformidad, así como las denuncias ciudadanas por incumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de los sujetos obligados.

Lo mismo acontece respecto del derecho de protección de datos personales y el consecuente ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, ya que la omisión reclamada genera un efecto similar en los procedimientos de investigación, verificación, sanciones o el de protección de derechos.

Adicionalmente, se vulneran los derechos humanos de fuente internacional porque se estaría incumpliendo el deber fundamental de garantizar los derechos a la vida privada y a la información, previstos, respectivamente, en los artículos 11 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información del Comité Jurídico Interamericano. Por otro lado, se incumple lo dispuesto en el Convenio N° 108 del Consejo de Europa para la Protección de las Personas, con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, así como el Protocolo Adicional al Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, conforme a los cuales los Estados parte deben contar con al menos una autoridad autónoma responsable de garantizar el cumplimiento de dichos instrumentos.

35. **Admisión y trámite.** Por acuerdo de tres de abril de dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente correspondiente, registrarlo bajo el número **280/2023** y turnarlo a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, a fin de que instruyera el procedimiento respectivo.
36. Mediante acuerdo de veinticuatro de abril de dos mil veintitrés, la Ministra Instructora admitió a trámite la demanda y tuvo como demandada a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, a quién se le requirió para que presentara su contestación de demanda, indicara el domicilio para oír y recibir notificaciones en esta ciudad, y manifestara, bajo protesta de decir

verdad, si existen o no documentales relacionadas con la omisión reclamada y, en su caso, enviara a este Alto Tribunal copia certificada de esos documentos. Además, se ordenó dar vista, por un lado, a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera y, por otro lado, a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal con el fin de que manifestara si la materia de la presente controversia trasciende a sus funciones constitucionales.

37. **Incidente de suspensión.** En su demanda, el Instituto Nacional solicitó la suspensión de la omisión reclamada con la finalidad de estar en posibilidad de desarrollar las competencias que la Constitución le atribuye y garantizar los derechos humanos que tiene encomendados, en los siguientes términos:

1.- Se ordene al Senado de la República que cumpla con lo establecido en los artículos 6º y 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y realice los tres nombramientos para ocupar las vacantes de Comisionados del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, que se encuentran pendientes; y,

2.- Que esa Suprema Corte de Justicia de la Unión, por medio de una interpretación conforme que realice al artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en contraste con el diverso 6º constitucional y en beneficio del ejercicio pleno de los derechos de acceso a la información y la protección de dato personales, para el efecto de que el Pleno del Órgano Garante pueda sesionar válidamente con cuatro Comisionados.

38. Por auto de veinticuatro de abril de dos mil veintitrés, la Ministra Instructora negó la suspensión solicitada. Respecto del primer punto de la solicitud de la medida cautelar, indicó que no procedía conceder la suspensión por tratarse de la pretensión principal o derecho litigioso cuya constitucionalidad cuestiona el Instituto promovente, la cual será materia del fondo del asunto; respecto del segundo punto, determinó que no resultaba jurídicamente posible conceder la suspensión, pues la disposición legal de la que se pretende una interpretación conforme e inclusive más protectora, prescribe de manera contundente a partir de una única interpretación literal, el quórum del Pleno del Instituto actor, para tener por válidas las sesiones respectivas.

39. En contra de la decisión anterior, el Instituto Nacional promovió recurso de reclamación, el cual se registró con el número **229/2023-CA**, bajo la Ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, y se encuentra pendiente de resolución.

40. **Contestación de demanda.** Mediante escrito recibido el seis de junio de dos mil veintitrés, suscrito por el Senador Alejandro Armienta Mier, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, dio contestación a la demanda, donde se expresaron los siguientes argumentos:

- **Es inexistente la omisión combatida**, en virtud de que el Senado de la República ha iniciado y llevado a cabo todos los actos parlamentarios con el objeto de nombrar a las personas que deberán formar parte del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de conformidad al procedimiento previsto en el artículo 6° de la Constitución Federal y las leyes secundarias. Sin embargo, dos nombramientos fueron objetados, y otro no alcanzó el porcentaje de votación requerido, el cual constituye un acto democrático y soberano de las y los legisladores.
- Adicionalmente, a la fecha hay una orden jurisdiccional que ha **suspendido el procedimiento de elección y designación** de una vacante, derivada de la concesión de la suspensión definitiva en un juicio de amparo.
- Respecto a la vacante originada a partir del primero de abril de dos mil veintitrés, **se encuentra en desarrollo el procedimiento correspondiente, y no existe un plazo** para que la Junta de Coordinación Política acuerde los nombramientos que someterá al Pleno del Senado de la República.
- **Del artículo 6° constitucional y de las leyes secundarias no se desprende algún plazo** al que se encuentre sujeto el Senado de la República para la designación de las personas que deberán integrar el Pleno del citado Instituto actor.
- **No hay violación a los derechos de acceso a la información y protección de datos personales**, toda vez que existen diversos ordenamientos jurídicos que reconocen, garantizan y hacen efectivo su pleno ejercicio.
- Las manifestaciones que aduce el Instituto constituyen **simples apreciaciones subjetivas** que no son idóneas ni suficientes para desvirtuar la constitucionalidad del acto combatido.

41. **Amicus Curiae.** El Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México, diversos Diputados Federales de la LXV Legislatura, Ciudadanos Resiliencia por México, integrantes de diecinueve colectivos de Jalisco y ciudadanos participantes, así como María Marván Laborde, Sergio López Ayllón y Jacqueline Peschard Mariscal (en su calidad de ciudadanas y ciudadanos mexicanos) realizaron diversas manifestaciones alegando la inconstitucionalidad de la omisión reclamada, bajo la figura de *amicus curiae*, mediante escritos presentados el ocho, doce, diecinueve, y veintidós de junio de dos mil veintitrés, respectivamente.

42. **Pedimentos.** En este asunto, el Fiscal General de la República y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal no realizaron manifestaciones.

43. **Alegatos.** Mediante escritos de quince y dieciséis de junio de dos mil veintitrés, la Cámara de Senadores y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, respectivamente, formularon alegatos.
44. **Cierre de la instrucción.** El 3 de julio de dos mil veintitrés, la Ministra Instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

45. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³⁸ 1° de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³⁹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴⁰ en relación con el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 1/2023⁴¹ de este Alto Tribunal, por tratarse de un conflicto

³⁸ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: (...)

I). Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión. (...)

³⁹ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

⁴⁰ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...)

⁴¹ **Acuerdo General Número 1/2023.**

SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. [...]

entre un organismo constitucional autónomo y la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión en el que, aun cuando no se impugnan normas de carácter general, se estima necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

46. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación].

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS, ACTOS U OMISIONES RECLAMADAS

47. En términos del numeral 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos,⁴² deben fijarse los actos, normas generales u omisiones impugnados objeto de la controversia y apreciar las pruebas conducentes a tenerlos por demostrados o no.

48. En su demanda, la parte actora señala como acto cuya invalidez demanda el siguiente:

“IV. NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA: La omisión por resultado por parte de la Cámara de Senadores consistente en no designar y no concluir el proceso de designación, en términos de lo dispuesto por el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a personas como Comisionadas del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.”

49. Con base en lo anterior, así como en los conceptos de invalidez presentados por la parte actora en su demanda, se impugnó la omisión por parte de la Cámara de Senadores consistente en designar a las personas que ocuparán las **tres vacantes** de comisionadas del Instituto promovente en términos del artículo 6º constitucional.

⁴² **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia

y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; [...]

Persona comisionada	Periodo
Vacante Por la conclusión del cargo del comisionado Rosendoevgueni Monterrey Chepov (31 de marzo de 2022)	14 de mayo de 2014 a 31 de marzo de 2022
Vacante Por la conclusión del cargo del comisionado Óscar Mauricio Guerra Ford (31 de marzo de 2022)	14 de mayo de 2014 a 31 de marzo de 2022
Vacante Por la conclusión del cargo del comisionado Francisco Javier Acuña Llamas (31 de marzo de 2023)	14 de mayo de 2014 a 31 de marzo de 2023

II.1 Las vacantes de los ex comisionados Rosendoevgueni Monterrey Chepov y Óscar Mauricio Guerra Ford (2022)

50. En términos generales, el Instituto actor estableció como omisión reclamada el no designar y no concluir el proceso de designación por parte de la Cámara de Senadores **a personas como comisionadas** del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
51. De manera concreta, de la demanda se advierte que la omisión de que se duele el Instituto actor radica, **por una parte**, en la designación de las dos personas comisionadas para ocupar las vacantes que derivaron de la conclusión del cargo de los comisionados Rosendoevgueni Monterrey Chepov y Óscar Mauricio Guerra Ford, el treinta y uno de marzo del dos mil veintidós.
52. Por lo tanto, con independencia de las consideraciones y conclusión en el estudio de fondo en donde se analiza propiamente la omisión en cuestión, en este punto se tiene como impugnada la omisión por parte del Senado de la República de designar las vacantes que generaron los comisionados en cuestión.

II.2 La vacante del ex comisionado Francisco Javier Acuña Llamas (2023)

53. Por otro lado, como ya se destacó, el Instituto Nacional estableció como omisión reclamada la falta de designación y conclusión del proceso respectivo de personas comisionadas del Instituto Nacional de

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

54. Si bien cuando se presentó la demanda, el veintisiete de marzo de dos mil veintitrés, no había concluido el encargo del comisionado Francisco Javier Acuña Llamas, el Instituto consideró como parte de la omisión reclamada la vacante que éste generaría en el momento de concluir su encargo el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés:

[...] Por cuanto hace al acto reclamado consistente en la omisión continua por resultado de la Cámara de Senadores para designar, en términos de lo dispuesto por el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **a tres personas como comisionadas** del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales [...].⁴³

[...] Así las cosas, es que la omisión por parte del Senado de la República consistente en designar [...] **a tres personas como comisionadas** del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, se trata de una omisión por resultado en una competencia de ejercicio obligatorio [...].⁴⁴

[...] debido a que **la existencia de tres vacantes** impide que este Instituto despliegue las atribuciones para las que fue creado [...].⁴⁵

[...] se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación que declare procedente y fundada la presente controversia constitucional, y resuelva en el sentido de ordenar al Senado de la República a cumplir con su obligación constitucional de nombrar a las **tres personas que cubrirán las vacantes** de Comisionadas y Comisionados del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales [...].⁴⁶

[...] Esto es así, ante el hecho notorio de que la Cámara de Senadores ha incumplido con el mandato constitucional de nombrar a **tres personas para cubrir las vacantes** de Comisionados o Comisionadas del Pleno de este órgano actor [...].⁴⁷

[Énfasis añadido]

55. A reserva de las causales de improcedencia que se puedan actualizar con relación a la omisión de la vacante que generó el ex comisionado Francisco Javier Acuña Llamas, en este apartado relativo a la precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas, se tiene como impugnada dicha omisión.

56. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación].

⁴³ Página 34 de la demanda.

⁴⁴ Página 38 de la demanda.

⁴⁵ Página 42 de la demanda.

⁴⁶ Páginas 43, 45 y 55 de la demanda.

⁴⁷ Páginas 46 y 49 de la demanda.

III. EXISTENCIA DE LA OMISIÓN RECLAMADA

57. El análisis de la omisión del Senado de la República que se reclama de conformidad con lo establecido en la primera fracción del artículo 105 de la Constitución Federal,⁴⁸ se deberá determinar en el estudio de fondo.
58. No obstante, se tiene como cierto que hasta la fecha no se han llevado a cabo las designaciones de las personas comisionadas del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
59. En ese sentido, se considera que subsisten los hechos con base en los cuales se alega la omisión reclamada, por lo que es procedente analizar su constitucionalidad en el estudio de fondo respectivo, conforme lo que sostiene, en lo conducente, la tesis P./J. 92/99 de rubro: “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE**”.⁴⁹

IV. OPORTUNIDAD

60. Conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de la materia,⁵⁰ el plazo para promover controversias constitucionales en contra de actos u omisiones será de treinta días contados a partir del día siguiente

⁴⁸ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: [...]

I) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.

⁴⁹ Tesis P./J. 92/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 710, registro digital 193266.

⁵⁰ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

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

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y (...)

al en que, de acuerdo con la ley del propio acto, surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o el actor se ostente sabedor de los mismos. Mientras que, para impugnar normas generales el plazo será de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada, o del día siguiente al en que se produzca su primer acto de aplicación.

61. Del texto de la Constitución Federal y de la legislación aplicable en la materia, este Tribunal Pleno no advierte algún plazo o término para que el Senado de la República culmine con el proceso de designación de las personas comisionadas del Instituto Nacional.

- El segundo párrafo del artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁵¹ establece que el procedimiento de designación deberá **iniciarse** en un plazo no mayor a sesenta días anteriores a la fecha en que concluya su periodo la persona comisionada que deje su puesto. Dicho artículo solo establece un plazo para que inicie dicho procedimiento, no así un plazo límite para concluirlo.
- El tercer párrafo del mismo artículo 18,⁵² señala que en caso de ocurrir una vacante por alguna circunstancia distinta a la conclusión del periodo para el que fue designado, el nombramiento se hará dentro del improrrogable plazo de sesenta días posteriores a ser comunicada la ausencia. Si bien este supuesto sí establece un límite temporal para realizar el nombramiento, lo cierto es que solo es aplicable a los casos en los que se encuentre un puesto vacante por una causa diferente a la conclusión del cargo, lo que no aconteció en el presente caso.

⁵¹ **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

Artículo 18. [...]

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 periodo el Comisionado que deje su puesto.

⁵² **Artículo 18.** [...]

En caso de ocurrir una vacante por alguna circunstancia distinta a la conclusión del periodo para el que fue designado, el nombramiento se hará dentro del improrrogable plazo de sesenta días posteriores a ser comunicada la ausencia.

- El artículo cuarto transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, publicado el siete de febrero de dos mil catorce,⁵³ establece que la designación de los 2 nuevos comisionados del organismo garante será realizada a más tardar 90 días después de la entrada en vigor del Decreto. No obstante, dicha designación, únicamente aplicó para el primer proceso de designación de los comisionados que integrarían el Instituto Nacional, en los términos narrados en el apartado de antecedentes de la sentencia.
- En el artículo 20 de la Ley Federal en la materia se estableció que el Senado es el que tendría que acordar el procedimiento de selección y sus pormenores, así como los plazos que se debían de cumplir para tal efecto. Esto es, esta norma constituye una habilitación a la Cámara de Senadores, a efecto de determinar los plazos que se deban cumplir, sin que exista la predeterminación de uno en concreto.⁵⁴

62. De lo anterior se advierte que, para efectos del análisis de la oportunidad, no se prevé —de inicio— un plazo determinado para que concluya el proceso de nombramiento de las y los comisionados del Instituto Nacional, en el supuesto que nos ocupa, es decir, un parámetro legal o constitucional que permita definir a partir de qué momento comenzó a correr el plazo de treinta días a que se refiere el mencionado artículo 21, fracción I.

⁵³ **CUARTO.** La designación de los dos nuevos comisionados del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución será realizada a más tardar 90 días después de la entrada en vigor de este Decreto. [...]

⁵⁴ **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

Artículo 20. El Senado de la República, deberá acordar el procedimiento que se deba llevar a cabo, los plazos que se deban cumplir y en general todos los pormenores del proceso de selección; en donde deberá considerar al menos las siguientes características:

I. Acordar el método de registro y evaluación de los aspirantes;

II. Hacer pública la lista de las y los aspirantes a Comisionada o Comisionado;

III. Hacer públicos los documentos que hayan sido entregados para su inscripción en versiones públicas;

IV. Hacer público el cronograma de audiencias;

V. Podrán efectuarse audiencias públicas en las que se invitará a participar a investigadores, académicos y a organizaciones de la sociedad civil, especialistas en las materias de acceso a la información, transparencia, datos personales, fiscalización y rendición de cuentas, y

VI. El dictamen que se presente al Pleno a propuesta de los grupos parlamentarios, deberá hacerse público al menos un día antes de su votación.

63. Por lo tanto, si al momento en que se presentó la demanda, la Cámara de Senadores no ha designado, ni finalizado el proceso de designación de personas comisionadas del Instituto actor, debe concluirse que su presentación fue oportuna.
64. Lo anterior no implica que el plazo de treinta días establecido en el artículo 21, fracción I, de la Ley reglamentaria vigente respecto de las omisiones reclamadas resulte inaplicable a todas las controversias constitucionales, sino solamente en este caso específico, dada la naturaleza de la omisión combatida.
65. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación].

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

66. La demanda fue presentada por parte legitimada. El artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal prevé cuáles son los poderes, entidades u órganos legitimados para promover una controversia constitucional, y los artículos 10 y 11 de la Ley Reglamentaria establecen, respectivamente, que esos poderes, entidades u órganos tendrán el carácter de actores, quienes podrán comparecer al juicio por conducto de la o el funcionario que, en los términos de las normas que los rigen, se encuentre facultado o facultada para representarlos.⁵⁵
67. En ese sentido, este Tribunal Pleno estima que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, al ser un órgano constitucional autónomo conforme al artículo 6º, apartado A,

⁵⁵ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia [...]

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

fracción VIII, de la Constitución Federal,⁵⁶ es uno de los entes legitimados para plantear una controversia constitucional con fundamento en el inciso I) de la fracción I, del artículo 105 constitucional.⁵⁷

68. Aunado a lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, fracción VI, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Instituto actor podrá promover, previa aprobación del Pleno,⁵⁸ controversias constitucionales.⁵⁹ Además, si bien el artículo 30 establece que la representación del Instituto recae en quien ostente el cargo de persona Comisionada Presidenta,⁶⁰ el artículo 32, fracciones I y II del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales faculta a la Dirección General de Asuntos Jurídicos para representar al Instituto en asuntos jurisdiccionales de cualquier

⁵⁶ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 6o. [...]

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

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

⁵⁷ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: [...]

I) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión. [...]

⁵⁸ El quince de marzo de dos mil veintitrés el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales aprobó, por unanimidad, el Acuerdo ACT-EXT-PUB/15/03/2023.03, por el cual se instruye al Director General de Asuntos Jurídicos para que promueva, en su representación, controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la falta de nombramiento de los cargos de comisionadas o comisionados vacantes de dicho Instituto.

⁵⁹ **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

Artículo 21. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones: [...]

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

⁶⁰ **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

Artículo 30. El Instituto será presidido por un Comisionado, quien tendrá la representación legal del mismo. Durará en su encargo un periodo de tres años, renovable por una ocasión. [...]

índole, en particular, para presentar escritos de demanda de controversia constitucional.⁶¹

69. En el caso, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales promovió la demanda por conducto de su Director General de Asuntos Jurídicos, Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar, personalidad que acredita mediante copias certificadas de su credencial expedida por el referido Instituto y del “Acuerdo mediante el cual se aprueba el nombramiento del Titular de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales”, acuerdo ACT-PUB/26/01/2021.07,⁶² del veintiséis de enero de dos mil veintiuno, así como del “Acuerdo mediante el cual se aprueba adicionar el apellido materno del actual titular de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales”, acuerdo ACT-PUB/17/02/2021.07, de diecisiete de febrero de dos mil veintiuno.
70. Asimismo, en sesión extraordinaria del quince de marzo de dos mil veintitrés, el entonces Pleno del Instituto demandante, aprobó la presentación de esta demanda de controversia constitucional.
71. En ese sentido, si la controversia constitucional se promovió por un organismo constitucional autónomo a través de quien demostró ostentar el cargo con facultades suficientes para representarlo, debe reconocerse su legitimación activa.

⁶¹ **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

Artículo 32. La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:

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

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

⁶² Se acompaña al escrito de demanda en copias certificadas, en donde se establece que el Pleno del o Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ha tenido a bien designar a la C. Gonzalo Sánchez de Tagle como titular de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, el cual surtió efectos a partir del primer día hábil del mes de febrero de dos mil veintiuno.

72. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación].

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

73. De conformidad con la fracción II del artículo 10 de la Ley Reglamentaria,⁶³ tiene el carácter de parte demandada en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia.
74. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, tratándose de la legitimidad pasiva, ésta debe analizarse en cada caso concreto en atención al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica.⁶⁴
75. En el presente caso, el Instituto promovente señaló como autoridad demandada a la Cámara de Senadores por la omisión de ejercer una facultad consistente en designar a las personas que deberán ocupar los cargos de comisionadas o comisionados que se encuentran vacantes en el propio Instituto.
76. En consecuencia, no se impugnan actos del Congreso de la Unión en su integralidad, sino sólo de una de sus Cámaras. Sin embargo, esto no es obstáculo pues este órgano debe entenderse a la luz de la racionalidad de un sistema bicameral, por lo que debe reconocerse legitimidad pasiva a cualquiera de las Cámaras, sin depender de la otra, para defender las facultades otorgadas por la Constitución Federal.⁶⁵

⁶³ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: [...]

II. Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia; [...]

⁶⁴ Tesis P. LXXIII/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo VIII, diciembre de mil novecientos noventa y ocho, página 790, registro digital 195024, de rubro: “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA.**”

⁶⁵ Tesis P./J. 41/2015 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 25, diciembre de dos mil quince, tomo I, página 31, registro digital 2010667, de rubro: “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO L), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS**

77. Además, el catálogo de poderes, entidades u órganos que pueden ser señalados como demandadas en la controversia constitucional, de conformidad con lo previsto en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal, debe interpretarse en sentido amplio, en el entendido de que cualquiera de los entes a que se refiere dicho precepto puede tener legitimidad pasiva en el presente medio de control constitucional, siempre y cuando se encuentre controvertido el ámbito de competencias que para cada uno de los poderes u órganos originarios del Estado Mexicano tiene conferido en la propia Norma Fundamental.
78. Bajo esa óptica, si la omisión reclamada en el presente asunto se encuentra vinculada con una facultad exclusiva del Senado de la República prevista en los artículos 6°, Apartado A, fracción VIII y 76, fracción XII, de la Constitución Federal, debe entenderse que éste puede ser señalado como autoridad demandada en este juicio constitucional.
79. Precisado lo anterior, la Cámara de Senadores comparece a través del Presidente de la Mesa Directiva, el Senador Alejandro Armenta Mier, lo que acredita con copia certificada del Acta de la junta previa en la que se le eligió como Presidente de la Mesa Directiva para el segundo año de la Sexagésima Quinta Legislatura, y quien, en términos del artículo 67, primer párrafo, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico.⁶⁶
80. Por consiguiente, se tiene por acreditada la legitimación de la parte demandada en la presente controversia constitucional.

MEXICANOS, AL ESTABLECER QUE PUEDE SUSCITARSE ENTRE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO Y EL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEBE ENTENDERSE EN EL SENTIDO DE QUE CUALQUIERA DE LAS CÁMARAS QUE LO INTEGRAN PUEDE ACUDIR A DEFENDER SUS ATRIBUCIONES, SIN DEPENDER DE LA OTRA.”

⁶⁶ **Artículo 67.**

1. El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones: (...)

81. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación].

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

82. Las partes no hicieron valer alguna causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento. No obstante, este Tribunal Pleno advierte de oficio que se actualiza la establecida en los artículos 19, fracción IX, y 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia⁶⁷ con relación a la omisión impugnada vinculada a la vacante que generó el ex comisionado Francisco Javier Acuña Llamas.
83. Como se adelantó en el apartado de precisión de las normas, actos u omisiones reclamadas, la parte actora estableció como omisión reclamada la falta de designación y conclusión del proceso respectivo de **personas comisionadas** del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
84. De manera puntual, en sus conceptos de invalidez consideró como parte de la omisión reclamada la vacante que generó el comisionado Francisco Javier Acuña Llamas cuyo encargo concluyó el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés.⁶⁸ Lo anterior, al considerar que dicho acto de realización inminente conduciría a la inhabilitación del Instituto.
85. Toda vez que la demanda se presentó el veintisiete de marzo de dos mil veintitrés, y la vacante en cuestión comenzó el primero de abril de dos mil veintitrés, **se advierte que al momento de la presentación de la misma no existía la vacante alegada, por lo que procede sobreseer en la presente controversia constitucional** sobre la misma, al actualizarse el supuesto de

⁶⁷ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: [...] **IX.** En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley.

Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y” [...]

⁶⁸ Páginas 34, 38, 42, 43, 45, 46, 49 y 55 de la demanda.

inexistencia de los hechos reclamados al momento de presentación de la demanda.

86. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado⁶⁹ que la materia de una controversia constitucional es analizar la invasión de competencias que generen actos (positivos u omisiones) o normas emitidas por los órganos detallados en la Constitución Federal.
87. A diferencia de lo que ocurre en otros medios de control, como el juicio de amparo, donde los quejosos son personas, la controversia constitucional es un procedimiento entre órganos del Estado que presupone que los actos, omisiones y/o normas cuestionadas son identificables y concurren **al momento de su impugnación**. Por regla general sólo a partir de esa existencia y particularización puede alegarse una afectación a la esfera de competencias constitucionales, teniendo la posibilidad de requerir la suspensión de los actos reclamados desde la presentación de la demanda.
88. La Constitución Federal, en su artículo 105, fracción I, es clara al delimitar la materia de las controversias, por lo que el régimen de procedencia de la Ley Reglamentaria se construyó teniendo en cuenta la necesaria concurrencia de los actos y normas que se pretenden cuestionar.
89. En particular, en el artículo 22 de la Ley Reglamentaria en la materia⁷⁰ se establecen de manera expresa y esquemática los requisitos que deben cumplir todo escrito de demanda,⁷¹ como lo son el órgano accionante y el poder u

⁶⁹ Sentencia recaída a la Controversia Constitucional 169/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 1 de septiembre de 2020, párrafo 61.

⁷⁰ “**Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar:

I. La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que los represente;

II. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio;

III. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiere, y sus domicilios;

IV. La norma general o acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubieran publicado;

V. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados;

VI. La manifestación de los hechos o abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande, y

VII. Los conceptos de invalidez”.

⁷¹ Contenido normativo que guarda congruencia con otros apartados de la legislación reglamentaria, en los que se disponen los motivos de improcedencia de una controversia constitucional (que deben ser valorados de oficio) y los requisitos de toda sentencia definitiva: artículos 19, 20 y 41.

órgano demandado, los preceptos constitucionales que se consideran vulnerados, los hechos que constituyen los antecedentes y **las normas generales o actos cuestionados, así como los razonamientos que expliquen la invalidez de esas normas o actos reclamados.**

90. Bajo dicha premisa, en la **Controversia Constitucional 60/2011**, fallada por este Tribunal Pleno el catorce de febrero de dos mil trece, se señaló que “[e]s **indispensable que el acto concreto de aplicación sea de fecha anterior a la de la presentación de la demanda**, ya que es en ese momento cuando deben reunirse los requisitos de procedencia señalados por la ley para el ejercicio de la acción y no con la probable o eventual actualización de dicho acto. Por tanto, este Tribunal Pleno no puede analizar ni pronunciarse sobre actos posteriores y distintos a los que originaron la promoción del juicio, sin que hubiese seguridad jurídica para la parte demandada en cuanto al acto respecto del cual tendría que ejercer su defensa”. **[Énfasis añadido]**

91. En el mismo sentido, en el **Recurso de Reclamación 10/2012-CA**, derivado de la **Controversia Constitucional 123/2011**, se destacó que “para que resulte procedente una Controversia Constitucional **debe existir constancia de las vías y gestiones previamente agotadas** para acreditar la existencia de los actos de los órganos demandados así como de sus eventuales omisiones en el cumplimiento de las normas legales o en la presentación de información que también se relacione con el cumplimiento de la ley”. **[Énfasis añadido]**

92. Para este Alto Tribunal, lo impugnado en una demanda debe ser “un acto definitivo, concreto y acreditable”, pues “no basta aducir la posible o eventual omisión en el cumplimiento de una norma jurídica, o la mera conveniencia o necesidad de tener información, [...], sino que es menester que se señale un acto claramente identificable, que sea motivo de la impugnación, **o bien, una omisión, la cual para ser impugnable, debe acreditarse la inactividad absoluta de la autoridad demandada y el vacío legal que se ha generado por ella**, de modo que la sentencia correspondiente pueda tener el efecto de subsanar aquélla omisión, pues de otro modo cualquier infracción normativa tendría cabida en esta vía de control constitucional”. **[Énfasis añadido]**

93. Si bien esta Suprema Corte ha admitido y tramitado asuntos en los que se cuestionan ciertos actos que en las demandas se categorizaron como inminentes, esto se ha realizado por acuerdo de trámite en atención al principio *pro actione* y, posteriormente, en el dictado de la sentencia se ha determinado sobreseer por no acreditar su existencia al momento de presentación de la demanda.⁷²
94. Asimismo, este Tribunal Pleno ha destacado la posibilidad procesal de cuestionar dichos actos mediante la ampliación de la demanda.⁷³
95. Al respecto, existen múltiples precedentes en los que este Alto Tribunal ha sobreseído diversas controversias constitucionales, por el hecho de que se han impugnado actos u omisiones alegados como inminentes pero que no se han materializado al momento de la presentación de la demanda.
96. En la **Controversia Constitucional 169/2017**, en sesión correspondiente al primero de septiembre de dos mil veinte, resuelta por el Pleno de este Alto Tribunal, se reclamó del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León la omisión de tomar en consideración una iniciativa de reforma constitucional y una serie de actos que se darían en el futuro y de manera inminente en torno a la convocatoria, designación e instalación de los integrantes del Comité de Selección, del Magistrado de la Sala Especializada en materia de Responsabilidades Administrativas, del Fiscal General del Estado y de los Fiscales Especializados en Combate a la Corrupción y Delitos Electorales, así como las consecuentes sustituciones del Procurador General y los subprocuradores.
97. El Tribunal Pleno, al analizar de oficio los motivos de improcedencia, con fundamento en los artículos 19, fracciones V y VIII, 20, fracción II, y 22, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de la materia concluyó que debía sobreseerse respecto de los actos impugnados por el Ejecutivo Local consistentes en las

⁷² Véase, como ejemplo de esta situación, lo ocurrido en las controversias constitucionales 68/2014 y 43/2018.

⁷³ Sentencia recaída a la Controversia Constitucional 169/2017, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 1 de septiembre de 2020, párrafos 32 a 43.

convocatorias, designaciones y/o instalación que la parte actora alegó que se llevarían a cabo de manera inminente. Ello, toda vez que se trataron de actos futuros que no existían al momento de presentación de la demanda, esto es, el treinta de mayo de dos mil diecisiete, y por tanto no estaban presentes las condiciones para aceptar su impugnación desde esa instancia dada las características de los mismos.

98. Ello, a pesar de que al momento de la resolución del asunto por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el primero de septiembre de dos mil veinte, los actos se habían materializado previamente, esto es el veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete, el veinticuatro de marzo de dos mil dieciocho, y el nueve de marzo de dos mil dieciocho, respectivamente.
99. En la **Controversia Constitucional 184/2021**, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veintiocho de septiembre de dos mil veintidós, la parte actora combatió actos futuros que consideró inminentes como la desaparición del Ayuntamiento, en atención a que en días previos el Congreso Local había autorizado la declaración de procedencia del Presidente Municipal. Al respecto, consideró que su futura desaparición resultaba inconstitucional, sin antes haberle permitido formar parte de dicho procedimiento.
100. La Primera Sala concluyó que en ese momento el Poder Legislativo no había llevado a cabo el acto de la desaparición del Ayuntamiento a la que aludía la síndica municipal en la demanda. Mucho menos un **acto de carácter definitivo, como el que se exige para la procedencia de la controversia**.
101. Fue hasta casi un mes después en que el Congreso chiapaneco emitió el Decreto respectivo en el que resolvió la desaparición del Ayuntamiento al no concurrir la mayoría de los munícipes. Lo anterior, a juicio de la Primera Sala, no podía considerarse como inminente a partir de la presentación de la demanda un mes antes, ni tampoco fue cuestionado en una ampliación de demanda por hecho superveniente.
102. De igual forma resulta aplicable lo resuelto por la Primera Sala en la **Controversia Constitucional 198/2021**, donde la parte actora reclamó la real

e inminente determinación que sería tomada en días próximos por la Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en el sentido de decretar la suspensión y revocación el mandato al ciudadano Ariel Osbaldo Ramos González presidente Municipal de Taniche, Ejutla de Crespo, Oaxaca; así como la real e inminente determinación que sería tomada por la Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en el sentido de nombrar a un encargado de la Administración Municipal o un Consejo de Administración o un encargado del despacho de la Presidencia Municipal, para dicho municipio.

103. Del análisis realizado por la Primera Sala, se advirtió que a la fecha de la presentación de la demanda no se habían llevado acciones por el Congreso del Estado de Oaxaca para el procedimiento de revocación de mandato del Presidente Municipal de Taniche, Oaxaca y menos aún que para esa fecha se hubiera determinado la revocación de su mandato, ni se hubiera nombrado a una persona encargada de la Administración Municipal o un Consejo de Administración en el Municipio.

104. Aun cuando en dicho asunto se tenía certeza de que el Congreso del Estado abrió el expediente 914/2021,⁷⁴ lo cierto es que no existía el acto en la forma en que fue reclamado por el actor, a partir de alguna determinación final donde se hubiera ordenado la revocación de mandato del Presidente Municipal o se hubiera nombrado a un encargado.

105. Toda vez que el resultado de dicho proceso resultaba incierto, este Alto Tribunal consideró evidente la inexistencia de una determinación que estableciera la suspensión y/o revocación de mandato del Presidente Municipal de Taniche, Ejutla de Crespo, Oaxaca, así como del nombramiento de su sustituto. En razón de lo anterior, se concluyó que resultaba improcedente ese medio de control constitucional.

⁷⁴ Visible de la página 6 a 63 de la Contestación del Congreso del Estado de Oaxaca. Documentales a las que se les confiere valor probatorio pleno, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 129, 197 y 217 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de la Materia, en términos de su artículo 1º.

106. En similares términos se resolvieron las controversias constitucionales 118/2019, 124/2020 y 169/2020.⁷⁵
107. En el presente caso, la parte actora estableció como omisión reclamada la falta de designación y conclusión del proceso respectivo de **personas comisionadas** del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, incluyendo la vacante del ex comisionado Francisco Javier Acuña Llamas, que inició hasta el primero de abril de dos mil veintitrés, esto es cinco días después de la presentación de la demanda el veintisiete de marzo de dos mil veintitrés.
108. En ese sentido, este Tribunal Pleno advierte que a la fecha de la presentación de la demanda no existía la vacante en el Instituto Nacional sobre la que se alega la omisión del Senado de designar a una persona comisionada.
109. Si bien, tal como lo menciona el Instituto actor, la ausencia de tres personas comisionadas imposibilitarían al Pleno del Instituto Nacional para sesionar, en los términos del artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se debe hacer una distinción relevante entre la existencia de la omisión reclamada y las consecuencias inminentes que se darían, en caso de que ocurriera esa omisión.
110. Tal como se reconoció en los precedentes que se mencionaron, es relevante que en la demanda se cumplan ciertos requisitos, como precisar el órgano accionante y el poder u órgano demandado, los antecedentes y las normas generales o actos cuestionados, así como los razonamientos que expliquen la invalidez de esas normas o actos reclamados, con el fin de: (i) brindar

⁷⁵ La controversia constitucional 118/2019 fue resuelta en sesión de trece de febrero de dos mil veinte, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá.

La controversia constitucional 124/2020 fue resuelta en sesión de ocho de septiembre de dos mil veintiuno, por unanimidad de cuatro votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, se ausentó el Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

La controversia constitucional 169/2020 fue resuelta en sesión de veintisiete de octubre de dos mil veintiuno por unanimidad de cinco votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, y la Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

seguridad jurídica a la parte demandada en cuanto al acto respecto del cual tendría que ejercer su defensa, (ii) que se pueda analizar con precisión la actuación específica de los órganos demandados, sus eventuales omisiones en el cumplimiento de las normas legales, (iii) que sea posible determinar si existe una inactividad absoluta de la autoridad y, en su caso (iv) establecer el efecto correspondiente que pueda subsanar una eventual omisión.

111. Lo anterior, porque al tratarse de un proceso recién comenzado, deriva su resultado incierto. Especialmente, ya que con relación a la conclusión del mandato del ex comisionado Francisco Javier Acuña Llamas se observan las siguientes actuaciones:

- **El veintisiete de enero de dos mil veintitrés** la Comisionada Presidenta del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales informó al Senado de la República que éste concluiría su mandato el treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés.
- **El veintidós de febrero de dos mil veintitrés** el Pleno del Senado de la República aprobó el Acuerdo por el que se emitió la convocatoria y procedimiento para la selección de la persona comisionada del Instituto Nacional.⁷⁶
- **El ocho de marzo de dos mil veintitrés** la Junta de Coordinación Política remitió a la Comisión respectiva el listado y los expedientes de las personas aspirantes a ocupar el cargo vacante.
- **El catorce de marzo de dos mil veintitrés** el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó el Acuerdo de la Junta de Coordinación Política por el que se modifican y amplían los plazos de la convocatoria pública respectiva.⁷⁷

⁷⁶ Consultable en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-02-22-1/assets/documentos/Acuerdo_JCP_Transparencia.pdf

⁷⁷ Consultable en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2023-03-14-1/assets/documentos/ACUERDO_JCP_COMISIONADO_INAI.pdf

- **El dieciséis de marzo de dos mil veintitrés** la Comisión de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana convocó a las instituciones académicas, de investigación, colegios de profesionales, organizaciones de la sociedad civil y demás organismos interesados en la materia, así como a las y los ciudadanos en general, a emitir opinión respecto de las personas candidatas a ocupar el cargo de persona comisionada del Instituto Nacional.⁷⁸
- **El veintiocho de marzo de dos mil veintitrés** las Comisiones de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana, y de Justicia emitieron el Dictamen por el que se propone a la Junta de Coordinación Política el listado de las y los candidatos que reunieron las condiciones de elegibilidad para ocupar el cargo.⁷⁹
- **El treinta y uno de marzo de dos mil veintitrés concluyó el periodo por el que fue designado para el ejercicio del cargo el comisionado Francisco Javier Acuña Llamas.**
- **El treinta de mayo de dos mil veintitrés** el Presidente de la Junta de Coordinación Política remitió a la Presidencia de la Comisión Permanente el Acuerdo para convocar a la Cámara de Senadores del Congreso a un periodo de sesión extraordinario, a efecto de que se ocupe, entre otros, del Acuerdo por el que se pone a consideración el nombramiento de la persona para ocupar el cargo de la vacante de Francisco Javier Acuña Llamas, el cual se turnó a la Primera Comisión de Trabajo de la Comisión Permanente, para su dictaminación.
- **El veintiséis de junio de dos mil veintitrés** se celebró una reunión de la Primera Comisión de la Comisión Permanente, Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, a fin de discutir y votar el proyecto de decreto en el que se convoca a la Cámara de Senadores a un periodo extraordinario de sesiones. Por mayoría de 7 votos en contra, 6 a favor y una abstención, no fue aprobada la propuesta para la referida convocatoria.

⁷⁸ Consultable en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/133191

⁷⁹ Consultable en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/133500

112. En ese sentido, la falta de designación de persona comisionada para cubrir la vacante que inició el primero de abril de dos mil veintitrés, no se puede considerar como un hecho inminente, sino uno de carácter futuro de realización incierta. Mismo que, en su caso, pudo haberse cuestionado a través de la ampliación de demanda, sobre la cual el Instituto Nacional estaba facultado para presentarla, en términos del ACUERDO ACT-EXT-PUB/15/03/2023.03, a reserva de lo que este Alto Tribunal hubiera determinado al respecto.⁸⁰

113. Tomando en cuenta que la forma de integrar estos elementos a la litis no fue la adecuada, ya que tales actos no habían acontecido al momento de la presentación de la demanda, así como que la controversia no es un medio de control idóneo para cuestionar este tipo de hecho futuro, este Tribunal Pleno advierte que se actualiza la causa de improcedencia establecida en los artículos 19, fracción IX, y 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de la materia,⁸¹ en lo que respecta a la alegada omisión vinculada a la vacante que generó el ex comisionado Francisco Javier Acuña Llamas.

114. Estas consideraciones [no] son [obligatorias/vinculantes] al haberse aprobado por [incluir resultado de la votación].

VIII. ESTUDIO DE FONDO

115. En sus conceptos de invalidez, la parte actora sostiene que la Cámara de Senadores incurrió en una **omisión continua por resultado** al no designar a las personas comisionadas del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a

⁸⁰ **PRIMERO.** Se instruye al Director General de Asuntos Jurídicos, como representante legal del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, elabore el escrito de demanda e interponga controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de la falta de nombramiento de Comisionados vacantes de este Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como también, en su caso, la ampliación de demanda, recursos y demás promociones con motivo de la sustanciación de la misma.

⁸¹ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley.

Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:

III. Cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma o acto materia de la controversia, o cuando no se probare la existencia de ese último; y”

la Información y Protección de Datos Personales, en términos de lo dispuesto por el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

116. Como consecuencia de dicha omisión, la actora aduce, en esencia, una vulneración a: (i) la autonomía constitucional del Instituto, en su vertiente de indebida integración, provocando una grave lesión al principio de división de poderes, (ii) el principio de colegialidad, (iii) inhabilitación de su órgano de gobierno para sesionar válidamente en términos de lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y, (iv) los derechos de acceso a la información y protección de datos personales de todas las y los mexicanos.

117. En la **Controversia Constitucional 207/2021**⁸² este Tribunal Pleno resolvió lo relativo a la omisión del Ejecutivo Federal de seleccionar, de entre los aspirantes que obtuvieron las calificaciones aprobatorias más altas en las convocatorias respectivas, a los candidatos que debe proponer para su ratificación al Senado como Comisionados integrantes del Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), bajo las siguientes consideraciones:

- Los días veinte de noviembre de dos mil veinte y veinte de abril de dos mil veintiuno, el Comité de Evaluación entregó al Ejecutivo Federal los listados de las personas que obtuvieron las calificaciones más altas en los procedimientos de selección derivados de las convocatorias 2020 y 2021. Sin embargo, al momento no existía constancia alguna de la que se desprendiera que el Presidente de la República haya elegido y enviado al Senado, para su ratificación, las propuestas de candidatas o candidatos para ocupar las vacantes que existen en la COFECE, a que se refieren dichas convocatorias.
- Derivado de la actitud omisiva por parte del Ejecutivo Federal, se detuvo de forma absoluta el desarrollo de los procedimientos de selección referidos en las convocatorias 2020 y 2021 y, en

⁸² Este apartado se analiza ad cautelam, a reserva de que se publique el engrose respectivo.

consecuencia, la integración de la COFECE pasó a una situación precaria.

- Ello derivó en la falta de quórum necesario para la toma de diversas decisiones y, en consecuencia, incidió en el desempeño de las funciones constitucional y legalmente conferidas a la COFECE.
- Además, la omisión impugnada se ha extendido de manera excesiva en el tiempo, lo que también ha provocado que se afecte el diseño originalmente previsto por el constituyente, quien estableció que el Pleno de dicha Comisión Federal se integraría por siete personas, quienes serían reemplazadas bajo un esquema de escalonamiento.
- Si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no prevé un plazo para que el Ejecutivo Federal envíe al Senado las propuestas de personas candidatas a ocupar el cargo de comisionadas o comisionados de la COFECE, la falta de plazo determinado no puede llegar al extremo de eximir el cumplimiento de la obligación constitucional referida. Ello, pues la falta de un plazo específico, en casos como el presente, debe entenderse en el sentido de que el titular del Poder Ejecutivo Federal puede tomarse un tiempo razonable, de acuerdo con sus funciones y compromisos, para cumplir con la obligación en cuestión, siempre y cuando ello no repercuta en el diseño constitucional y en la integración necesaria para que la COFECE pueda ejercer todas sus funciones.
- Tampoco resulta obstáculo el contenido del artículo 28, último párrafo, de la Constitución Federal, que establece que todos los actos del proceso de selección y designación de los Comisionados son inatacables, ya que no se está atacando un acto emitido dentro del proceso de selección y designación referido, sino una omisión por parte de uno de los órganos del Estado que participan en ese tipo de procedimientos.
- Si a pesar de haber transcurrido ya más de un año contado a partir de la fecha en que el Comité de Evaluación envió al Ejecutivo Federal los listados de las personas que obtuvieron las calificaciones más altas en

los procedimientos de selección derivados de las convocatorias 2020 y 2021, no se ha cumplido con la obligación citada y ello ha repercutido en la integración necesaria para que la COFECE pueda ejercer todas sus funciones, debe concluirse que la violación aducida resulta fundada.

118. Si bien el precedente en cuestión resulta relevante para la resolución de la presente controversia, también es cierto que este asunto presenta diferencias sustanciales que deben tenerse en cuenta.

119. En primer lugar, el proceso de designación y la previsión de un plazo constitucional para la designación de personas comisionadas del Instituto Nacional son sustancialmente distintos, debido a la naturaleza de los actores que participan dentro del proceso de designación.

120. En segundo lugar, la autoridad demandada es distinta. Mientras que en el precedente se analizó la omisión del Presidente de la República, en el presente asunto se señala como demandada al Senado de la República.

121. En tercer término, en el caso concreto sí se han llevado a cabo diversas actuaciones relacionadas con el proceso de designación, las cuales, incluso han concluido con la designación de dos personas comisionadas que fueron objetadas por el Presidente de la República, así como el rechazo de un candidato diverso por el Pleno del Senado por no alcanzar la mayoría requerida para su nombramiento.

122. Finalmente, lo que aquí se reclama por la parte accionante es la “omisión por resultado”, mientras que en el precedente se analizó la omisión concreta del Presidente de la República, como una de las distintas actuaciones del proceso de designación.

Cuestiones a diferenciar	Controversia Constitucional 207/2021 COFECE	Controversia Constitucional 280/2023 INAI
A. Naturaleza de la omisión reclamada	Seleccionar a una persona de las listas respectivas, para enviar la propuesta al Senado para su ratificación.	No designar y no concluir el proceso de designación de personas Comisionada del INAI.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 280/2023

<p>B. Acciones realizadas en relación con la omisión alegada</p>	<p>Ninguna</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Del 8 de abril de 2022 al 11 de noviembre de 2022, no se advierten actuaciones del Senado. - El 16 de febrero de 2023 la Jueza de Distrito otorgó la suspensión respectiva. - El 1 de marzo de 2023 la JUCOPO designó a Yadira Alarcón, y a Rafael Luna como personas comisionadas. - El 15 de marzo de 2023, el Presidente objetó las designaciones. - El 29 de marzo de 2023, una Jueza de Distrito concedió la suspensión para que no se eligiera a nadie en el lugar contendido por Yadira Alarcón. - El 27 de abril de 2023, la JUCOPO propuso a Ricardo Salgado para ocupar la vacante disponible. Se sometió a votación y no se reunió la mayoría requerida para su designación. - El 30 de mayo de 2023, la JUCOPO remitió un oficio con los acuerdos para poner a consideración la celebración de un periodo extraordinario de sesiones. - Se sometió al Pleno la dispensa de trámites para discutir la nueva convocatoria a una sesión extraordinaria. No se alcanzó la votación calificada para la dispensa y se turnó el asunto a Comisiones. - El 26 de junio de 2023 se celebró una reunión de la Primera Comisión de la Comisión Permanente, Gobernación. Por mayoría de 7 votos en contra, 6 a favor y una abstención, no fue aprobada la propuesta para la convocatoria a un periodo extraordinario de sesiones.
<p>C. El procedimiento de elección y el plazo constitucional ordinario</p>	<p style="text-align: center;"><u>Artículo 28 CPEUM</u></p> <p>1. Comité de Evaluación: emitir una convocatoria (requisitos y calificación de aspirantes). Enviará al Ejecutivo una lista de 3 a 5 aspirantes. En caso de no completarse el mínimo de aspirantes se emitirá nueva convocatoria.</p>	<p style="text-align: center;"><u>Artículo 6 CPEUM</u></p> <p>1. Senadores: seguir el proceso establecido en la ley, con los siguientes momentos torales.</p> <p>El proceso de nombramiento debe iniciar en un plazo no mayor a 60 días anteriores a la fecha en que concluya su periodo el Comisionado que deje su puesto (art. 18 LFTAIP)</p>

	<p>2. Ejecutivo: selección de 1 candidato para proponer su ratificación al Senado.</p> <p>3. Senado: ratificar con las dos terceras partes, dentro de 30 días naturales. En caso de que el Senado rechace al candidato, el Presidente hará una nueva propuesta.</p> <p>Este procedimiento se repetirá las veces que sea necesario si se producen nuevos rechazos hasta que sólo quede 1 aspirante de la lista, que será designado directamente por el Presidente.</p>	<p>- Realización de una amplia consulta a la sociedad.</p> <p>- Con el voto de las dos terceras partes se nombrará al comisionado.</p> <p>2. Presidente: Podrá objetar el nombramiento en un plazo de 10 días hábiles.</p> <p>2.1. Si no se objeta, la persona ocupará el cargo de comisionado.</p> <p>2.2 Si se objeta, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes.</p> <p>Si este segundo nombramiento fuera objetado, los Senadores, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.</p> <p>El último nombramiento, no podrá ser objetado nuevamente.</p>
<p>D. La naturaleza de la autoridad reclamada y los actos soberanos</p>	<p>Presidente de la República</p>	<p>Senado de la República</p>

123. Bajo dicha lógica, y en atención a las diferencias con el precedente antes reseñadas, el estudio de fondo se dividirá en dos apartados: **(VIII.1.)** cuestión previa, e **(VIII.2.)** inexistencia de la omisión reclamada.

VIII.1. Cuestión previa

A. Proceso de designación de las personas comisionadas del Instituto Nacional

124. Como se detalló en el apartado de antecedentes, en el caso de la designación de las personas comisionadas del Instituto Nacional, el artículo 6° constitucional establece que la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, con el voto de las dos terceras partes nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles.

- a. Si el Presidente de la República no objeta el nombramiento la persona nombrada por el Senado de la República ocupará el cargo.
- b. Si el Presidente de la República objeta el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, pero con una votación de las tres quintas partes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

125. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública en sus artículos 18, 19 y 20 establece el proceso que se llevará a cabo para la designación de las personas comisionadas del Instituto Nacional.

Artículo 18. El Instituto estará integrado por siete Comisionados; para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios y con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al Comisionado que deba cubrir la vacante; garantizando la imparcialidad, independencia y transparencia del proceso.

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 periodo el Comisionado que deje su puesto.

En caso de ocurrir una vacante por alguna circunstancia distinta a la conclusión del periodo para el que fue designado, **el nombramiento se hará dentro del improrrogable plazo de sesenta días posteriores a ser comunicada la ausencia.** [...]

Artículo 19. Para el nombramiento de las y los Comisionados del Instituto, el Senado de la República deberá emitir una convocatoria, con el objeto de realizar una amplia consulta pública nacional dirigida a toda la sociedad en general, para que presenten sus postulaciones de aspirantes a ocupar el cargo.

Artículo 20. El Senado de la República, deberá acordar el procedimiento que se deba llevar a cabo, **los plazos que se deban cumplir** y en general todos los pormenores del proceso de selección; en donde deberá considerar **al menos** las siguientes características:

- I. Acordar el método de registro y evaluación de los aspirantes;
- II. Hacer pública la lista de las y los aspirantes a Comisionada o Comisionado;
- III. Hacer públicos los documentos que hayan sido entregados para su inscripción en versiones públicas;
- IV. Hacer público el cronograma de audiencias;
- V. Podrán efectuarse audiencias públicas en las que se invitará a participar a investigadores, académicos y a organizaciones de la sociedad civil, especialistas en las materias de acceso a la información, transparencia, datos personales, fiscalización y rendición de cuentas, y

VI. El dictamen que se presente al Pleno a propuesta de los grupos parlamentarios, deberá hacerse público al menos un día antes de su votación.

[Énfasis añadido]

126. De lo anterior se advierte que el Legislador Federal previó dos procesos de designación distintos: (i) por conclusión del periodo para el que fue designada una persona comisionada, y (ii) para todos los demás casos que no fueran por conclusión del cargo.
127. Para el primer supuesto no se estableció un periodo para que el Senado hiciera la designación respectiva, mientras que para el segundo determinó que se debe realizar dentro del plazo improrrogable de sesenta días posteriores a ser comunicada la ausencia.
128. Ahora bien, el artículo 256, párrafo 1 del Reglamento del Senado establece que cuando corresponde a éste nombrar directamente algún servidor público y no existen disposiciones expresas en la Constitución o las leyes que regulen el procedimiento correspondiente, se está a lo dispuesto por el Reglamento.⁸³
129. En ese sentido, cuando el nombramiento sea para sustituir a una persona cuyo encargo termina en una fecha específica, la Mesa y las comisiones podrán realizar anticipadamente los procedimientos conducentes para cubrir en tiempo y forma la vacante.⁸⁴
130. Cuando finaliza un periodo de sesiones ordinarias sin que concluya el trámite de algún nombramiento que también sea competencia de la Comisión Permanente, la Mesa podrá remitir el expediente relativo para los efectos conducentes.⁸⁵

⁸³ **Artículo 256**

1. Cuando corresponde al Senado nombrar directamente algún servidor público y no existen disposiciones expresas en la Constitución o las leyes que regulen el procedimiento correspondiente, se está a lo dispuesto por el presente Reglamento. [...]

⁸⁴ **Artículo 256** [...]

2. Si así es pertinente, cuando el nombramiento de que se trata se refiere a la sustitución de un servidor público cuyo encargo termina en una fecha específica, la Mesa y las comisiones pueden realizar anticipadamente los procedimientos conducentes para cubrir en tiempo y forma la vacante.

⁸⁵ **Artículo 256** [...]

3. Cuando finaliza un período de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, sin que el Senado concluya el trámite de algún nombramiento que sea también competencia de la Comisión Permanente, la Mesa le remite el expediente relativo para los efectos procedentes.

131. Por otra parte, si conforme a la ley, las propuestas corresponden a los grupos parlamentarios, éstas se presentan al Presidente de la Mesa para el trámite correspondiente.⁸⁶

132. Por último, a la comisión o comisiones a las que les corresponda revisar que las personas aspirantes cumplen los requisitos para el cargo deben integrar la documentación que lo acredita y remitir al Presidente la información a considerar, para su publicación en la Gaceta por lo menos veinticuatro horas antes de la sesión en la que el dictamen se someta al Pleno.

B. Sobre el plazo para la designación de las personas comisionadas del Instituto Nacional

133. Del apartado anterior se concluye que existen diversas cuestiones que sí se encuentran reglamentadas en el parámetro constitucional y legal aplicable.

134. No obstante, respecto del plazo, se advierte que ni el constituyente ni el legislador ordinario establecieron un plazo determinado para que el Senado de la República realice el nombramiento respectivo cuando una vacante se genera con motivo de la conclusión del periodo para el cual una persona comisionada fue designada.

135. Al respecto, de los trabajos legislativos sobre la reforma constitucional del siete de febrero de dos mil catorce, se observa que el proceso de designación para las personas comisionadas del Instituto Nacional fue motivo de análisis, como se cita a continuación.

⁸⁶ **Artículo 257**

1. Una vez que se recibe la comunicación oficial sobre una vacante o se actualiza el supuesto jurídico para que el Senado ejerza sus facultades de nombramiento respecto de un determinado cargo público, el Presidente da cuenta al Pleno y se procede conforme a lo siguiente:

I. En caso de que la facultad de nombramiento se ejerza a partir de la presentación de propuestas, ya sean uninominales, por ternas o por listas, del Ejecutivo Federal o de otro ente público, se turnan junto con los expedientes relativos a la comisión o comisiones a las que por materia les compete dictaminar;

II. Si conforme a la ley las propuestas corresponden a los grupos parlamentarios, se presentan al Presidente de la Mesa para el trámite correspondiente; y

III. En los casos en que una comisión del Senado es la competente para presentar una propuesta, la remite directamente al Presidente para que la ponga a consideración del Pleno.

c) Reflexiones sobre los mecanismos de nombramientos que la Constitución señala para los órganos constitucionales autónomos y para la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La Constitución señala dos mecanismos generales de nombramiento para los órganos constitucionales autónomos:

1. El nombramiento compartido, es decir, aquel que requiere la intervención de dos de los Poderes Constituidos, como es el caso del INEGI y BANXICO donde participa el Ejecutivo y el Senado, o en su ausencia, por la Comisión Permanente.
2. El nombramiento exclusivo, es decir, aquel que requiere sólo la intervención de uno de los Poderes Constituidos, como es el caso del IFE, la ASF y de la CNDH. En los dos primeros, a cargo de la Cámara de Diputados, mientras que en el segundo, del Senado de la República.

En el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es uno de los Poderes Constituidos, la Constitución mandata la intervención del Senado de la República para aprobar las ternas que le someta el Presidente de la República, teniendo éste una facultad de veto limitada, puesto que si en dos ocasiones los representantes de la Unión Federal no logran ponerse de acuerdo, el Presidente está facultado para hacer el nombramiento directo. Ello es así, debido a que la Corte es uno de los Poderes Constituidos a diferencia de los órganos constitucionales autónomos. **Toda vez que la Nación Mexicana no puede quedar desamparada por falta de una completa integración y funcionamiento de uno de sus Poderes Constituidos, como lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es por ello que la Constitución señaló claramente un procedimiento que siempre garantiza la funcionalidad de éste Poder (si el Senado no nombra a los Ministros en dos ocasiones, el Presidente de la República sin mayor trámite tiene la facultad de nombrarlo directamente);** más aún, habida cuenta que los otros Poderes Constituidos (el Ejecutivo y el Legislativos) obtienen su nombramiento directamente del pueblo, el Poder Supremo.

Es decir, en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Constitución establece la intervención de los otros dos Poderes Constituidos que fueron electos directamente por el pueblo y además, establece los incentivos para que los miembros de este tercer Poder Constituido sean nombrados sin demora, estableciendo para ello un procedimiento expedito que consiste en:

- Primero, el Poder Ejecutivo envía una terna, y
- Segundo, el Senado elige de entre dicha terna al Ministro. De no aceptar la terna, el Ejecutivo puede enviar una segunda terna, y si ésta tampoco es aceptada por el Senado, el Ejecutivo nombra directamente al Ministro. Lo anterior, dentro de un plazo perentorio.

La lógica detrás del envío de una terna es facilitar la aceptación del Senado, pues es más fácil elegir a uno de tres que en los casos donde sólo se le envía una única propuesta. Y si de esos tres, ninguno cubriera los requisitos necesarios para ocupar el cargo, existe una segunda opción a evaluar, con otros tres aspirantes. Es así que la Constitución prevé que por cada Ministro, el Senado pueda estudiar la idoneidad de hasta 6 personas. **De ahí la severidad de la Constitución por cuanto si los seis candidatos propuestos no son aprobados por el Senado, el Presidente sin demora, debe hacer el nombramiento.**

La lógica constitucional que está detrás del hecho de que dos Poderes intervengan en la designación de los Ministros de la Corte se base en el hecho de que la Corte es uno de los tres Poderes Constituidos que no recibe su mandato directamente del pueblo, el Poder Supremo. Por lo mismo, tal intervención es para efectos de legitimación democrática, según el criterio del Constituyente Permanente.

Con base en lo anterior, se puede extraer la siguiente lógica constitucional relativa a los nombramientos constitucionales:

- i. En el caso de uno de los Poderes Constituidos, como lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el nombramiento demanda la intervención de los otros Poderes Constituidos. Y como la Corte tiene una mayor jerarquía que los órganos constitucionales autónomos, la misma Constitución señaló un mecanismo expedito de nombramiento con todos los incentivos para que éste se concrete. Y si a pesar de los incentivos el nombramiento no se logra concretar en un plazo perentorio, el Presidente de la República, que es el representante del Estado mexicano, tiene la facultad de materializarlo.
- ii. En el caso de los órganos constitucionales autónomos, los nombramientos los hace, ya sea un solo de los Poderes Constituidos o dos de ellos. Pero por tener una menor jerarquía constitucional, **no mandata un procedimiento expedito que garantice un nombramiento en un plazo perentorio.**

Derivado de lo anterior, resulta necesario establecer un mecanismo de colaboración en el cual se atienda la propuesta del Senado de la República y que el ejecutivo tenga el derecho de objetar la propuesta realizada, ello genera una plena independencia de los Comisionados respecto del Ejecutivo Federal; por otra parte, debe establecerse un mecanismo que permita dotar de plena autonomía y libertad frente a los partidos políticos o grupos parlamentarios del Senado de la República, por ello, se debe construir la designación frente a un acuerdo y amplio consenso de los integrantes del Senado, por lo cual deberá contar con una mayoría calificada que permita esa independencia e inclinación hacia cualquier grupo o partido; sin embargo, se debe establecer un mecanismo que permita una elección que aun cuando el Ejecutivo Federal objetare, no se requiera la mayoría tan amplia como la requerida para la designación en primera ocasión.

En base a lo anterior, podemos referir que el mecanismo de nombramiento permitirá la articulación de dos poderes de la Unión y la colaboración de ambos para generar una plena autonomía en los integrantes del organismo garante.

El esquema que se plantea debe incluir propuestas de las organizaciones de la sociedad civil, pues son ellas, quienes tienen mayor conocimiento y experiencia en las necesidades en el tema de transparencia, por ello se debe abrir el espacio para que sean ellas mismas quienes acerquen a los candidatos a participar en el proceso de selección. [...]

Así pues, el presente dictamen prevé que el nombramiento de los comisionados se lleve a cabo por el Senado, con la “no objeción” del Presidente de la República. Esta figura de “no objeción”, es en los hechos, la figura de veto y la configuración de una “afirmativa ficta”, es decir, es una modalidad de “afirmación aprobadora”, en la que el Presidente de la República tiene la facultad de aprobar de facto el nombramiento hecho por el Senado en un plazo perentorio (afirmativa ficta), o bien, desaprobarlo de manera expresa por considerar que dicho nombramiento no resulta idóneo o no fue apegado a derecho, hasta por dos ocasiones.

Esta mecánica de nombramiento que involucra a dos poderes, garantiza la autonomía del organismo garante, así como su debida integración y funcionalidad, pues en caso de que el Presidente de la República objetare en dos ocasiones el nombramiento hecho por el Senado, será éste, a través del procedimiento previsto en la Constitución y en la Ley, quien nombre de forma directa y autónoma a los consejeros en cuestión.

El procedimiento para el nombramiento de los comisionados del órgano garante que nos ocupa, es especial y particular para éste, diseñado a partir de las particularidades de las funciones que ejercerá. Es decir, se plantea una mecánica completamente innovadora y particularizada por tratarse de un órgano del Estado que garantizará el derecho de los ciudadanos a acceder a la información pública, al tiempo que vigilará que los órganos del Estado y demás sujetos obligados cumplan con sus obligaciones constitucionales y legales en la materia.

Así pues, se considera que los nombramientos deben hacerse por el Senado, por tratarse de un organismo ciudadano que vela por el respeto de los derechos humanos y garantías individuales relativas al derecho al acceso a la información. En este sentido, se prevé un procedimiento similar al de los funcionarios de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral, en el sentido de que son nombrados por alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, en representación de la ciudadanía, pero con la posibilidad de ser objetados por el Ejecutivo Federal, en atención a garantizar la autonomía e independencia del órgano. La intervención de dos poderes en el proceso de nombramiento es una condición importante para evitar la partidización de sus funcionarios, o la dependencia implícita de los mismos hacia un poder supremo. [...]

[Énfasis añadido]

136. De lo anterior, es dable concluir que la intención del Poder Reformador, para la designación de una persona comisionada del Instituto Nacional, como órgano constitucionalmente autónomo, fue la de no mandar un procedimiento con un plazo perentorio.
137. Por su parte, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública se advierte que el Legislador Federal previó dos procesos de designaciones distintos: (i) por conclusión del periodo para el que fue designada una persona comisionada, y (ii) para todos los demás supuestos que no fueran por conclusión del cargo.
138. Al respecto, se destaca que en el proceso legislativo fueron presentadas 3 iniciativas,⁸⁷ una de ellas establecía que, en caso de ocurrir una vacante, con independencia de la razón que la generara, el nombramiento se haría por la Cámara de Senadores, dentro del plazo de sesenta días.
139. Dicha propuesta fue rechazada para que en el texto actual se hiciera esa distinción y que únicamente se estableciera un plazo para la designación por parte de la Cámara de Senadores, de las personas comisionadas del Instituto para todos los demás supuestos que no fueran por conclusión del cargo.
140. Ahora bien, el artículo 20 de la Ley Federal establece que el Senado es quien tiene que acordar el procedimiento de selección y sus pormenores, así como los plazos que se debían de cumplir para tal efecto.

⁸⁷ **Iniciativa 1.** Presentada el 9 de diciembre de 2014; por distintos Senadores de los Grupos Parlamentarios; **iniciativa 2.** Presentada el día 29 de julio de 2015; por los Senadores Pablo Escudero Morales, Cristina Díaz Salazar, Roberto Albores Gleason y Miguel Ángel Chico Herrera; e **iniciativa 3.** [Presentada el 5 de agosto de 2015; por los Senadores Laura Angélica Rojas Hernández y Alejandro Encinas Rodríguez.

141. En ese sentido, en el caso de vacantes generadas por la conclusión del periodo para el cual fueron designadas, tanto el Constituyente, como el Legislador Federal delegaron el establecimiento del plazo de designación al propio Senado para que, con base en los diversos factores que debe tomar en cuenta, establezca el plazo para la designación respectiva.
142. Lo anterior guarda congruencia con el hecho de que la Cámara de Senadores es un órgano de naturaleza política y representativa, cuya naturaleza implica consensos y acuerdos políticos para la toma de decisiones de acuerdo con su función parlamentaria.
143. Este Alto Tribunal no ignora que, en otros procesos de designación contemplados en la Constitución Federal, sí se ha establecido un plazo para que el Senado de la República realice la designación respectiva. Un ejemplo de ello es el proceso de los integrantes de la Comisión Federal de Competencia Económica, sobre el cual el artículo 28 constitucional, en su penúltimo párrafo señala que la ratificación respectiva se hará dentro del plazo improrrogable de treinta días naturales a partir de la presentación de la propuesta del Ejecutivo Federal.
144. No obstante, se deben destacar dos cuestiones. En el caso de la Comisión Federal, si bien el proceso de designación implica la participación del Presidente de la República y de la Cámara de Senadores, el primero es quien tiene la facultad directa de designación, mientras que el segundo, en ejercicio de su papel que juega como contrapeso, tiene este poder de “veto” sobre la propuesta del Presidente. Ello, ya que cuando “sólo quede un aspirante aprobado por el Comité de Evaluación” al final “será designado comisionado directamente por el Ejecutivo”.
145. Para el cargo de personas comisionadas del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el proceso es a la inversa, la Cámara de Senadores es quien hará la designación, mientras que el Presidente de la República podrá objetar la misma. Si en una segunda vuelta el nombramiento es objetado nuevamente, es el Senado quien designará a la

persona que ocupará la vacante, con la votación de las tres quintas partes de éste.

146. Finalmente, si bien en los procesos legislativos correspondientes, se consideró la posibilidad de establecer un plazo determinado, en el texto final de la Ley Federal, se decidió no definirlo.

C. Las decisiones judiciales frente a los procedimientos de designación de las y los funcionarios públicos

147. La Cámara de Senadores se integra por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.⁸⁸ En ese sentido, es un órgano originario del Estado de naturaleza colegiada, representante del Pacto Federal dentro del Poder Legislativo, cuyas decisiones requieren de los consensos y acuerdos propios de los órganos en los que se requiere de deliberación.

148. Si bien muchos de sus actos pueden ser susceptibles de control constitucional en sede judicial, como el de creación de leyes o algunos procedimientos de naturaleza administrativa como los actos dentro del juicio político, lo cierto es que hay cuestiones meramente políticas que no pueden ser revisables en sede judicial porque constituyen lo que en la doctrina se conoce como *political questions* o cuestiones políticas.

149. Dicha doctrina tiene su origen en los Estados Unidos de América, en donde se le denomina *political question* a una categoría de actos o decisiones que por su naturaleza o sustancia quedan excluidas de la revisión judicial.⁸⁹

⁸⁸ **Artículo 56.** La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. [...]

⁸⁹, Luis Alejandro Silva Irrázaval. Political Questions: a Doctrine About the Limitations of Judicial Power in the United States. *Estudios constitucionales*, 14(2), 2016, 231-262. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-52002016000200008>

150. Uno de los principales problemas que existen en torno a la misma, es la dificultad para su identificación y delimitación. Por ello, los Poderes Judiciales deben considerar con atención qué tipo de cuestiones constituyen una cuestión política que no es revisable por su propia naturaleza, en atención al principio de división de poderes.⁹⁰
151. Lo que determina que una cierta categoría de actos o decisiones esté fuera de la revisión judicial no es la sustancia política de estas, sino que el control judicial afecte la división de poderes al inmiscuirse en la esfera soberana y discrecional de cualesquiera de los otros Poderes.⁹¹
152. En ese sentido, la determinación de qué son las cuestiones políticas tiene un importante componente prudencial que atiende a cada caso concreto, se debe valorar si es posible resolver los conflictos, controversias y problemas que se sometan a su conocimiento a través de las herramientas propias de la función judicial y no arrogándose una facultad que ha sido atribuida exclusivamente a otro Poder.⁹²
153. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, no ha sido ajena a dicha premisa. En la **Controversia Constitucional 140/2006**,⁹³ la Primera Sala de este Alto Tribunal sobreyó la controversia promovida por el Ejecutivo del Estado de Oaxaca, respecto de la proposición con punto de acuerdo de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión por la que exhortó al Gobernador de Oaxaca a que solicitara licencia o renunciara a su cargo.

⁹⁰ *Ibidem.*

⁹¹ *Ibidem.*

⁹² *Ibidem.*

⁹³ Controversia constitucional 140/2006, resuelta por la Segunda Sala el 15 de agosto de 2007, por unanimidad de 5 votos de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández (Ponente), Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente José Ramón Cossío Díaz. Este asunto dio origen a la Tesis:1a. XXXIV/2008, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA APROBACIÓN DE LA PROPOSICIÓN CON PUNTO DE ACUERDO EMITIDA POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, RESPECTO DE LA SITUACIÓN SOCIAL EXISTENTE EN EL ESTADO DE OAXACA, POR TRATARSE DE UNA CUESTIÓN MERAMENTE POLÍTICA.** Novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Registro digital: 169916; así como a la diversa Tesis: 1a. XXXV/2008, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS CUESTIONES MERAMENTE POLÍTICAS NO SON SUSCEPTIBLES DE ANÁLISIS EN SEDE JUDICIAL.** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Abril de 2008, página 1780, Registro digital: 169915.

154. Ahí se concluyó que la facultad de las Juntas de Coordinación Política de las Cámaras del Congreso para presentar propuestas con puntos de acuerdo, que entrañen la posición política del órgano colegiado sobre un asunto, son una manifestación del principio de división de poderes, que busca lograr los contrapesos necesarios que permitan un equilibrio de fuerzas y un control recíproco entre los mismos.⁹⁴
155. Además, se consideró que la cuestión planteada involucraba el estudio de una cuestión meramente política que no era susceptible de análisis en sede judicial mediante controversia constitucional, pues su objeto de tutela está claramente delimitado al ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a los órganos originarios del Estado.⁹⁵
156. Sostuvo que, si bien a través de la controversia constitucional 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 asuntos que correspondan en su totalidad a esa esfera de actuación, y sean estrictamente políticos, no pueden ser judicializados, pues se excede con ello los fines y principios que pretenden salvaguardarse.⁹⁶
157. Recientemente, en los amparos en revisión 25/2021⁹⁷ y 27/2021⁹⁸, la Primera Sala de este Alto Tribunal se impugnaron diversos actos del Congreso de Yucatán (Mesa Directiva y Presidente), por los que se impuso un mecanismo de votación por cédula secreta para la aprobación del “Dictamen para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán con el objetivo de permitir el matrimonio igualitario en la entidad” que culminó con su rechazo y, por tanto, de la propuesta de reforma a la Constitución Local.

⁹⁴ *Ibidem.*

⁹⁵ *Ibidem.*

⁹⁶ *Ibidem.*

⁹⁷ Amparo en revisión 25/2021, resuelto por la Primera Sala el 18 de agosto de 2021, por unanimidad de 5 votos de las Ministras y Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (Ponente) y Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

⁹⁸ Amparo en revisión 27/2021, resuelto por la Primera Sala el 18 de agosto de 2021, por unanimidad de 5 votos de las Ministras y Ministros Norma Lucía Piña Hernández, Juan Luis González Alcántara Carrancá (ponente), Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Presidenta Ana Margarita Ríos Farjat.

158. Para establecer si en ese caso era procedente el juicio de amparo, se estableció que no hay una definición *a priori*, sino casuística de lo que son las cuestiones meramente políticas, en la medida en que ello opera con categorías decisionistas de índole subjetiva, basadas sustancialmente en razones de oportunidad. Como manifestación del principio de división vertical de poderes que rige en todo Estado constitucional, deben dejarse a salvo, en el ámbito político, mecanismos cuya práctica institucionalizada conlleve el equilibrio de fuerzas y el control recíproco entre los mismos.

159. Agregó que cuando se está frente a una cuestión meramente política puede ser extendida o restringida en función de la progresiva elaboración de la categoría, de manera casuística, dependiendo de las particularidades de cada ordenamiento jurídico.⁹⁹

160. También consideró que en la doctrina y en el derecho comparado se ha puesto especial énfasis en el razonamiento político de ciertas decisiones y en las dinámicas propias del derecho parlamentario en el seno de los Poderes Legislativos.

161. En ese sentido, la idea de que ciertos actos del Poder Legislativo descansan en la garantía de *autonomía constitucional* no ha sido ajena al ordenamiento constitucional.

162. Si bien la autonomía del Poder Reformador y la división de poderes no pueden implicar que la generalidad de sus actos escape al control constitucional, lo cierto es que para determinar si sus actos son justiciables o no, se debe hacer un análisis casuístico.

163. Para ello, se considera importante mantener un grado de deferencia hacia el razonamiento político de ciertas decisiones, a las dinámicas propias del derecho parlamentario en el seno de los Poderes Legislativos y, sobre todo, a

⁹⁹ Tesis: 1a. XXXVI/2008, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DETERMINACIÓN DE LAS CUESTIONES MERAMENTE POLÍTICAS**. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Abril de 2008, página 1779, Registro digital: 169917.

aquellas cuestiones que fueron voluntad del constituyente delegar a alguno de los otros Poderes de la Unión.

164. En el caso de las designaciones que involucran al Senado de la República o a los Congresos Locales, la gran mayoría de los pronunciamientos de este Alto Tribunal, se han dado en juicios de amparo, en relación con el estudio de la causa de improcedencia prevista en el entonces artículo 73, fracción VIII de la Ley de Amparo abrogada,¹⁰⁰ y en el artículo 61, fracción VII de la Ley de Amparo vigente.¹⁰¹

165. En el **Amparo en Revisión 2639/96**,¹⁰² este Tribunal Pleno analizó si el juicio de amparo procedía en contra del proceso de designación de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Michoacán. En esa ocasión, se consideró que era procedente, ya que la Constitución Local no atribuía facultades soberanas o discrecionales a la Legislatura, pues dentro del proceso de designación, su actuación estaba condicionada a que el Poder Ejecutivo formulara una propuesta para poder analizar y, en su caso, aprobar el nombramiento respectivo.

166. En el **Amparo en Revisión 471/2006**,¹⁰³ la Segunda Sala analizó si el juicio de amparo procedía en contra de la designación o ratificación del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o si por el contrario, la

¹⁰⁰ **Artículo 73.** El juicio de amparo es improcedente: [...]

VIII.- Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios, en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente;

¹⁰¹ **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente: [...]

VII. Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las Legislaturas de los Estados o de sus respectivas Comisiones o Diputaciones Permanentes, en declaración de procedencia y en juicio político, así como en elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que las Constituciones correspondientes les confieran la facultad de resolver soberana o discrecionalmente;

¹⁰² Resuelto en sesión de veintisiete de enero de mil novecientos noventa y ocho, por unanimidad de nueve votos.

¹⁰³ Resuelto en sesión de dos de junio de dos mil seis, por unanimidad de votos. Este asunto dio origen a la Tesis: 2a. LXXXIX/2006, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN EL PROCEDIMIENTO PARA LA DESIGNACIÓN O RATIFICACIÓN DE SU PRESIDENTE, EL SENADO DE LA REPÚBLICA EMITE ACTOS SOBERANOS, A LOS QUE RESULTA APLICABLE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.** Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Diciembre de 2006, página 230, Registro digital: 173819.

facultad otorgada al Senado era de naturaleza soberana y discrecional, lo cual actualizaría la causa de improcedencia en cuestión.

167. Ahí se estableció que dicha facultad es soberana ya que se ejerce de manera independiente y no requiere injerencia externa para adoptar sus decisiones. Una facultad puede considerarse discrecional cuando su titular la ejerza conforme a su arbitrio, pero con prudencia, no de forma arbitraria, sino conforme a la apreciación de las circunstancias o de acuerdo con la moderación.¹⁰⁴

168. En el mismo asunto, también se precisó que no era necesario que la norma constitucional estableciera de manera expresa y sacramental que la facultad otorgada era de naturaleza soberana o discrecional, por el contrario, dicha naturaleza debía abstraerse en función del análisis de las características propias de la atribución otorgada.¹⁰⁵

169. En atención a lo anterior, señaló que la facultad prevista en el apartado B, del artículo 102 constitucional en favor del Senado para nombrar al Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos era de naturaleza autónoma, pues la Ley Fundamental no exigía que la decisión fuera avalada o sometida a aprobación, sanción o ratificación de persona u organismo alguno distinto del propio Senado.¹⁰⁶

170. Aunado a ello, consideró que el Senado es un órgano de representación de los ciudadanos, de ahí que su decisión en ese tipo de casos se encontraba revestida de significación constitucional relevante y del mayor grado de representatividad, lo que denotaba que la actuación del órgano legislativo era de naturaleza soberana.¹⁰⁷

171. La Segunda Sala, al resolver el **Amparo en Revisión 987/2007**,¹⁰⁸ se señaló como acto reclamado la falta de ratificación del quejoso como Magistrado del

¹⁰⁴ *Ibidem.*

¹⁰⁵ *Ibidem.*

¹⁰⁶ *Ibidem.*

¹⁰⁷ *Ibidem.*

¹⁰⁸ Resuelto en sesión de veintiocho de noviembre de dos mil siete, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Azuela Güitrón, Góngora Pimentel, Aguirre Anguiano y Luna Ramos. El Ministro Franco González Salas estuvo ausente.

ahora Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua, así como el nombramiento de un nuevo Magistrado para sustituirlo. Así, consideró que no se actualizaba la causa de improcedencia entonces prevista en el artículo 73, fracción VIII de la Ley de Amparo abrogada.

172. Ello pues tanto la Constitución local como la Ley Orgánica del Poder Judicial local, establecían causas y requisitos para nombrar o ratificar a los Magistrados. Por lo tanto, si una facultad soberana y discrecional implicaba el poder, atribución o derecho otorgado por una norma para poder decidir sobre algo sin sujetarse a determinadas reglas, era claro que en el caso no se actualizaba tal característica.¹⁰⁹

173. Lo anterior, fue confirmado en la **Contradicción de Tesis 118/2009**,¹¹⁰ en la que la Segunda Sala analizó si los procedimientos de elección, ratificación o cese de los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco constituían actos soberanos o discrecionales y, por tanto, si el juicio de amparo era procedente cuando se señalaban como actos reclamados.

174. Ahí se advirtió que los procesos de elección y ratificación de Magistrados del Tribunal Superior del Estado estaban sujetos al cumplimiento de ciertas reglas y requisitos, por lo que la facultad para ratificarlos y nombrarlos no podía calificarse como soberana y discrecional.

175. Posteriormente, al resolver la **Contradicción de Tesis 253/2009**,¹¹¹ la Segunda Sala determinó que el Congreso Local de Jalisco tenía la facultad soberana para elegir a los Consejeros del Poder Judicial del Estado de Jalisco, ya que esa decisión no tenía que ser avalada o sometida a la aprobación,

¹⁰⁹ *Ibidem.*

¹¹⁰ Resuelta en sesión de primero de julio de dos mil nueve, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Azuela Güitrón, Luna Ramos, Góngora Pimentel y Aguirre Anguiano. El Ministro Franco González votó en contra. Dicho asunto dio origen a la Tesis: 2a./J. 136/2009, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **MAGISTRADOS DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO DE JALISCO. LOS PROCEDIMIENTOS PARA SU ELECCIÓN, RATIFICACIÓN O CESE EN FUNCIONES POR TÉRMINO DEL ENCARGO, NO SON ACTOS SOBERANOS Y DISCRECIONALES DEL CONGRESO LOCAL, POR LO QUE SU RECLAMO EN EL JUICIO DE GARANTÍAS NO ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.** Novena época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Septiembre de 2009, página 616, Registro digital: 166361.

¹¹¹ Resuelta en sesión de veintinueve de agosto de dos mil nueve.

sanción o ratificación de alguna persona u organismo diverso. Asimismo, razonó que el Congreso era un órgano de representación conformado por la elección de las y los ciudadanos, por lo que la decisión adoptada en estos casos se encontraba revestida de significación constitucional relevante y del mayor grado de representatividad, lo que denotaba su naturaleza soberana.¹¹²

176. En el mismo sentido, en la **Contradicción de Tesis 70/2010**,¹¹³ la Segunda Sala consideró que el juicio de amparo era improcedente contra el nombramiento o ratificación del Presidente del Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco o de cualquier acto dictado en el procedimiento llevado a cabo para ello, al ser una decisión soberana y discrecional.¹¹⁴

177. En la **Contradicción de Tesis 339/2012**,¹¹⁵ la Segunda Sala determinó que la facultad otorgada al Congreso para nombrar o elegir al Auditor Superior de la entidad debía ser ejercida con estricto apego a las reglas del procedimiento establecidas en la normatividad aplicable, es decir, existían cuestiones regladas que la Comisión de Vigilancia o de Inspección estaba obligada a seguir. Por tanto, se señaló que, al tratarse de una atribución reglada del órgano legislativo de la entidad no tenía el carácter de soberana y discrecional por lo que el juicio de amparo era procedente.¹¹⁶

¹¹² Este caso dio origen a la Tesis: 2a./J. 133/2009, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto: **CONSEJEROS DE LA JUDICATURA DEL ESTADO DE JALISCO. EN EL PROCEDIMIENTO PARA SU ELECCIÓN EL CONGRESO ESTATAL EMITE ACTOS SOBERANOS, RESPECTO DE LOS CUALES SE ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.** Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo XXX, Septiembre de 2009, página 470, Registro digital: 166474.

¹¹³ Resuelta en sesión de doce de mayo de dos mil diez, por unanimidad de votos de los Ministros Valls Hernández, Luna Ramos, Franco González, Aguilar Morales y Aguirre Anguiano.

¹¹⁴ Lo que dio origen a la Tesis: 2a./J. 71/2010, de la Segunda de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **INSTITUTO DE TRANSPARENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE GARANTÍAS, CONFORME A LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO, RESPECTO DE LOS ACTOS SOBERANOS EMITIDOS POR EL CONGRESO LOCAL EN EL PROCEDIMIENTO PARA EL NOMBRAMIENTO O RATIFICACIÓN DEL PRESIDENTE DE AQUEL ORGANISMO.** Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXI, Mayo de 2010, página 833, Registro digital: 164583.

¹¹⁵ Resuelta en sesión de nueve de enero de dos mil trece, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Aguilar Morales, Pérez Dayán, Franco González y Valls Hernández. La señora Ministra Luna Ramos votó en contra.

¹¹⁶ Este asunto dio origen a la Tesis: 2a./J. 18/2013 (10a.), de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **AUDITORÍA SUPERIOR ESTATAL. LOS ACTOS EMITIDOS POR LOS CONGRESOS LOCALES EN EL PROCEDIMIENTO DE DESIGNACIÓN DEL TITULAR DE ESE ÓRGANO TÉCNICO, PUEDEN IMPUGNARSE EN EL JUICIO DE AMPARO CUANDO SE DICTE LA RESOLUCIÓN DEFINITIVA CORRESPONDIENTE (ESTADOS DE JALISCO Y OAXACA).** Decima Época,

178. Una vez que se expidió la nueva Ley de Amparo, la Segunda Sala resolvió el **Recurso de Queja 43/2015**,¹¹⁷ en el que se señaló que una facultad debía estimarse soberana cuando se otorgaba al órgano respectivo la posibilidad de resolver en forma independiente y definitiva sin injerencia de terceros. Por tanto, si la designación del Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos constituía una facultad exclusiva del Senado de la República, entonces debía concluirse que se actualizaba la causa de improcedencia de mérito.

179. Dicho criterio fue reiterado por la misma Sala al resolver el **Amparo en Revisión 324/2018**,¹¹⁸ en el que se controvirtió el procedimiento de designación de las y los Magistrados del Supremo Tribunal del Estado de Jalisco; así como al resolver los recursos de queja **108/2015**,¹¹⁹ y **86/2016**,¹²⁰ en los que se confirmó el sobreseimiento sobre diversos juicios de amparo en los que se reclamó el proceso de designación de diversos Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

180. Si bien de todos los asuntos citados es dable concluir que existen dos parámetros distintos con los que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido lo que son las facultades soberanas y discrecionales, se estima que en realidad ello obedece a que dichos pronunciamientos, han delimitado, por un lado, lo que hace a una facultad soberana y, por otro lado, lo que la hace discrecional.

181. Respecto a lo que hace a una facultad soberana, de los asuntos citados es dable concluir que es aquella que no necesita ser avalada o sometida a la

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I, página 863, Registro digital: 2007501.

¹¹⁷ Resuelta en sesión de veintiuno de octubre de dos mil quince, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Silva Meza, Franco González Salas, Medina Mora, Luna Ramos y Pérez Dayán.

¹¹⁸ Resuelto el veintidós de agosto de dos mil dieciocho, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Pérez Dayán, Laynez Potisek, Franco González Salas, Luna Ramos y Medina Mora.

¹¹⁹ Resuelto en sesión de veinticinco de noviembre de dos mil quince, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Silva Meza, Franco González Salas, Luna Ramos y Pérez Dayán.

¹²⁰ Resuelto en sesión de veinticinco de enero de dos mil diecisiete, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Franco González Salas, Luna Ramos, Pérez Dayán y Medina Mora.

aprobación, sanción o ratificación de alguna persona u organismo diverso. Es decir, es la facultad de decidir respecto a un determinado tema sin la injerencia de terceros.

182. Por su parte, en estrecha relación con lo anterior, una facultad se considera discrecional cuando una norma otorga explícita o implícitamente, un poder, atribución o derecho para poder decidir sobre algo sin sujetarse a determinadas reglas. En la práctica, la mayoría de los procesos de designación establecen aspectos reglados y no reglados, por lo cual solo estos últimos se pueden considerar puramente discrecionales.

183. En el **Amparo en Revisión 391/2018**, se analizó entre otras cuestiones, un acuerdo mediante el cual se expidió la convocatoria para la elección de Magistrado del Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Jalisco y el dictamen con la lista de candidatos que cumplieron los requisitos de elegibilidad para ocupar el cargo de las o los Magistrados.

184. La Segunda Sala sostuvo que los procedimientos de elección de funcionarios por parte de los Congresos no son sujetos de un control judicial, siempre y cuando las Constituciones o leyes locales los faculten para realizar la elección sin que tal decisión deba ser avalada o sometida a la aprobación, sanción o ratificación de persona u organismo diverso.

185. Si bien en el procedimiento de elección de personas comisionadas del Instituto Nacional interviene también el Presidente de la República para objetar las decisiones al cargo, lo cierto es que la elección no requiere de la aprobación, supervisión o aval de algún otro órgano o ente público, por lo que debe considerarse que tal acto sí se trata de uno emitido en uso de las facultades discrecionales de la Cámara.

186. De manera análoga, en el **Recurso de Queja 86/2016**, la Segunda Sala consideró que el proceso dual de elección para las y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Presidente de la República y Cámara de Senadores), se constituyen como actos soberanos y discrecionales, en contra de los cuales no procede medio de control constitucional alguno.

187. Lo anterior porque las facultades de proponer la terna referida y de designar a una o un Ministro de la Suprema Corte, son de naturaleza autónoma en tanto la propia Constitución Federal no exige, bajo ningún supuesto, que la terna propuesta y la decisión del órgano legislativo deba ser avalada o sometida a la aprobación, sanción o ratificación de persona u organismo diverso.

188. Por otro lado, la Segunda Sala de este Alto Tribunal en el **Amparo en Revisión 391/2018**, destacó que el Senado de la República es un órgano de representación conformado por la elección libre, auténtica y periódica de los ciudadanos mediante la emisión del sufragio universal, libre, secreto, directo e intransferible, conforme a los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.

189. Así, se trata de un órgano colegiado que, al ejercer sus facultades, expresa la voluntad popular, lo que es un rasgo característico de las democracias constitucionales, en las que el pueblo soberano está representado por el órgano legislativo. En ese sentido, cuando el Congreso designa a los Comisionados del Instituto Nacional, lo hace en ejercicio de una facultad exclusiva y con fundamento en el principio democrático porque, en su carácter de representante popular, tiende a conformar uno de los órganos públicos establecidos en el texto constitucional, en cumplimiento al propio mandato de éste.

190. Por ende, si bien la elección de las y los comisionados está sujeta a la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de los senadores presentes, en la primera designación, y a propuesta de los grupos parlamentarios, previa convocatoria a la sociedad, lo cierto es que estas reglas especiales de procedimiento, no menoscaban al carácter autónomo de la facultad en cuestión, ya que no lo vinculan para que adopte su decisión en sentido determinado, ni sujeta su voluntad a la deliberación de persona o ente alguno ajeno al propio órgano legislativo.

VIII.2. Inexistencia de la omisión reclamada

191. El Instituto Nacional, en su demanda, alega la omisión continua por resultado de la Cámara de Senadores para designar, en términos de lo dispuesto por el

artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a tres personas como comisionadas del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

192. Al respecto, considera que **el régimen de omisiones legislativas es igualmente aplicable a aquellos casos en que no se trata de una ley en sentido formal ni material, sino de cumplimiento de obligaciones encomendadas por la Constitución a algún órgano legislativo**, como es el caso del Senado de la República, con relación a los nombramientos de las personas que integrarán el Pleno del Instituto Nacional.

193. Estima que los artículos 6° y 76 constitucionales el Senado de la República es el órgano del Estado encargado de organizar y administrar el proceso de designación de las y los comisionados, así como el responsable de que dicho proceso culmine, en un plazo razonable, con el efectivo nombramiento de las personas que integrarán el Pleno del Órgano Garante Nacional. Es decir, no se trata de una atribución potestativa o discrecional para la Cámara de Senadores, sino que debe hacerlo de forma obligatoria en los términos que precisan tanto la Constitución como las leyes de la materia.

194. Al mismo tiempo reconoce que si bien la Cámara de Senadores realizó el nombramiento de dos personas para cubrir las vacantes en cuestión y que dicho nombramiento fue objetado por el Presidente de la República. Esta circunstancia no debe ser interpretada en el sentido de que no se actualiza la omisión que demandada ya que el mandato constitucional es de resultados que sólo se colma cuando las personas han tomado posesión del encargo.

195. Finalmente, considera que no es relevante para la calificación de la omisión o, en su caso, el incumplimiento a su obligación, la realización de actos intermedios para la consecución de dicho propósito, en tanto que el deber de nombramiento se satisface hasta el momento en que la o las personas designadas, integran el órgano para el que fueron nombrados.

196. Este Alto Tribunal, considera que los conceptos de invalidez presentados por el Instituto actor son **infundados** por dos razones fundamentales. La primera es porque la doctrina relacionada con las omisiones legislativas desarrollada

por la Suprema Corte de Justicia de la Nación no es aplicable a las designaciones que corresponden al Senado de la República. La segunda, ya que a diferencia de lo que sostiene la parte actora, se estima que, dada la naturaleza de este órgano, sí es relevante tomar en cuenta las acciones que ha llevado a cabo para el proceso de designación, toda vez que el resultado que alega se compone y es fruto de una serie de determinaciones que este Tribunal considera soberanas y discrecionales.

197. Con relación a la doctrina sobre las omisiones ha sido criterio reiterado por este Tribunal Pleno, que desde un punto de vista conceptual, la simple inactividad no equivale a una omisión. En el ámbito jurídico, para que se configure una omisión es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que alguien haya incumplido con esa obligación. En este sentido, es ampliamente aceptado que las autoridades no sólo pueden afectar a los ciudadanos a partir de la realización de actos positivos, sino también a través de actos negativos u omisiones. En este orden de ideas, pueden identificarse al menos tres tipos de omisiones en función del ámbito de competencia de las autoridades a las que se atribuye el incumplimiento de un deber: omisiones administrativas, omisiones judiciales y omisiones legislativas.¹²¹

198. En el campo de las omisiones legislativas, este Pleno ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre sus tipos, las cuales pueden ser calificadas como absolutas cuando el órgano legislativo simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; y relativas, cuando al haber ejercido su competencia, lo hace de manera parcial o simplemente no la realiza integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.

199. Así, se ha señalado que existen dos opciones en relación con el no ejercicio de las competencias concedidas a los órganos legislativos: por un lado, se puede dar una omisión absoluta por parte del órgano legislativo del Estado, en donde éste simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en

¹²¹ Amparo en revisión 1359/2015, resuelto por mayoría de cuatro votos en la sesión de la Primera Sala de quince de noviembre de dos mil diecisiete; Amparo en Revisión 543/2022, resuelto por unanimidad de cinco votos, en la sesión de la Primera Sala de primero de marzo de dos mil veintitrés.

ningún sentido, ni ha externado normativamente ninguna voluntad para hacerlo, de ahí que la misma siga siendo puramente potencial; por otro lado, el órgano legislativo puede haber ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. En este último caso nos encontramos frente a omisiones relativas en cuanto al ejercicio de la competencia establecida constitucionalmente.

200. De esta manera, la jurisprudencia identifica cuatro clases: (i) absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; (ii) relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; (iii) absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, (iv) relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente."

201. Asimismo, se ha precisado que la simple inactividad no equivale a una omisión, pues para que se configure una omisión es imprescindible que exista el deber de realizar una conducta y que alguien haya incumplido con esa obligación.¹²²

202. Hasta este punto, como se puede observar, los precedentes en donde hemos desarrollado lo referente a omisiones legislativas, ha tenido que ver con un atributo meramente de creación de leyes. Dicho proceso, si bien, implica un

¹²² Registro digital: 2016428. Instancia: Primera Sala. Décima Época. Tesis: 1a. XVIII/2018 (10a.). **"TIPOS DE OMISIONES COMO ACTOS DE AUTORIDAD PARA FINES DEL JUICIO DE AMPARO.** Pueden identificarse al menos tres tipos de omisiones en función del ámbito de competencia de las autoridades a las que se atribuye el incumplimiento de un deber: omisiones administrativas, omisiones judiciales y omisiones legislativas. Dentro de las omisiones legislativas puede a su vez distinguirse entre las omisiones legislativas absolutas y las relativas. Ahora, según lo resuelto por el Pleno en la controversia constitucional 14/2005, las primeras se presentan cuando el órgano legislativo 'simplemente no ha ejercido su competencia de crear leyes en ningún sentido'; en cambio, las segundas ocurren cuando el órgano legislativo [ha] ejercido su competencia, pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes." (Amparo en revisión 1359/2015).

consenso democrático por parte del Congreso Federal, lo cierto es que, en el caso de designaciones, la naturaleza de sus facultades es distinta.

203. Al respecto, el artículo 49 de la Constitución Federal consagra el principio de división de poderes, respecto del cual este Alto Tribunal ha establecido que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendiente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.¹²³

204. En ese sentido, para la designación de una persona comisionada del Instituto, se decidió establecer un mecanismo de colaboración en el cual se atiende la propuesta del Senado de la República y que el Ejecutivo tenga el derecho de objetar la propuesta realizada, lo cual generaría una plena independencia de las y los comisionados respecto del Ejecutivo Federal.

205. Bajo dicha lógica, en el caso de nombramientos, no podría acreditarse una omisión legislativa absoluta en competencias de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, por el simple hecho de que haya una integración incompleta del Instituto Nacional. Ello, pues no pasa desapercibido que se han llevado a cabo acciones tendientes a nombrar a las personas comisionadas, y que incluso, en un caso, no se ha podido materializar la completa integración,

¹²³ Tesis P./J. 52/2005, de rubro y texto: "**DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** La tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, Volúmenes 151-156, Tercera Parte, página 117, con el rubro: '**DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.**', no puede interpretarse en el sentido de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, pues su rigidez se desprende del procedimiento que para su reforma prevé su artículo 135, así como del principio de supremacía constitucional basado en que la Constitución Federal es fuente de las normas secundarias del sistema –origen de la existencia, competencia y atribuciones de los poderes constituidos–, y continente, de los derechos fundamentales que resultan indisponibles para aquéllos, funcionando, por ende, como mecanismo de control de poder. En consecuencia, el principio de división de poderes es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a sus garantías.". Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, julio de 2005, página 954, registro digital: 177980.

por falta de un consenso político sobre cuál es la persona idónea para ocupar el cargo. Lo que la parte actora alega, es que el resultado de dichas actuaciones es insatisfactorio, o que han existido dilaciones en las mismas.

206. Esto último se destaca pues, en su demanda, la parte actora realiza las siguientes afirmaciones:

[...] Ahora bien, de los antecedentes narrados en esta demanda, es preciso traer a colación que la Cámara de Senadores realizó el nombramiento de dos personas para cubrir las vacantes de Comisionados del Pleno del Órgano Garante Nacional, el día 1º de marzo de 2023 y que dicho nombramiento, en términos de lo establecido por el artículo 6º constitucional, fue objetado por el Presidente de la República. **Esta circunstancia no debe ser interpretada en el sentido de que no se actualiza la omisión que aquí se demanda. Esto es así, porque el mandato constitucional contenido en los artículos 6º y 76 encomendado al Senado de la República, es uno de resultados.** Es decir, sólo se colma y se da el debido cumplimiento a la competencia de ejercicio obligatorio, cuando las personas han tomado posesión del encargo.

Esto quiere decir que **el deber del órgano del Estado de nombrar a las personas para el cargo de Comisionado del INAI se satisface con la materialización efectiva del nombramiento y esto se da, al momento en que asumen el cargo dentro del Pleno del Órgano Garante Nacional.** No es relevante para la calificación de la omisión o, en su caso, el incumplimiento a su obligación, la realización de actos intermedios para la consecución de dicho propósito como puede ser la publicación de una convocatoria, el nombramiento del 1º de marzo de 2023, e incluso que un poder diverso, en este caso, el Ejecutivo Federal, haya ejercido su facultad de objeción. Esto es así, en tanto que el deber de nombramiento se satisface hasta el momento en que la o las personas designadas, integran el órgano para el que fueron nombrados.

[Énfasis añadido]

207. Conforme a la reproducción que antecede, el promovente considera que existe una transgresión al orden constitucional, por parte del Senado de la República, por el solo hecho de que no hayan logrado nombramientos definitivos, es decir, en su opinión, la actuación del demandado solo tiene una naturaleza positiva (por oposición a una omisiva) y, por ende, se puede considerar apegada a la Constitución Federal, a partir de resultados, es decir, que se integre definitivamente el órgano constitucional autónomo.

208. No se comparte esta opinión, ya que supone valorar el ejercicio efectivo de las atribuciones de un órgano no a partir del cumplimiento de las pautas que norman su actuación, sino de la mera evaluación reduccionista de las consecuencias que esta tuvo y que, aun suponiendo que jurídicamente fue correcta, se podría calificar como inconstitucional.

209. Por otro lado, se debe enfatizar que el objeto esencial de las controversias constitucionales es preservar el respeto a las competencias de los órganos originarios del Estado, mediante el análisis de actos u omisiones que, en concreto, invadan u obstaculicen el ejercicio de las facultades diferenciadas que se otorgan a cada institución de relevancia constitucional.
210. Así, este medio de control constitucional tiene un objeto específico que no se debe equiparar, por ejemplo, al mandato judicial o *writ of mandamus* que prevé la legislación anglosajona, que constituye un medio para que las cortes ordenen a los entes públicos que ejerzan sus funciones oficiales. En otras palabras, no se podría, por esta vía, plantear en abstracto que un órgano originario del Estado ha incurrido en dilaciones o ha dejado priorizar una decisión en concreto que le corresponde, sino solamente en la medida en que exista una omisión que, efectivamente, suponga una transgresión a un ámbito competencial específico.
211. En ese entendido, al valorar el ejercicio de atribuciones que, como en el caso, tienen un componente político y, por su naturaleza, requieren de consensos y negociaciones propias del ámbito parlamentario, se califique como omisión que transgrede el orden constitucional la sola dilación para alcanzar votaciones mayoritarias o, incluso, que habiéndolas alcanzado, no se dé por concluida la tarea constitucionalmente encomendada.
212. En concreto, el criterio planteado por la actora se traduciría en que, pese a haberse seguido el cauce constitucional para cubrir las vacantes existentes en el Instituto nacional, el hecho de que no se hayan ocupado las plazas, por la existencia de una objeción presidencial o por la posterior falta de consensos para nuevas designaciones, implica que el Senado ha omitido cumplir sus obligaciones constitucionales y, con ello, viola la Norma Fundamental en detrimento del ámbito competencial de este organismo constitucional autónomo.
213. A manera de ejemplo y por la estructura de sus razonamientos, se estima que la posición del promovente parte de la idea de que se es responsable cuando, teniendo la obligación de evitar el resultado, no lo hace. Sin embargo, tal equiparación conllevaría a considerar que existe un deber constitucional, para todos los órganos encargados de realizar nombramientos, de evitar

activamente que en cualquier momento dado lleguen a existir vacantes en las instituciones de las que se trate y que, por ende, la generación de tales vacantes constituye, desde ese momento, una transgresión constitucional que, además, es justiciable a través de esta vía.

214. Por ende, la posición que se propone configuraría un régimen de tal amplitud y rigidez en el que, cualquier situación anormal en materia de integración de órganos de relevancia constitucional es una omisión para efectos de esta clase de controversias, sin lugar a distinguir entre los casos en los que ha existido una legítima actuación tendiente a satisfacer las exigencias del órgano encargado de las designaciones y aquellos en los que hay una absoluta inacción, o existen causas, ajenas al desinterés por acatar las obligaciones, que han producido el resultado.

215. En síntesis, no se puede llegar al extremo de sostener que, incluso las vacancias en el instituto que se perpetúan a pesar del seguimiento de los cauces establecidos para cubrirlas (por ejemplo, por el ejercicio de la objeción presidencial del nombramiento, lo cual, cabe reiterar, es una facultad constitucionalmente prevista y parte del procedimiento ordinario de designación), es una omisión inválida y reprochable al Senado de la República.

216. Esto no implica pasar por alto que, a pesar de las objeciones a los nombramientos, la Constitución prevé un mecanismo para que dicha facultad del Presidente de la República no termine por ser un impedimento absoluto para lograr la integración del organismo, pues se establece que, después del rechazo de dos nombramientos, el tercero que realice el Senado sea inobjetable.

217. Sin embargo, la necesidad de cumplir efectivamente el deber de designar a las o los comisionados (de manera que los procedimientos no se vuelvan ilusorios) no se puede valorar sin tomar en cuenta la naturaleza deliberativa de los órganos parlamentarios ni la mayor dificultad en la toma de decisiones que es propia de los órganos políticos. Ello, pues si bien estas características no son, por sí, una justificación para que, en absoluto, se evite llegar a consensos, constituyen un elemento indispensable para calificar si efectivamente existe una falta absoluta de actuación, como incumplimiento a deberes constitucionales.

218. En síntesis, aunque el establecimiento de obligaciones concretas a cargo de órganos deliberativos tiene implícito que el constituyente espera que se adopten consensos; en casos como éste no debe llevarse al extremo de considerar que, como indica la parte demandante, mientras existan lugares de comisionadas o comisionados que no hayan sido ocupados, se configura una omisión de la Cámara Alta que, además, tiene la naturaleza de violación constitucional por invasión de competencias originarias

219. Por otro lado, tampoco resulta aplicable lo relacionado con las omisiones legislativas relativas en competencia de ejercicio obligatorio a cargo del órgano legislativo, la cual se acredita cuando teniendo la obligación o un mandato relativo a la expedición de cierta ley, lo haga de manera incompleta o deficiente.

220. La jurisprudencia P./J. 66/2009, de este Tribunal Pleno, derivada de la **Controversia Constitucional 54/2005**, establece algunas cuestiones relevantes que resultan aplicables para el estudio de fondo.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE PUEDA PROMOVERSE CON MOTIVO DE UNA "OMISIÓN" IMPUTADA A LA PARTE DEMANDADA, ES NECESARIO COMPROBAR SU INACTIVIDAD.

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 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.", sostuvo que cuando en una controversia constitucional se reclamen omisiones, el plazo para promover la demanda es indefinido en tanto prevalezca la inactividad cuestionada. Sin embargo, para que dicha norma de excepción creada por la jurisprudencia cobre aplicación, es menester que precisamente esa inactividad sea el motivo de la impugnación, de tal forma que la pretensión del actor sea que se llene un vacío legal o se materialice una obligación derivada de la ley, de manera que **la sentencia que en su momento se dicte declare que la omisión de la demandada es contraria a las normas jurídicas aplicables, ante la evidencia de que no actuó como debía hacerlo**; en la inteligencia de que **no basta el incumplimiento de una norma general para que se actualice una omisión impugnante en esos términos, pues para ello es necesario que con ese proceder se produzca un vacío legal o bien la falta absoluta de actuación de la autoridad**, ya que de otra forma cualquier infracción a la ley implicaría la omisión y, por tanto, **dejar de hacer debidamente lo ordenado bastaría para que el actor pudiera reclamarla sin sujetarse a un plazo, lo cual no puede ser aceptable**, por lo que en este supuesto deben regir las reglas previstas en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.

[Énfasis añadido]

221. En la controversia de la que se generó la jurisprudencia citada, el Tribunal Pleno determinó que la cuestión ahí planteada no revestía las características necesarias para estimar que la actora cuestionaba una omisión del Titular del Poder Ejecutivo Federal, es decir, el incumplimiento absoluto del ejercicio de una atribución que por disposición legal debía ejecutar, sino más bien se le imputaba que a través de la normatividad impugnada había incurrido en contravenciones, incongruencias y excesos respecto de la Ley de Energía para el Campo.

222. De lo anterior, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la teoría planteada por la parte actora, consistente en la “omisión continua por resultado”, no es compatible con la doctrina adoptada por este Alto Tribunal al respecto.

223. Los conceptos de invalidez del Instituto Nacional parten de la idea de que una omisión, en lo material, equivale al resultado, sin tomar en cuenta todas las acciones que se han llevado a cabo encaminadas a lograr el mismo. Máxime que, en la sede legislativa, el resultado que espera la parte accionante, es parte de un cúmulo de decisiones que tienen que alcanzarse a partir de un consenso construido por cada voto que se emite de manera soberana.

224. Este Alto Tribunal ha reiterado que cuando en una controversia constitucional se analicen omisiones, no basta que exista el resultado a partir del cual se alega el incumplimiento de una norma constitucional para que se actualicen las mismas, sino que es necesario que se acredite la falta absoluta de actuación de la autoridad, o en su caso, se analicen las actuaciones llevadas a cabo para que no se suscite la consecuencia alegada.

225. Para que en el caso se configure la omisión reclamada por la parte actora, es esencial que (A) en el marco del procedimiento de designación de las personas comisionadas del Instituto Nacional, el Senado esté obligado a realizar ciertas acciones; y (B) que el Senado no haya realizado las acciones a las cuales está obligado.

226. Lo anterior, no implica que este Tribunal Pleno esté facultado para analizar decisiones soberanas del Senado, o si éstas son correctas o no, sino debe

verificar que se hayan llevado a cabo las actuaciones a las que estaba obligado y así determinar si se configuró o no una omisión.

227. **A.** De conformidad con el marco constitucional y legal que se detalló en el apartado anterior, se puede concluir que el Senado tiene la obligación de realizar diversas acciones en el marco del procedimiento de designación de las personas comisionadas del Instituto actor. Entre ellas, se destacan las siguientes.

- Realizar una amplia consulta a la sociedad.
- Dar inicio al proceso de designación en un plazo no mayor a sesenta días anteriores a la fecha en que concluya su periodo la persona comisionada que deje su puesto.
- Tomar en consideración la experiencia en la materia y la equidad de género.
- Expedir una convocatoria para realizar una amplia consulta pública nacional para que las personas presenten sus postulaciones para ocupar el cargo.
- Acordar el procedimiento, los plazos y los pormenores del proceso, tomando en cuenta: (i) el método de registro y evaluación; (ii) la publicidad de la lista de aspirantes; (iii) la publicidad de la documentación de las personas aspirantes en versión pública; (iv) el cronograma de audiencias; (v) la posibilidad de efectuar audiencias públicas con investigadores, académicos, organizaciones de sociedad civil y especialistas en el tema.

228. Por otro lado, como se expuso en las consideraciones previas, la facultad del Senado de nombrar a las personas comisionadas del Instituto actor sí es una facultad soberana, en la medida en que el Senado tiene la decisión final respecto de los nombramientos, sin que esta esté supeditada a la actuación de otro órgano. Ello, pues el Senado está sujeto a la regulación constitucional y legal aplicable de conformidad con artículos 6° y 76 constitucionales, así

como a las reglas que establezca en función del margen de discrecionalidad que le concedió el constituyente y el legislador ordinario.

229. Además, tanto el Constituyente como el legislador determinaron no fijar un plazo para el caso de las designaciones que se tuvieran que hacer con motivo de la conclusión de los periodos para los cuales fueron elegidas las personas comisionadas del Instituto actor.

230. En suma, en el caso de las vacantes generadas por la conclusión del periodo para el cual fueron nombradas, tanto el Constituyente, como el Legislador Federal, delegaron el establecimiento del plazo al propio Senado para que, con base en los diversos factores que debe tomar en cuenta, establezca el plazo respectivo.

231. Esa decisión es congruente, como lo ha reconocido la Segunda Sala de este Alto Tribunal en asuntos semejantes,¹²⁴ que el Senado es un órgano de representación democrática, cuyas decisiones, especialmente en los casos como el presente, corresponden a una facultad soberana y discrecional, de significación constitucional relevante y del mayor grado de representatividad.

232. Es decir, no es una cuestión fortuita que el Constituyente y legislador ordinario no haya establecido un plazo determinado para la conclusión de los periodos por el que fueron electas las personas comisionadas, pues ello obedece a que el Senado es un órgano político y colegiado que necesita deliberar para tomar sus decisiones. Es decir, no se trata de decisiones unilaterales respecto de las cuales se pueda prever una temporalidad determinada.

233. En atención a todo lo expuesto, este Tribunal Pleno estima que la determinación del plazo para designar a las personas comisionadas del Instituto actor implica el análisis de diversas actuaciones de naturaleza política.

¹²⁴ Resuelto en sesión de dos de junio de dos mil seis, por unanimidad de votos. Este asunto dio origen a la Tesis: 2a. LXXXIX/2006, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN EL PROCEDIMIENTO PARA LA DESIGNACIÓN O RATIFICACIÓN DE SU PRESIDENTE, EL SENADO DE LA REPÚBLICA EMITE ACTOS SOBERANOS, A LOS QUE RESULTA APLICABLE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VIII DEL ARTÍCULO 73 DE LA LEY DE AMPARO.** Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Diciembre de 2006, página 230, Registro digital: 173819.

Si este Tribunal Pleno estableciera un plazo de selección, cuando el Constituyente y el Legislador Federal expresamente no lo hicieron, pues consideraron que no debía determinarse un plazo perentorio, ello implicaría sustituirse dentro de una facultad soberana y discrecional de otro Poder constituido, en detrimento de la división de poderes.

234. Ahora, si bien por regla general, no es posible que este Tribunal Pleno examine las actuaciones del Senado dentro del procedimiento de designación de las personas comisionadas del Instituto actor, lo cierto es que para acreditar la existencia de una omisión lo único que resulta revisable es si se han llevado a cabo actuaciones para cumplir con dicha obligación.

235. En ese caso, si las actuaciones que se solicita revisar en sede judicial se tratan de cuestiones que claramente fueron encomendadas al Senado de forma discrecional, entonces este Alto Tribunal no puede establecer un periodo para tal efecto.

236. En otras palabras, este Tribunal Pleno considera que la ausencia de un plazo para realizar las designaciones correspondientes no constituye un impedimento para analizar si la autoridad demandada ha incurrido en una omisión o no respecto de la designación de las personas comisionadas.

237. En efecto, la ausencia de un plazo que constituya un parámetro cierto y objetivo solo implica que el análisis que realizará el Tribunal Pleno debe limitarse a verificar si el Senado ha realizado las actuaciones conducentes para realizar las designaciones o si, por el contrario, existe una inactividad total e injustificable de su parte. Ello se traduce en que se deberá valorar, por ejemplo, si se han propuesto personas para ocupar el cargo y si la falta de nombramiento se debe a cuestiones ajenas a la autoridad demandada.

238. **B.** De la demanda, contestación, de las constancias que obran en autos, así como de los hechos notorios, se advierte que el Senado ha realizado las siguientes actuaciones:

- Una vez que se informó al Senado de la República que los comisionados respectivos concluirían su mandato el treinta y uno de marzo de dos mil

veintidós, entre el **dos de marzo de dos mil veintidós**, y el **ocho de abril de dos mil veintidós**: (i) se aprobó y publicó la convocatoria y procedimiento de selección respectivos, (ii) se remitieron los expedientes de las personas registradas, (iii) se aprobó el formato y metodología para la evaluación de las y los candidatos, (iv) se realizó la consulta abierta a diversas instituciones para recabar su opinión sobre las y los candidatos, (v) se entrevistaron a las y los aspirantes a ocupar los cargos vacantes en el órgano garante, y (vi) se propuso a la Junta de Coordinación Política a las y los candidatos que reunieron las condiciones de elegibilidad.

- El **once de noviembre de dos mil veintidós**, un integrante del Consejo Consultivo del Instituto Nacional promovió un juicio de amparo en contra de la omisión del Senado de la República de resolver dos nombramientos pendientes de personas comisionadas del Instituto. La demanda fue turnada al Juzgado Décimo Séptimo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México y radicada bajo el expediente 1714/2022 de su índice.
- El **dieciséis de febrero de dos mil veintitrés**, la Jueza de Distrito del conocimiento concedió la suspensión provisional para el efecto de que *“la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, cese la omisión reclamada y con base en el Dictamen de las Comisiones de Anticorrupción, Transparencia y Participación Ciudadana y de Justicia, por el que se propone a la Junta de Coordinación Política el Listado de las y los candidatos que, con base en los principios de especialización e idoneidad, reunieron las condiciones de elegibilidad para ocupar el cargo de Comisionada o Comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información, **acuerde los nombramientos que debe someter al pleno de la Cámara de Senadores para su aprobación**”*.
- El **primero de marzo de dos mil veintitrés**, la Junta de Coordinación Política del Senado de la República puso a consideración del Pleno de la Cámara la designación de Ana Yadira Alarcón Márquez y de Rafael Luna Alviso para las vacantes respectivas, quienes fueron designados

como comisionada y comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

- Estos nombramientos fueron comunicados al Presidente de la República, quien el quince de marzo de dos mil veintitrés, objetó la designación. El **veintisiete de marzo de dos mil veintitrés**, inconforme con la objeción, Ana Yadira Alarcón Márquez promovió un 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.¹²⁵
- **El veintinueve de marzo de dos mil veintitrés**, dentro del cuaderno incidental del citado juicio de amparo, se concedió la suspensión provisional a la quejosa para el efecto de que “las cosas se mantengan en el estado que se encuentran hasta el momento en que se presentó la objeción de nombramiento de la quejosa, y no se presente la nueva propuesta para ocupar el cargo; y, en caso de que se haya presentado la nueva propuesta no se continúe con el procedimiento para nombrar a persona diversa (...)”. El **cuatro de abril del dos mil veintitrés** dicha determinación fue confirmada por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.¹²⁶
- Frente a la suspensión concedida, el **veintisiete de abril de dos mil veintitrés**, y en cumplimiento a la misma, la Junta de Coordinación Política continuó el proceso de selección para la única vacante sobre la que podía seguir realizando acciones, para la cual propuso como comisionado a Ricardo Salgado Perrilliat. No obstante, en votación por cédula, no se reunió la mayoría necesaria de tres quintas partes de los

¹²⁵ Como se desprende del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE). Constancias que se tienen como hechos notorios, de conformidad con la tesis P./J. 16/2018 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 55, Junio de 2018, Tomo I, página 10, Registro digital: 2017123, de rubro; **“HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).”**

¹²⁶ Como se desprende del Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE).

presentes, lo que se comunicó a la Junta de Coordinación Política para que realizara una nueva propuesta.¹²⁷

- Por su parte, la Jueza de Distrito, que conoció del incidente de suspensión derivado del amparo 1714/2022, tomando en cuenta la imposibilidad jurídica de que se designaran ambas vacantes, ante la suspensión relacionada con la designación de Ana Yadira Alarcón, dictó una resolución interlocutoria para que “en el plazo de tres días a partir de la notificación de esta determinación la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores del Congreso citado, elabore la propuesta de los candidatos al puesto de Comisionado por lo que hace a la segunda vacante [...], hecho lo anterior, dentro del plazo de tres días la Comisión Permanente del Congreso de la Unión lleve a cabo los actos que le permitan convocar a la Cámara de Senadores a un periodo de sesiones extraordinarias con la finalidad de que se someta a su conocimiento la propuesta respectiva”.
- El **treinta de mayo de dos mil veintitrés** el presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Senadores remitió a la presidencia de la Comisión Permanente, en lo que a la litis interesa un acuerdo para poner a consideración el nombramiento de una persona comisionada para el Instituto Nacional, en relación con la vacante que no era objeto de impugnación.¹²⁸
- El **treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés**, fue listado en el orden del día dichas determinaciones,¹²⁹ mismas que se sometieron a consideración del Pleno con la solicitud de dispensa de trámites para que se discutiera y votara de inmediato y se llevaran las sesiones extraordinarias para resolver los nombramientos. No obstante, al no haberse alcanzado la votación para dispensar los trámites, el asunto se turnó a la Primera Comisión de Trabajo de la Comisión Permanente.

¹²⁷ Consultable en: https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/134371

¹²⁸ Consultable en:

https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_comision_permanente/documento/135343

¹²⁹ Como se desprende de la contestación de demanda de la Cámara de Senadores.

- El **veintiséis de junio de dos mil veintitrés** se celebró una reunión de la Primera Comisión de la Comisión Permanente, Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, a fin de discutir y votar el proyecto de decreto en el que se convoca a la Cámara de Senadores a un periodo extraordinario de sesiones. Por mayoría de 7 votos en contra, 6 a favor y una abstención, no fue aprobada la propuesta para la referida convocatoria.

239. De las actuaciones narradas, es posible llegar a dos conclusiones. La primera es que el Senado cumplió con los aspectos reglados que le obligaban a realizar ciertas actuaciones y la segunda es que no existe una inactividad total de la demandada, ya que se advierte que ha impulsado el procedimiento para realizar los nombramientos pendientes.

240. Con base en los antecedentes citados, es dable concluir que el Senado ha realizado las actuaciones conducentes con la finalidad de realizar los nombramientos respectivos, por lo que se considera que no ha incurrido en una inactividad total dentro del procedimiento.

241. Por lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que **no se actualiza la omisión reclamada**, sobre la designación de las dos personas comisionadas del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, a que este estudio de fondo se refiere.

IX. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

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 en su Gaceta.

Notifíquese; mediante oficio a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.