

ÍNDICE		
CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL LUNES 12 DE JUNIO DE 2017		
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS		
NÚMERO	ASUNTO	IDENTIFICACIÓN, DEBATE Y RESOLUCIÓN. PÁGINAS.
70/2016	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 29, 34, PÁRRAFO TERCERO, 48, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, ASÍ COMO EL PÁRRAFO SEXTO DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDIÓ LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA. (BAJO LA PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ)	3 A 48 EN LISTA

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

**SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA
CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL
LUNES 12 DE JUNIO DE 2017**

ASISTENCIA:

PRESIDENTE: SEÑOR MINISTRO:

LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SEÑORES MINISTROS:

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ
MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS
JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ
SALAS
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
EDUARDO MEDINA MORA I.
JAVIER LAYNEZ POTISEK**

AUSENTE: SEÑOR MINISTRO:

**ALBERTO PÉREZ DAYÁN
(POR DESEMPEÑAR UNA COMISIÓN DE
CARÁCTER OFICIAL)**

(SE INICIÓ LA SESIÓN A LAS 11:50 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se abre la sesión. Señor secretario, por favor denos cuenta.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto de acta relativa a la sesión pública ordinaria 52, celebrada el jueves ocho de junio del año en curso.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Señoras Ministras, señores Ministros, a su consideración el acta. Si no hay observaciones, ¿en votación económica se aprueba? **(VOTACIÓN FAVORABLE)**.

QUEDA APROBADA EL ACTA.

Continuamos, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí señor Ministro Presidente. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 70/2016, PROMOVIDA POR DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 29, 34, PÁRRAFO TERCERO, 48, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, ASÍ COMO EL PÁRRAFO SEXTO DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDIÓ LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Bajo la ponencia del señor Ministro Cossío Díaz y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE PERO INFUNDADA LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 70/2016, PROMOVIDA POR DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

SEGUNDO. SE RECONOCE LA VALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 29, 34, PÁRRAFO TERCERO, Y 48, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS, ASÍ COMO DEL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO, PÁRRAFO SEXTO, DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDIÓ LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, LA LEY GENERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y LA LEY

ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA, PUBLICADO EN LA EDICIÓN VESPERTINA DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE DIECIOCHO DE JULIO DE DOS MIL DIECISÉIS.

TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA RESOLUCIÓN EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor secretario. Pongo a su consideración, señoras y señores Ministros, los primeros cinco apartados de esta propuesta, que son, respectivamente, trámite, competencia, oportunidad, legitimación y causas de improcedencia que se menciona que no existieron. ¿Hay alguna observación al respecto de estos apartados? Si no la hay, ¿en votación económica se aprueban? **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDAN APROBADOS.

Tiene la palabra el señor Ministro José Ramón Cossío.

SEÑOR MINISTRO COSSÍO DÍAZ: Muchas gracias señor Presidente. Ya tomada esta votación por unanimidad, quisiera presentar el tema de las consideraciones y fundamentos del asunto, mismo que va de las páginas 33 a 54.

En el proyecto que se somete a su consideración, primeramente, se precisan los dos conceptos de invalidez planteados por los accionantes.

En el primero de ellos se elabora un argumento general en el sentido de que el artículo 29 impugnado atenta contra el punto central de la reforma constitucional en materia de anticorrupción,

esto es, la publicidad total de las declaraciones que deben rendir los servidores públicos con la finalidad de consolidar una confianza social respecto a las autoridades y como garantía del uso arbitrario del poder y el combate a la corrupción.

En el segundo concepto también elaboran un argumento general en el sentido de que el esquema previsto en los artículos 29, 34, párrafo tercero, y 48, primer párrafo, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se emitió esta ley, viola el principio de reserva de ley, ya que el legislador no estableció el marco legal para graduar el alcance del derecho a la información pública que deben contener las declaraciones que presentarán los servidores públicos, facultándose al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción para delimitar este tipo de información, generando, además, la posibilidad de que se constituyan tipos administrativos en blanco.

En síntesis: si bien pareciera que de los conceptos de invalidez se pretende una mayor transparencia, así como la eliminación de cualquier tipo de salvaguarda para la información de los servidores públicos, lo que en realidad se conseguiría, –me parece– en caso de declarar inválidos los preceptos promovidos o impugnados por los promoventes, es que el sistema perdiera su base para transparentar la actuación de los servidores públicos, ya que al quedarse sin artículos para instrumentar los formatos para la presentación de las declaraciones se haría nugatoria la finalidad de la reforma al ser estos artículos componentes esenciales del sistema anticorrupción; con ello, más que apoyar la transparencia, me parece que se estaría permitiendo la opacidad y dejar sin operatividad un sistema que requiere entrar en vigor.

Para responder a los planteamientos que acabo de sintetizar, el proyecto lleva a cabo un análisis conjunto de la regulación tanto del derecho de acceso a la información pública previsto en el artículo 6º constitucional, así como de la materia de responsabilidades administrativas contenida en el artículo 113 de la misma Constitución relativa al Sistema Nacional Anticorrupción.

Se llega a la conclusión de que el principio de acceso a la información pública se encuentra íntimamente relacionado con la posibilidad de que en un Estado democrático los ciudadanos tengan una mayor participación en el ejercicio de la función pública, siendo el principio de acceso a la información pública una herramienta ciudadana para el control y crítica de las funciones del Estado. Se precisa que este derecho a la información pública no es un derecho irrestricto, sino que es válido limitarlo de manera temporal bajo los casos expresamente señalados en el artículo 6º constitucional.

Con base en este contexto normativo, el proyecto aborda el análisis de los artículos impugnados, tomando en cuenta que los mismos se refieren –de manera específica– a las declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos y a los órganos que deben determinar la naturaleza de la información que contiene.

En el proyecto se afirma que el artículo 6º de la Constitución, en sus primeras fracciones, establece qué debe entenderse por información pública, y esto es, toda aquella que se encuentre en manos de cualquier autoridad. Las declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos son calificadas como información de este tipo, lo que resulta acorde con el artículo constitucional citado.

Sin embargo, se indica que, conforme a la finalidad del nuevo sistema anticorrupción, de la que es parte fundamental la nueva Ley General de Responsabilidades Administrativas y, en específico, la información patrimonial y de intereses establecida en esas declaraciones, hay que tener en cuenta que no toda la información personal de los servidores públicos es necesaria, ya que hay información que puede poner en peligro la vida o la integridad del funcionario, y ninguna justificación o prueba de interés público puede superar un riesgo de este tipo.

De ahí, se concluye que la salvaguarda establecida en el artículo 29 impugnado, en sí misma no resulta inconstitucional, ya que, si bien la expectativa de privacidad de un servidor público disminuye, la misma no desaparece y, si bien el interés público hace que la necesidad de escrutinio sea mayor, esto no elimina completamente la esfera privada del servidor, en particular con aquella información no necesaria para lograr las finalidades apuntadas y que puede poner en peligro –insisto– la vida o la integridad del propio servidor público.

A partir de ahí se califican como infundados los conceptos de invalidez elaborados por los accionantes, porque la facultad del Comité Coordinador del Sistema Nacional de Seguridad Pública para la emisión de formatos, para la realización de las declaraciones patrimoniales y de intereses no es discrecional, ya que este Comité debe seguir la remisión del propio artículo 29 impugnado al 6º de la Constitución, y la que éste, a su vez, hace a los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública para determinar qué información de la contenida en estas declaraciones es la que debe mantenerse reservada o resulta confidencial, atendiendo a los lineamientos establecidos en estos artículos.

Lo que esto significa, en términos materiales, no hacer pública la información que ponga en peligro la vida o la integridad del servidor, como lo indica la fracción V del artículo 113 y la que se refiere a los datos personales que queden fuera de la finalidad del Sistema Nacional Anticorrupción; esto es, que no sean necesarios para la determinación del patrimonio del servidor público y su modificación en el tiempo en relación con el ingreso que percibe al desempeñar su función, que es como debe entenderse a lo que se refiere el párrafo primero del citado artículo 116.

Por lo tanto, en el proyecto se concluye que el legislador sí definió directamente y de manera clara los lineamientos y elementos que debe observar el Comité Coordinador para la elaboración de los formatos de las declaraciones patrimoniales y de intereses y, con base en los artículos 29 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, 6o. de la Constitución, así como de los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se derivan –al menos– tres elementos generales que resultan del análisis hecho en la presente resolución.

Primero, que la información en las declaraciones de los servidores públicos, es de naturaleza pública y debe encontrarse sujeta al principio de máxima publicidad; segundo, que el umbral de protección de los datos personales y la vida privada de los servidores públicos es menor que el de los particulares, atendiendo al interés público en el contenido de esta información y a la finalidad de evitar conductas irregulares e internalizar los incentivos para no realizarlas; tercero, que aun en este contexto de máxima publicidad y menor umbral de protección, los servidores públicos cuentan con protección de datos personales y

de la vida privada, y que esta protección se referirá al posible riesgo a su vida e integridad personal, así como a aquellos datos personales que quedan fuera de las finalidades del Sistema Nacional Anticorrupción.

Por estas razones, en el proyecto se considera que el artículo 29 impugnado resulta válido ya que se ajusta a todos estos elementos; si bien considera que la información es pública en coherencia con la misma Constitución, establece una salvaguarda para la información de la vida privada y datos personales de los servidores públicos, y esta salvaguarda debe ajustarse a los lineamientos de los citados artículos 113 y 116.

Adicionalmente, se precisa que no pasa desapercibida la existencia del artículo 70, fracción XII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que indica que los sujetos obligados deben tener a disposición del público “La información en Versión Pública de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos que así lo determinen [...]”, y su posible antinomia con el artículo 29 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Sin embargo, al respecto se precisa que, desde el contexto normativo de la reforma constitucional en materia anticorrupción, –en el citado artículo 29– debe analizarse como el régimen especial y de excepción frente al de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo que, cuando entre en vigor, debe entenderse que desplazará la aplicación del artículo 70, fracción XII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tanto por ser una ley posterior como por regular un supuesto especial relacionado con los servidores públicos en donde se privilegia el derecho de la colectividad a recibir información y aumentar su

participación para evitar la corrupción y mantener la confianza en los servidores públicos, haciendo efectivo el principio de máxima publicidad y el de menor umbral de protección a su vida privada y datos personales.

Así, se propone que esta es la manera en la que debe resolverse esta potencial antinomia, ya que pensar lo contrario implicaría soslayar las finalidades y objetivos de la reforma constitucional en materia anticorrupción, lo que mantendría la opacidad sobre las declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos, truncando así el mecanismo de participación y control de la sociedad en su conjunto, que es uno de los fines de este nuevo sistema.

Finalmente, en el proyecto se considera que la remisión que los artículos 34, párrafo tercero, y 48, párrafo primero, impugnados, hace al propio artículo 29, no son más que mecanismos de aplicación de la competencia establecida en el propio artículo 29, por lo que no se considera que los argumentos y los conceptos de invalidez se dirijan a ellos de manera independiente de la impugnación de este último artículo.

Lo mismo sucede con el artículo tercero transitorio impugnado, en su párrafo sexto, el cual hace correctamente la relación temporal entre los formatos del ámbito federal que debe utilizarse hasta antes de la entrada en vigor de la ley general y los emitidos con base en la nueva ley, por lo que no hay razón para un análisis independiente.

De este modo, en el proyecto se califican como infundados los conceptos de invalidez planteados por los accionantes, por lo que se propone declarar la validez de los artículos impugnados ya que satisfacen las exigencias del artículo 6° de la Constitución y

el 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de establecer en la ley —y con claridad— las excepciones al principio de máxima publicidad.

Esta sería la presentación, señor Ministro Presidente y, como lo identificó el señor secretario, la acción se está considerando procedente pero infundada y reconociendo la validez de los tres artículos impugnados. Muchas gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Está a su consideración señoras y señores Ministros. Sugiero que pudiéramos —inclusive— estudiar primero el artículo 29 y después los otros dos preceptos que están más vinculados entre sí; pero como quieran, no hay limitación en ese aspecto. ¿Alguien tiene alguna observación? Señora Ministra Piña.

SEÑORA MINISTRA PIÑA HERNÁNDEZ: Tengo una duda. El proyecto desarrolla el principio de seguridad jurídica, y nos dice en el párrafo 56 que son infundados los conceptos de invalidez elaborados por los accionantes, porque “De la regulación impugnada lo que se deriva es que la facultad de emisión de los formatos para la realización de las declaraciones patrimonial y de intereses no es discrecional”. O sea, se está enfocando el proyecto básicamente a dar contestación a aquellos conceptos de invalidez relativos a que sería falta de seguridad jurídica y que sería totalmente discrecional por parte del Comité Coordinador la emisión de los decretos.

En el segundo concepto de invalidez, —que además el proyecto sintetiza en la primera parte y que básicamente la síntesis corresponde a la demanda— lo que están planteando los accionantes es únicamente una cuestión de seguridad jurídica; es decir, que se le deja a propuesta del Comité respectivo, la

elaboración de las normas y los formatos, y que, por eso es inconstitucional; es decir, desde un punto de vista de seguridad jurídica, —como mencioné—, o bien, en el concepto de invalidez lo que también se está proponiendo es una violación al principio de reserva de ley.

El concepto de invalidez —como lo mencioné— nos dice —entre otras cuestiones— que el legislador renunció a su atribución de legislar los alcances de tales derechos de máxima publicidad y de reserva de datos personales o de vida privada, “otorgando la facultad a dicho Comité para graduar el alcance del derecho a la información pública que deben contener dichas declaraciones, permitiendo a su vez, una reglamentación de los derechos a la vida privada y la protección de los datos personales”. Es decir, no sólo están impugnando el hecho de que no existan parámetros establecidos en la ley para que el Comité respectivo establezca los formatos y haga la ponderación, porque como lo dice el proyecto, esto se contesta en relación a que debe estar en función de seguir los lineamientos establecidos en el artículo 6º de la Constitución, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sino básicamente lo que están planteando es que la elaboración de esos formatos y los parámetros tenían que estar en una ley y que, por lo tanto, se está violando el principio de reserva de ley.

Lo planteo como duda porque en el proyecto no encontré —propiaamente— una —como se hizo el estudio integral— contestación específica al respecto con relación a si se está violando o no el principio de reserva de ley al dejarle al Comité la elaboración de los formatos, las normas, los mecanismos y la ponderación de esos derechos; es decir, que no tienen facultades, sino que estas deben estar establecidas por el propio legislador federal y no por el Comité, una.

Y también en relación a los tipos en blanco que menciona en relación a los artículos que señalan como conductas grave y no grave la presentación de datos incompletos como conducta grave, y como conducta grave como sanción el no presentarla en la forma y en los tiempos establecidos, ese es su concepto de invalidez; y que estos artículos constituyen tipos en blanco porque no definen la conducta. Tampoco encontré una respuesta específica porque se habla –en concreto– de tipos penales en blanco. Esta sería mi duda en concreto.

En el segundo concepto de invalidez se hace referencia a esta cuestión de reserva de ley y la falta de facultades de ese Comité para emitir los formatos y las normas respectivas; y en el tercero, lo de las normas penales en blanco. Entonces, me gustaría ¿cómo se enfocaría la contestación a estos conceptos de invalidez? Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. ¿Alguien más, señores Ministros? Señor Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias señor Ministro Presidente. En términos generales, vengo de acuerdo con el proyecto, sobre todo en la parte donde se va haciendo el análisis, recordando que el punto fundamental en la acción en la demanda fue que absolutamente toda la información contenida en las declaraciones patrimoniales tiene que ser pública y afirman que esto es un mandato constitucional.

El proyecto –y ahí estoy totalmente de acuerdo– hace un estudio tanto del principio de máxima publicidad, que está en el artículo 6º, en el apartado A, fracción I; y recordando que la fracción II –inmediatamente en el mismo precepto– habla de los datos

personales, como también aparece la protección de datos personales en el artículo 16, y –desde mi punto de vista– se hace un muy buen análisis porque no puede obviarse el artículo 108 y todo el título cuarto de la Constitución, relativo a las responsabilidades de los servidores públicos.

Igualmente, el proyecto aborda el punto de que si este mandato realizado en el artículo 29 es constitucional, llegando a la conclusión que sí lo es, precisamente por la ponderación que hace el legislativo al prever una salvaguarda.

En síntesis: estoy de acuerdo en la justificación que se hace porque esta salvaguarda no es arbitraria o discrecional y que, por lo tanto, los operadores jurídicos tendrán que tomar en cuenta la propia Constitución en el artículo 6º, y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en sus artículos 113 y 116. Hasta ahí estaría de acuerdo.

Me apartaría de la parte donde se nos propone un análisis de la extensión o contenido de la salvaguarda, muy concretamente, –ya en la parte ejemplificativa– donde el Pleno entraría a dar un ejemplo de lo que debe o no ser reservado, porque creo –en mi opinión– que eso va a corresponder precisamente a los operadores jurídicos.

Creo que el proyecto debería detenerse en el punto donde decimos: no es discrecional la salvaguarda, se entiende porque –para mí– la respuesta la dio el legislativo cuando dice: todas las declaraciones deben ser públicas, salvo aquellas protecciones que están previstas en la Constitución. Por lo tanto, el operador jurídico tendrá que tomar esas protecciones. ¿Dónde están? En el propio artículo 6º, en el artículo 16 y, desde luego, en su

reglamentación en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Sólo por dar un ejemplo, en la página 47, párrafo 57, en su parte media, donde se nos propone: “Así, toda la información patrimonial y de intereses que no afecte la vida o integridad del servidor o sea dato personal que la identifique directamente o la haga identificable y no sea necesario para el seguimiento de su incremento o modificación patrimonial en relación con lo que percibe como salario o ingreso; i.e., direcciones, teléfonos, números de cuenta, nombres de ascendientes, descendientes o cónyuge, entre otros, debe ser publicitada.” Es decir, contrario; esto no debe ser publicitado, y creo –respetuosamente– que no corresponde al Pleno dar especie de lineamientos al operador jurídico en cuanto a que esto tendrá público o reservado, esa sería una respetuosa sugerencia.

En el segundo punto coincido con la Ministra Piña. La demanda trae un argumento –en mi punto de vista y también lo digo con mucho respeto para quienes la promovieron– contradictorio, porque en un primer agravio se dice: debe ser pública en términos absolutos, pero en el segundo agravio se señala que hay una omisión legislativa porque no se respeta el principio de reserva de ley, y que, por lo tanto, en ley tienen que estar los elementos de la salvaguarda; incluso, si ven, en el segundo agravio se propone la declaratoria de inconstitucionalidad de una porción normativa. En el 29, a partir de donde dice: “Para tal efecto, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá los formatos respectivos, garantizando que los rubros que pudieran afectar los derechos aludidos queden en resguardo de las autoridades competentes”.

Si esa porción fuera declarada inconstitucional, la salvaguarda de todas maneras queda en el texto constitucional, por eso creo que hay una contradicción, pero sería importante contestar en el sentido de por qué no hay una violación a la reserva de ley, sobre todo en cuanto a la competencia de estos órganos, en ese punto coincidiría. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. ¿Alguien más? Señor Ministro Franco.

SEÑOR MINISTRO FRANCO GONZÁLEZ SALAS: Gracias señor Ministro Presidente. Primero, quiero señalar que ya tuvimos un precedente, precisamente con este tema, pero quiero también comentar que ese precedente tiene modalidades y –no sólo eso– diferencias fundamentales con el que acabamos de empezar a discutir, porque –obviamente– tenemos un marco constitucional y legal diferente al que existía en aquel entonces. Me tocó hacer el proyecto después de que se returnó el originalmente planteado, y dije –en la sesión en que me correspondió presentar el proyecto– que lo estaba presentando, tratándolo de construir, incluyendo el mayor número de posicionamientos de los que formamos la mayoría en ese entonces, para lograr el mayor consenso; esto lo digo porque no quisiera que se pensara que mi posición de entonces ha variado a la que voy a expresar, por el contrario, es exactamente la misma; originalmente mi posición fue en el sentido de que el Constituyente había delegado en el legislador ordinario la determinación tanto en materia de datos personales como todos aquellos que fueran confidenciales básicamente, y que el legislador era el que podía determinarlo.

Consecuentemente, en aquel entonces existía como única referencia legislativa el precepto de la Ley Federal de

Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en que se establecía que los servidores públicos definían si querían que se hicieran públicas sus declaraciones o no.

Consecuentemente, existiendo ello, y en deferencia al legislador, me pronuncié porque era constitucional y se debería respetar esa determinación del legislador. Inclusive abundé en otros aspectos en que el legislador, por lo tanto, era quien tenía que tomar en consideración las circunstancias particulares, –esto me parece muy importante– para tomar sus decisiones y evaluar en función de los artículos 2º y del 6º, cuál era la protección que se debía otorgar o cuáles eran las excepciones a esa protección especial de que gozamos todas las personas.

Hoy en día encontramos –como lo señala adecuadamente el proyecto– un marco constitucional y legal muy diferente y, efectivamente, se construyó un sistema anticorrupción para tratar de evitar las malas prácticas, las irregularidades, e inclusive, actitudes que constituyan faltas tan graves como delitos en el uso y el abuso de los recursos públicos y, consecuentemente, no hay duda que una de las formas que puede haber para controlar esto es saber cuál es el comportamiento del patrimonio de los servidores públicos.

Ahora, el tema aquí es hasta dónde y cómo puede hacerse esto. Vengo fundamentalmente de acuerdo con el proyecto, sin embargo, tengo algunas diferencias, entre otras, la misma que planteaba hace un momento el Ministro Javier Laynez. Creo que el Pleno no se debe pronunciar en este momento sobre qué debe o no hacer el órgano, o tenemos la deferencia, y ahora voy a explicar por qué estoy de acuerdo sobre el órgano y las facultades que se le están atribuyendo que, en realidad, son dos instancias las que participan, pero creo que no es el momento

para que este Pleno se pronunciara al respecto; me parece que tenemos que analizar si es constitucional el esquema que se está planteando ahora en función de nuestro marco constitucional, particularmente respecto de la ley impugnada.

Y aquí quiero traer a colación el siguiente argumento que me parece es el sustancial, y es en relación a la reserva de ley, porque creo que es uno de los planteamientos más puntuales que se hacen por parte de quienes impugnan para estar en desacuerdo y considerar que los artículos, en particular el 29, que es el que está —en principio— como base de la impugnación, viola la Constitución.

He llegado —en primera instancia y salvo que escuchara un argumento que me convenciera de lo contrario— a que se puede entender que es constitucional este esquema, porque lo que está haciendo el legislador es establecer que —hoy en día— las declaraciones deben ser públicas, y establece un mecanismo para hacerlas públicas. ¿Y qué es lo que está haciendo? —ojo, y para mí esto es muy importante—. Está sustituyendo a las instancias competentes que existían para definir qué debe contener la declaración de nuestros patrimonios como servidores públicos y, al mismo tiempo, qué debe ser —digamos— confidencial y no disponible, en principio, puesto que siempre habrá excepciones, ningún derecho es absoluto, como el Pleno lo ha sostenido y, eventualmente, las autoridades competentes o las jurisdiccionales, en ciertos casos, podrán exigir la develación de todos esos datos. Pero —al final del día, si ustedes lo ven, hasta hoy tengo una larga tradición de presentaciones, de declaraciones— lo hemos hecho en los formatos que —precisamente— la autoridad competente de carácter administrativo, —déjenme llamarle así— nos ha definido, eso es perfectamente constitucional.

Aquí el punto medular también, lo concreto es si es válido dejarle a esas dos instancias que definan si es develable o no cierta información que contengan las declaraciones patrimoniales, y me parece —y coincido con la argumentación que sostiene el proyecto y que acaba de enunciar el Ministro Laynez— que esto queda sujeto a nuestro marco constitucional.

No puede ser una facultad libérrima ni siquiera —en mi opinión— discrecional. Quien ahora es la autoridad competente por determinación del legislador en función de la delegación que ha recibido del Constituyente, tendrá que ceñirse estrictamente a la protección de datos personales y también de aquella información que resulte disponible porque —precisamente— responde a los principios de protección que todos los particulares tenemos en este país, conforme al marco constitucional, particularmente, los artículos 2º y 6º constitucionales. Esto, en el momento en que surja podrá ser —eventualmente— contenido, sea por quienes se sientan afectados como servidores públicos porque no se respeten esos marcos constitucionales de reserva en protección de cada uno de nosotros, o bien, por otros órganos competentes que lo puedan hacer; pero me parece que el sistema en sí mismo no violenta el principio de reserva de ley, puesto que en la ley es donde se está estableciendo este mecanismo sobre un órgano que se creó específicamente para esta materia y, con el apoyo de otro órgano ciudadano que participará para la elaboración de las declaraciones. Me parece que estos dos órganos tendrán que ser particularmente cuidadosos al definir qué información es pública y qué información no lo es del patrimonio de todos los servidores públicos.

Como lo dije en aquella ocasión, —y lo reitero— estamos hablando de un universo enorme de servidores públicos que están en muy

diversas circunstancias y, consecuentemente, creo que será la obligación de estos nuevos órganos y de la instancia ciudadana de ser —particularmente— cuidadosos en definir qué está protegido constitucionalmente para todos nosotros y qué puede o debe hacerse público conforme al nuevo modelo que se ha escogido.

En principio, estos son los razonamientos por los cuales, señor Ministro Presidente, señoras y señores Ministros, en esta ocasión, estoy de acuerdo en términos generales con el proyecto que presenta el Ministro Cossío, y creo que responde a nuestro marco constitucional que tiene las modalidades derivadas de las reformas que se introdujeron a lo largo del tiempo que transcurrió entre el primer asunto que vimos y el que estamos viendo hoy en día. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro Franco. Señor Ministro Gutiérrez, por favor.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias señor Ministro Presidente. No comparto el sentido del proyecto, lo he meditado mucho. En primer lugar, siento que me obliga el precedente que mencionó el Ministro Fernando Franco, el que se votó el doce de agosto de dos mil catorce, el amparo en revisión 599/2012. Mi lectura de ese precedente sí es diametralmente opuesto al proyecto, por lo menos eso fue lo que consideré y lo que expresé en su momento.

Adicionalmente a eso, tengo muchas dudas y voy a leer mi intervención en esta ocasión, para ser muy específico en cuanto al diseño constitucional del sistema y las competencias del Comité Coordinador, que es donde realmente aquí tengo mis dudas.

En el presente caso, el artículo 29 de la ley es la norma base del sistema normativo impugnado, el cual establece —y lo voy a leer, porque me parece que es la parte total de toda la discusión del día de hoy—. Artículo 29. “Las declaraciones patrimoniales y de intereses serán públicas salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución. Para tal efecto, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá los formatos respectivos, garantizando que los rubros que pudieran afectar los derechos aludidos queden en resguardo de las autoridades competentes.” De su sola lectura se puede concluir que el precepto legal atribuye al referido Comité Coordinador la facultad de emitir, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, los formatos de las declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos.

El reconocimiento de validez propuesto por la consulta se basa en una premisa: las normas impugnadas no otorgan un poder de creación normativa al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción para configurar los datos o información que deben conservarse reservados en las declaraciones patrimonial y conflicto de intereses, aunque se le otorga una facultad para emitir formatos vinculantes para todos los servidores públicos del país, en los cuales dicho Comité determinará qué información es pública y cuál es privada —sigue el proyecto—, se trata de una mera facultad de ejecución que suprime cualquier posibilidad de discreción. En contraste, los promoventes alegan que esta asignación de poderes normativos en favor del Comité es inconstitucional, pues en la práctica implica una renuncia por parte del legislador para reglamentar la hipótesis de reserva de información.

Para sustentar la premisa inicial, el proyecto rechaza el cuestionamiento de los accionantes sobre la base de dos afirmaciones: primero, no existe una tensión que resolverse entre los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, que el Comité deba resolver en lugar del legislador; toda vez que debe considerarse con una mayor fuerza al de acceso a la información, en el caso, los servidores públicos, quienes, por tanto, tienen la obligación de tolerar un mayor escrutinio de la población, sólo teniendo como excepción la protección de datos personales y de aquellos que pongan en peligro su vida, que son aquellos exentos del derecho a la información, lo cual, al estar previsto en la Constitución y en las leyes reglamentarias supone un claro límite para que el Comité no pueda decidir algo distinto; segundo, la determinación del contenido de lo que constituye el ámbito de los datos personales y aquellos que pongan en peligro la vida de las personas no requiere del ejercicio de poderes de creación normativa, y cito: “hay que partir de la remisión que hace al artículo 6º constitucional, el cual a su vez remite a las leyes para desarrollar los lineamientos aplicables para restringir la publicidad de la información cuando se trate de la vida privada o datos personales”. Esto es, los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Con base en ello, en la foja 50 del proyecto se concluye que: “el legislador sí definió directamente y de manera clara los lineamientos y elementos que debe observar el Comité Coordinador para la elaboración de los formatos de las declaraciones patrimonial y de intereses”.

Mi desacuerdo con el proyecto se delimita a la premisa inicial sustentada con estas razones, porque no puedo caracterizar las normas impugnadas de esa forma, la cual –en mi opinión–

invisibiliza la función real con la que se inviste el Comité Coordinador: delegarle la difícil tarea de determinar, con efectos generales nacionales, qué información de las declaraciones patrimonial y de conflicto de intereses debe de ser pública y cuál privada.

Me parece que al describir las normas impugnadas resulta imposible soslayar que, lo que el proyecto considera mera aplicación de la ley, en realidad conforma el desarrollo casi reglamentario de aquello que el legislador decidió no hacer por sí mismo, salvo a través de lineamientos generales no conclusivos, determinar en dónde se debe poner el límite al derecho de acceso a la información y en dónde empieza el derecho a la intimidad y seguridad de los servidores públicos.

No puedo compartir la premisa básica del proyecto por las siguientes razones: primero, el proyecto supone que la tensión entre el derecho de acceso a la información y a la protección de los datos personales se disuelve conceptualmente por la introducción de la premisa de que en una democracia los servidores públicos deben tener una mayor tolerancia, por lo que el Comité no tiene margen de discreción.

En mi opinión, dicha premisa sólo ofrece una pauta interpretativa para develar el inicio del abordaje de un problema, no una solución. La tensión sólo se puede resolver con la regulación que determine la derrota de uno de los derechos en cada categoría de casos; lo cual se logra cuando –finalmente– se emiten los formatos generales que determinen qué tipo de información de los servidores públicos debe ser reservada.

Si bien coincido en que el límite al derecho de acceso a la información se encuentra en la existencia de dos categorías

normativas, como son los datos personales y aquellos que pongan en peligro la vida de las personas, las que deben considerarse por el Comité, no puede pensarse que estas categorías sean aplicables mecánicamente ni cuenten con un contenido autoevidente, pues se trata de conceptos normativos eminentemente evaluativos que requieren de una concreción normativa en reglas que los hagan operativos, en otras palabras, requieren de reglamentación. Me parece que los ejemplos ilustrados en el proyecto sólo demuestran que es imposible negar este poder de creación normativa al referido Comité .

Así, en la página 47, párrafo 52 de la consulta, se afirma: “para ejemplificar esta diferencia podemos contrastar entre la información referida al número y valor de los inmuebles que son propiedad de un servidor, lo cual claramente es información de interés público ya que permite evaluar su situación e incremento patrimonial con relación a su ingreso en el tiempo, y la información sobre las direcciones o teléfonos de esos inmuebles, lo cual no pareciera aportar nada en términos de escrutinio público, ni aumentar o establecer ningún incentivo para evitar las conductas irregulares antes referidas”.

Posteriormente, en la página 50, párrafo 57, el proyecto establece que debe entenderse como ejemplos de información reservada, las “direcciones, teléfonos, números de cuenta, nombres de ascendientes, descendientes o cónyuge, entre otros”.

Aunque hipotéticamente pudiera coincidir con la conclusión de que la balanza de la ponderación entre ambos derechos – información contra intimidad– debe inclinarse en esos resultados, no puedo ignorar que esa conclusión debe ser producto de una ponderación que requiere criterio y discreción, para lo cual los

artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública no resultan concluyentes.

En suma: no puedo desconocer que las normas impugnadas atribuyen al Comité Coordinador una genuina facultad de producción normativa, y que en el ordenamiento jurídico el Comité Coordinador –hoy en día– es el órgano facultado para resolver una de las preguntas más difíciles del derecho constitucional en materia de anticorrupción. ¿Qué información de los servidores públicos debe ser privada y qué pública? Desde esa premisa, no puedo compartir la construcción argumentativa del proyecto.

Partiendo de esta otra premisa alternativa, –desde mi perspectiva– la atribución de competencias al Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción resulta problemática para el principio de división de poderes.

Me resulta problemático porque se trata de un órgano coordinador de un sistema nacional como el de seguridad pública, el de salud o el de educación, al cual este Pleno de la Suprema Corte nunca ha reconocido la naturaleza de un ente constitucional propio con facultades oponibles a otros poderes y niveles de gobierno. En otras palabras, este sería el primer caso en el cual esta Corte reconociera la posibilidad constitucional de que un sistema nacional pueda, a través de un órgano de coordinación, producir normas generales y, con ello, introducir una nueva fuente jurídica en el orden jurídico nacional.

Esta Corte ha determinado que ello es posible, en el caso de los nuevos órganos reguladores en materia de competencia económica y telecomunicaciones, al resolverse la controversia constitucional 117/2014, este Pleno concluyó que sus actos

debían controlarse por referencia al modelo de Estado regulador; sin embargo, considero que la existencia de un Comité Coordinador de un Sistema Nacional, como el de anticorrupción, no se basa en la misma racionalidad constitucional.

En efecto, me parece que no contamos con las razones constitucionales suficientes para justificar un paso así, pues en el artículo 113 constitucional se limitan las facultades del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, justo al funcionar como un órgano coordinador, consultivo y propositivo.

De esta forma, aunque el legislador pueda delegar en ciertos órganos la decisión de ciertas cuestiones, con efectos generales, las clausulas habilitantes, me parece que ello no lo podría hacer respecto de un Comité Coordinador con un Sistema Nacional, sino sólo respecto de órganos jurídicos a los cuales la Constitución asigne una fuente jurídica. En ello descansa el compromiso básico de nuestro modelo constitucional con el ideal de un gobierno limitado.

Como se reconoce en la página 43 del proyecto, el artículo 113 de la Constitución establece al Sistema Nacional Anticorrupción como “la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detención y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.”

Al respecto, en la norma constitucional se prevé al Comité Coordinador con diversas competencias, que en el proyecto se sintetizan en cinco tipos, ninguna de las cuales incluye, sin embargo, facultades de creación normativa; incluso, el texto

constitucional es explícito en señalar que este Comité podrá emitir recomendaciones no vinculantes.

Por tanto, toda vez que no puedo coincidir en la emisión de formatos, el Comité Coordinador no ejerce un poder sustantivo de creación normativa, ni dejar de reconocer que detrás de ese poder se encuentra una responsabilidad central de resolución de conflictos entre derechos, no puedo compartir la consulta propuesta a consideración de este Pleno.

Con base en esa premisa, la pregunta que el proyecto debería abordar es ¿conforme al principio de división de poderes, el legislador puede establecer una clausula habilitante a favor de un Comité Coordinador de un Sistema Nacional para emitir normas generales?

Por las razones mencionadas, considero que la respuesta debe de ser negativa, con base en el artículo 113 constitucional y el principio de división de poderes; incluso, considero que de aceptarse la propuesta del proyecto, se podría dejar en indefensión a los servidores públicos y a las personas en general, pues al esconderse la verdadera naturaleza normativa de las facultades del Comité de Coordinación, para hacerlas pasar como facultades mecánicas de ejecución sin implicar discreción, se podría blindar de control jurídico a estos formatos por no conformar fuente jurídica.

Si el Comité Coordinador no ejerce una facultad de producción normativa, sus formatos no pueden impugnarse en sede de control de constitucionalidad, de ser el caso, sólo pueden impugnarse por vicios propios de aplicación.

Respetuosamente, me parece que, a fuerza de negar la verdadera función del Comité Coordinador asignada por las normas impugnadas, se puede poner en riesgo los derechos de defensa de los servidores públicos una vez que entre en marcha el Sistema Nacional Anticorrupción.

Por esas razones, —respetuosamente— no comparto la propuesta del proyecto. Muchas gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. ¿Alguien más, señores Ministros? Señora Ministra Luna.

SEÑORA MINISTRA LUNA RAMOS: Gracias señor Ministro Presidente. Creo que la interpretación que se hace de los artículos constitucionales que se consideran violados es de la mayor importancia, porque de ello depende la aplicación, sobre todo de los procedimientos de responsabilidad para los funcionarios públicos del país.

Como bien se ha señalado por el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, creo que es importante establecer cuál es ese marco jurídico constitucional, y recordemos que en este momento lo que estamos analizando es la constitucionalidad del artículo 29; lo que está diciendo este artículo —de manera inicial— es: “Las declaraciones patrimoniales y de intereses serán públicas salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución”. Esta es una primera parte del artículo.

Y la otra, lo que dice es: “Para tal efecto, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá los formatos respectivos, garantizando que los rubros que pudieran

afectar los derechos aludidos queden en resguardo de las autoridades competentes”.

Aquí, en contra de este artículo se aducen fundamentalmente tres argumentos: —la Ministra Piña ya los había sintetizado muy bien— el primero de ellos es el que se refiere a la primera parte del artículo, donde se dice: serán públicos, pero se hará la salvedad de los datos personales que puedan afectar la vida privada protegidos por la Constitución. Entonces, aquí, la impugnación es en el sentido de que las declaraciones tanto patrimoniales como de intereses deben ser totalmente públicas, que debe de prevalecer, entre ellas, el principio de máxima publicidad y que no se debe reservar ningún dato personal de los servidores públicos.

Por lo que hace a la segunda parte de este artículo, lo que se impugna es precisamente la reserva de ley ¿por qué razón? Porque para esto se determina que es el Comité Coordinador, que se integra por diversas autoridades, la que se encargará de los formatos para la presentación de estas declaraciones a propuesta del Comité de Participación Ciudadana.

Entonces, lo que se nos dice en los conceptos de invalidez es que se está violentando el principio de reserva de ley; en lo personal, por lo que hace a la primera parte, cuando se dice que serán públicas salvo las excepciones de los datos personales que afecten la vida privada de los servidores públicos y que están protegidos por la Constitución; también me remito al precedente al que hizo alusión el Ministro Alfredo Gutiérrez ¿por qué razón? Es verdad que cuando se emitió este precedente no estaba todavía la reforma anticorrupción que ahora tenemos en vigor; pero si leemos los artículos que involucran esta reforma, los constitucionales, pues en nada afectan lo que ya esta Corte

había mencionado en aquel precedente ¿por qué razón? Porque lo que se analizó en aquel precedente fue precisamente el artículo 6º constitucional, recuerden que en aquel precedente lo que se impugnaba era el artículo 40 de la ley reglamentaria, lo que establecía era que podían hacerse públicas las declaraciones —si no mal recuerdo— de los señores diputados, siempre y cuando ellos estuvieran de acuerdo en que esa declaración se hiciera pública, y se impugnó la constitucionalidad de ese artículo diciendo que no tenía por qué tomársele el consentimiento de estos servidores públicos, sino que había la obligación de hacer pública sus declaraciones sin importar si ellos estuvieran o no de acuerdo.

Sin embargo, en aquella ocasión, se hizo un análisis —desde mi punto de vista muy importante— del artículo 6º constitucional, y en el precedente, pues —para mí— se sentó una base de interpretación muy importante que dice: la interpretación relacionada y armónica de los artículo 6º, fracciones I y II, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, leo qué dicen esos artículos, el artículo 6º en su fracción I, lo que dice es: “Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública —este es el principio fundamental que establece el artículo 6º, dice:— y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades”.

Entonces, aquí tenemos la regla general: todo lo que llegue a manos de las autoridades es público, rige el principio de máxima publicidad, salvo las cuestiones reservadas temporalmente por razones de interés público y de seguridad nacional.

Pero luego, viene la otra fracción que –para mí– esta la que importa muchísimo, dice la fracción II: “La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.”

Entonces, –de alguna manera– aquí se está estableciendo prácticamente una restricción —podríamos decir— al derecho que se está estableciendo en la primera fracción de manera genérica; entonces, sí hay principio de máxima publicidad, pero hay una restricción muy importante cuando se trata de datos personales, que se refieren a la vida privada y que debe ser protegida en los términos que marca la ley. Recuerden que se modificó también el artículo 16 de la Constitución, donde se establece también la protección a los datos personales.

Entonces, este artículo fue interpretado por la Corte en los siguientes términos: “permite establecer que la información confidencial, relativa esencialmente a la vida privada y los datos personales, no cambia su naturaleza jurídica por el hecho de estar en posesión de las autoridades o entidades públicas señaladas en el propio artículo 6º y, por lo tanto, no está sujeta de manera absoluta a los principios de máxima publicidad ni tampoco a las reglas de reserva temporal”. Dice: “La información contenida en las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos es de carácter eminentemente personal y privada, conforme a la intelección de los artículos 6º y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

En la medida que dichos servidores —como cualquier persona— tienen datos que los identifican y en otros casos los hacen identificables; es decir, mediante ellos se permite reconocer en forma directa o indirecta al sujeto con base en la precisión y señalamiento de los elementos de su individualidad física, psíquica, económica, cultural, patrimonial y social, aspecto que no pone en tela de juicio el recurrente ni tampoco la sentencia recurrida.

Esto ya fue muy referido al caso específico, pero lo importante —para mí— es la interpretación que esta Suprema Corte de Justicia hace, y dice: no todo lo que llega a manos de la autoridad es de máxima publicidad, porque para esto está —precisamente— aquello que contiene los datos personales, que se refieren a los servidores públicos, y esto está protegido por la Constitución, por el propio artículo 6º, fracción II, y por el artículo 16, de la propia Constitución. Entonces, son dos valores constitucionales que esta Corte interpretó y que se dijo que eran de carácter eminentemente personal y privado.

Entonces, por esa razón, me parece que la primera parte de este artículo, cuando se pretende establecer que serán públicas salvo cuando se establezcan datos de la vida privada o los datos personales, pues creo que con la interpretación que se dio en el precedente podemos entender que las declaraciones patrimoniales, pues en realidad son eminentemente personales y de vida privada.

Ahora, la segunda parte, y esto —de alguna manera— también se ha establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que es la reglamentaria de este artículo 6º.

Nos dice el artículo 116 de esta ley general: “Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona física identificada o identificable”. Entonces, ahí tenemos la restricción constitucional establecida de manera específica, no le llamaría “ni restricción”, sino la tutela de un derecho fundamental establecido en la Constitución y reglamentado por la ley correspondiente; además, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su artículo 70 dice algo que –para mí– es muy importante: “En la Ley Federal y de las Entidades Federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan.”

Y en la fracción XII, dice lo siguiente: “La información en Versión Pública de las declaraciones patrimoniales de los Servidores Públicos que así lo determinen, –o sea ¿quién?, que lo determine ¿quién? pues el dueño de la declaración– en los sistemas habilitados para ello, de acuerdo a la normatividad aplicable”. Para mí, esto es importantísimo.

Sé que esto lo trata el proyecto en la temática que viene presentándose, y dice que, cuando salió la ley que regula el Sistema Nacional Anticorrupción, al establecer la máxima publicidad de las declaraciones, esto queda –prácticamente– derogado, que ley posterior deroga a la anterior.

En mi opinión, no, porque esta es la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y los artículos que establecen el Sistema Nacional Anticorrupción están en la Ley General de Responsabilidades Administrativas; entonces,

creo que para efectos de transparencia y de acceso a la información, pues quien realmente regula lo establecido en la Constitución o lo reglamenta, en primer lugar es la ley general y no fue modificada; no puedo entender que una ley diferente que no está regulando –específicamente– esta situación pueda –en un momento dado– abrogar lo establecido en esta ley. Desde luego, lo digo con el mayor de los respetos porque entiendo que muchos están de acuerdo con eso. Me apartaría respetuosamente de esta parte, porque –para mí– la ley está estableciendo la posibilidad de que se haga esa publicidad –la ley general–, siempre y cuando quienes son los propietarios de esa declaración así lo establezcan y lo requieran; entonces, que se publique todo lo que ellos quieran porque así lo determinan; esto por lo que hace a la publicidad total que se impugna en la primera parte. En mi opinión, prevalece el precedente de este Pleno en la interpretación que se hizo del artículo 6º.

Sé que, entonces, no estaba el Sistema Nacional Anticorrupción, pero los artículos que involucran esta parte y que –de alguna manera– están trayéndose a colación, tampoco nos dice que se establezca –de manera específica– la publicidad de estas declaraciones ni si –en un momento dado– deben preservarse los datos personales. Creo que eso está dicho como un valor jurídico fundamental establecido en la Constitución.

El artículo 108 dice: “Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.” Eso es todo lo que nos dice de la presentación de las declaraciones patrimoniales.

Y luego el 113, que –de alguna manera– está estableciendo cómo se conforma el Sistema Nacional Anticorrupción, pues nos está determinando, más o menos, las competencias que se establecen en relación con estos dos organismos: el Comité Coordinador que se integra prácticamente por autoridades, y que nos dice: “estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o., –o sea, del INAI– así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana”.

Y luego, está la creación del Comité de Participación Ciudadana, en este Comité nos dice: “deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley”.

Y entonces, nos dice que: “Corresponderá al Comité Coordinador del Sistema, en los términos que determine la Ley”. Y establece ciertas bases en varios incisos, y en el inciso e), nos dice algo – que –para mí– es muy importante, y que ya el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena había referido– de este Comité ciudadano: “Derivado de este informe, podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con el objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno”.

Entonces, –me parece– si el establecimiento en la segunda parte del artículo 29, que dice: “Para tal efecto, el Comité Coordinador,

a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá los formatos respectivos, garantizando que los rubros que pudieran afectar los derechos aludidos queden en resguardo de las autoridades competentes”.

Me parece que aquí hay una violación al principio de reserva de ley. ¿Por qué hay una violación al principio de reserva de ley? Porque el artículo constitucional 108, de alguna manera dice: “Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley”.

Entonces, es cierto que la ley –de alguna manera– está diciendo que será a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, así lo está diciendo la ley, pero creo que esta delegación de facultades que se hace en la ley para que la propuesta sea del Comité de Participación Ciudadana al Comité Coordinador, excede lo establecido por la Constitución.

Para mí, la forma de presentación de la declaración debe estar establecida en la ley, no puede ser a sugerencia de un Comité de Participación Ciudadana ni de una a otra autoridad, sino que debe ser la ley la que –en un momento dado– determine cuál sería la forma de establecimiento de presentación de las declaraciones por lo establecido en el artículo 108, que ya he referido. Por estas razones, me manifiesto en contra de lo determinado en esta parte del proyecto, respetuosamente, entendiendo que a lo mejor es un voto de una muy pequeña minoría. Gracias señor Ministro Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señora Ministra. Vamos a un breve receso, señores Ministros.

(SE DECRETÓ UN RECESO A LAS 13:00 HORAS)

(SE REANUDÓ LA SESIÓN A LAS 13:30 HORAS)

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Se reanuda la sesión. Está a su consideración el proyecto. Señor Ministro Pardo, por favor.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias señor Ministro Presidente. Señoras y señores Ministros, también noté en el proyecto que estamos analizando, que no hay una respuesta, –desde mi punto de vista, tal vez pasé por alto algunas de las afirmaciones que se hacen– pero me parece que el planteamiento concreto en relación con la violación al principio de reserva de ley, por lo que hace a la remisión que establecen algunos de los artículos impugnados para que el formato en que deban rendirse las declaraciones patrimoniales debe determinarlo el Comité Coordinador a propuesta del Comité de Participación Ciudadana.

Entiendo que es un argumento fuerte que —incluso— algunos de las y los compañeros que han hecho uso de la palabra se han referido a ese punto y no hay compartido la propuesta del proyecto. En ese aspecto, advierto que no hay una respuesta –por lo menos– independiente o concreta a ese planteamiento, que lo calificaría como un segundo concepto de invalidez muy concreto pero, sobre el punto, también pronunciándome, me parece que la Constitución, en su artículo 108, en donde habla precisamente de la obligación de rendir declaraciones patrimoniales, establece que debe hacerse ante las autoridades competentes y en los términos que establezcan las leyes. Creo que no sería factible que una ley, a la que se le ha hecho esta delegación para poder establecer cuál es la forma en que se

deba rendir esa declaración patrimonial, a su vez, haga una delegación ahora a un Comité Coordinador con la propuesta de un Comité de Participación Ciudadana. Desde esa perspectiva, me parece que los preceptos que se impugnan, que hablan concretamente de que el formato debe ser establecido por este Comité, resulta violatorio de un principio de reserva de ley, que advierto —también— de manera clara en la propia Constitución, en el artículo 108.

Ahora bien, por otro lado, en el primer planteamiento de inconstitucionalidad o de invalidez que se hace valer en esta acción, que es el relativo a que el artículo 29 salvaguarda los datos personales de los funcionarios públicos que tenemos la obligación de rendir estas declaraciones, me parece que el planteamiento va en el sentido de que, ni siquiera en aras de una absoluta transparencia y acceso absoluto debieran salvaguardarse estos datos personales porque el planteamiento que se hace en las acciones que debe prevalecer —sobre todo— el principio de máxima transparencia, incluso, sobre el de la salvaguarda de los datos personales; es decir, —para decirlo de manera coloquial— ellos vienen por una mayor transparencia —incluso— a costa de la salvaguarda de los datos personales.

En este aspecto, comparto la conclusión del proyecto, en el sentido de que es adecuado, en esta ponderación de derechos entre acceso a información y transparencia frente a salvaguarda de datos personales que —incluso— está reconocido en el texto constitucional, en el propio artículo 6º. Llego a la misma conclusión del proyecto, pero me separaría de todo el análisis que se hace a partir de párrafo 60, en la página 49, en donde se hace referencia a lo que establece el artículo 70, fracción XII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información

Pública, frente al artículo impugnado, el 29 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Aquí se establece que existe una antinomia entre estos dos preceptos, porque la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala, con base en lo que establecimos en un precedente, –el que ya se ha señalado– que se requiere de la autorización del servidor público para hacer pública su declaración; y el artículo 29 establece la obligación genérica de que todas las declaraciones patrimoniales deben ser públicas y, en esta antinomia, el proyecto concluye que debe prevalecer el artículo 29 impugnado porque señala que, además de que se trata de una ley posterior, es una ley que regula de manera específica el tema de acceso a la información.

Todo este razonamiento no lo comparto, en principio, porque estimo que no es necesario para la resolución del planteamiento de invalidez que se hace en la demanda de acción de inconstitucionalidad. No comparto tampoco la conclusión, me parece que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública es la que debe regular estos principios, y la Ley General de Responsabilidades Administrativas tiene que basarse en la reglamentación que haga la ley general sobre este tema; es decir, me separo del estudio que hace el proyecto en relación con este tema, y sería también de la idea de que debiera prevalecer la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y en esto compartiría algunos de los puntos que expuso la Ministra Luna Ramos, en el sentido de que el precedente de este Tribunal Pleno –digámoslo así– sigue vigente o los razonamientos también serían aplicables, incluso, con el nuevo texto de las leyes que han venido reformándose con posterioridad, porque el artículo 108 constitucional establece la obligación de rendir la declaración patrimonial, lo deja a lo que

dispongan las leyes respectivas, y la ley que reglamenta esta disposición constitucional sería la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el punto de declaraciones patrimoniales, y esta ley general que establece que se requiere de la autorización del servidor público para hacer precisamente pública su declaración.

Insisto, aquí no comparto esto, pero también me parece que si la propuesta de la acción de inconstitucionalidad viene sobre la base de dar mayor transparencia, –incluso, a costa de la protección de datos personales– creo que la invalidez –desde mi punto de vista– no podría generarse desde que el propio artículo 29 establece la obligación de que sean públicas las declaraciones patrimoniales y nosotros pudiéramos llegar a la conclusión de invalidarla porque esto es contrario a lo que establece la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y, además, a lo que el artículo 108 constitucional delega en la ley respectiva; pero me parece que esto excedería los alcances –desde mi punto de vista– de esta acción de inconstitucionalidad, porque se vendría por una invalidez, en aras de una mayor transparencia, y nosotros fundaríamos la invalidez en una norma que restringiría aún más ahora el tema de si deben ser públicas o se requiere de la autorización respectiva. Tal vez en algún otro asunto pudiéramos pronunciarnos sobre este tema en concreto, cuando viniera también planteado de manera específica.

Por otro lado, –también nada más para finalizar– quisiera expresar alguna impresión que tengo, porque la circunstancia de que una persona acceda a que su declaración patrimonial sea pública, me parece que, –de todos modos, aun con esa aceptación o esa autorización– la versión que se publica, de esa declaración patrimonial, debe salvaguardar los datos personales en términos del propio artículo 6º constitucional; es decir, hay que

hacer también una combinación en el tema de si se requiere autorización, y una vez que se tiene la autorización cuál va a ser el formato en el que se va a hacer pública esa declaración, porque en ese formato, por disposición expresa –lo señalaba el Ministro Franco– del propio artículo 6º constitucional, deben salvaguardarse los datos personales y, en términos también de los artículos 113 y 116 –que ya se señalaron también– de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, debemos ser cuidadosos de los datos que pueden poner en riesgo la vida o la seguridad de los servidores públicos y los que se refieren a su vida privada.

En este sentido, –insisto– y prácticamente el argumento central sería la violación al principio de reserva de ley por lo que hace al formato en que deban rendirse las declaraciones patrimoniales, me pronunciaría en contra del proyecto que estamos discutiendo, de manera muy respetuosa. Gracias.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Señor Ministro Zaldívar, si es tan amable.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias señor Ministro Presidente. Me voy a pronunciar sobre el tema de la validez del artículo 29, que fue la sugerencia que nos hizo el Ministro Presidente para analizarlo.

Desde mi punto de vista, a pesar de que ya se han citado aquí, de manera reiterada, los preceptos involucrados, me parece que es importante –a efecto de poder hilar mi argumentación– referirme a los artículos que –en mi opinión– son importantes para resolver esta cuestión.

En primer lugar, el artículo 6º de la Constitución, en su fracción I, dice: “Toda la información en posesión de cualquier autoridad [...] es pública”. Esta es la regla general, “y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad”.

Creo que es indudable que la información de las declaraciones patrimoniales de los servidores públicos, una vez que se encuentran en poder de la autoridad, es una información de carácter pública, si bien, esta puede ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional o también juega –como vamos a ver ahora– el tema de datos personales; sin embargo, tratándose de las declaraciones patrimoniales debe operar y jugar el principio de máxima publicidad, como con cualquier información pública.

La fracción II dice: “La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes”. Es decir, la vida privada y los datos personales tienen una protección reforzada que no debe verse necesariamente como contradictoria con la fracción I, sino se tienen que armonizar el derecho a la máxima publicidad, la transparencia con el derecho a la vida privada y datos personales.

Y el artículo 108 constitucional, también, en su último párrafo dice: “Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley”.

Derivado del Sistema Nacional Anticorrupción se establece el artículo 29, –que estamos analizando– dice expresamente lo siguiente: “Las declaraciones patrimoniales y de intereses serán públicas salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución. Para tal efecto, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá los formatos respectivos, garantizando que los rubros que pudieran afectar los derechos aludidos queden en resguardo de las autoridades competentes”.

En primer lugar, me parece que no hay una contradicción entre los preceptos constitucionales y legales que desarrollan la transparencia y la protección de datos personales, con aquellos preceptos constitucionales y legales que desarrollan el Sistema Nacional Anticorrupción; me parece que la Constitución la tenemos que interpretar armónicamente que, al establecerse un nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, en el cual la Constitución pretende que se establezca –a partir de un sistema bastante sofisticado– acciones tendentes a combatir la corrupción. Desde mi punto de vista, esto permea todos los otros preceptos de la Constitución, y más que un análisis de cuál debe prevalecer, me parece que es factible una interpretación armónica y, en este sentido, creo que el artículo 29, en su primera parte, respeta la reserva de ley, porque lo que dice es que serán públicas las declaraciones patrimoniales, salvo que, aquello que pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos en la Constitución; es decir, aquí la ley se refiere al artículo 6º constitucional, y se refiere a lo que la Constitución entiende por datos personales y por vida privada, esto tiene que ser protegido pero, entiendo, también que tiene que ser protegido a la luz de los fines, las finalidades y los principios del Sistema Nacional Anticorrupción.

En donde me parece que pudiera haber un debate es el que se establezca en la ley que el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana emitirá los formatos respectivos; en este caso, ¿se está vulnerando o no el principio de reserva de ley?

Creo que lo primero que tendríamos que establecer es que el artículo 113 de la Constitución, al generar el Sistema Nacional Anticorrupción establece dos tipos de Comités: un Comité Coordinador que está formado por diversos servidores públicos de alto nivel y el Comité de Participación Ciudadana —al que se refiere la fracción II— y dice el artículo 113, fracción II: “El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y”.

Creo que el artículo 29, acorde al Sistema Nacional Anticorrupción, le da a la intervención de la sociedad civil, a partir de este Comité de Participación Ciudadana, una enorme relevancia, y eso viene desde la Constitución.

Sería muy complicado —para mí— que la ley pudiera establecer los formatos. La ley creo que interpreta adecuadamente el artículo 6º constitucional, dice: vida privada y datos personales no deben ser públicos, ¿en qué términos? En los que marca la Constitución y de acuerdo a las finalidades del Sistema Nacional Anticorrupción; sin embargo, alguien tiene que hacer al final los formatos, alguien tiene que decir al final qué es dato personal o qué es vida privada, en específico, en detalle, y esto lo va a establecer el Comité Coordinador, pero —muy importante— a

través de un órgano con una legitimidad ciudadana constitucional, que es este Comité de Participación Ciudadana.

En ese sentido, me parece que, —obviamente— lo que establezca este Comité de Participación Ciudadana y lo que establezca el Comité Coordinador, van a ser actos que pueden ser justiciables, es decir, que pueden ser impugnados a través de alguno de los medios de impugnación.

Estos órganos —como cualquier otro— están sujetos a una revisión jurisdiccional y no están exentos de poderse exceder o equivocarse; sin embargo, no me parece que —de entrada— pudiéramos sostener que el delegar, —si se quiere utilizar la palabra delegar, que no creo que sea realmente una delegación— que establecer esta atribución al Comité de Participación Ciudadana, esté violando el principio de reserva de ley, porque todos los preceptos constitucionales que hemos leído dicen en términos de ley y la ley establece la forma en que se va a hacer.

No creo que, cuando la Constitución dice “en términos de ley”, signifique que la ley tiene que desarrollar todo; me parece que la ley tiene que establecer las bases de la forma como se va a desarrollar esta situación y, por ello, creo que no es conveniente en este momento —y creo que tampoco sería procedente— establecer los lineamientos que tiene que tomar el Comité de Participación Ciudadana.

Creo que estos lineamientos están en el propio artículo 29, están en las leyes, están en la Constitución, y será un paso posterior cuando —eventualmente— se den estos formatos, si es que hay una acción de cualquier tipo en ese sentido, que nos podamos pronunciar si el balance que hizo este Comité Coordinador, a

partir de lo que pidió el Comité de Participación Ciudadana es adecuado o no.

Me queda claro que, desde una óptica constitucional, –digamos– tradicional, es un tanto cuanto inoportuno delegar en órganos administrativos este balance y este equilibrio que se tiene que dar entre derechos, con independencia que es de cuestionable constitucionalidad. Sin embargo, aquí estamos en presencia de un órgano atípico que creó la Constitución, precisamente para que la ciudadanía tenga un órgano ajeno a la política partidaria, ajeno a los servidores públicos y a los diferentes Poderes del Estado, que con una autoridad moral, específica, derivado de un proceso de designación en el que interviene la sociedad civil, se haga cargo de presentar la formulación de estos formatos.

En ese sentido, me parece que el artículo 29 va en la lógica del Sistema Nacional Anticorrupción, va en la lógica en lo que el Constituyente quiso hacer para generar este nuevo sistema en aras de combatir una situación que para la sociedad –como nos hemos dado cuenta con múltiples manifestaciones– ya es insostenible, y –reitero, para mí– no hay una contradicción entre los preceptos constitucionales ni legales, tendríamos que interpretarlos armónicamente, si las declaraciones patrimoniales y de intereses serán públicas, por supuesto, y este es el principio general y los formatos tendrán que privilegiar este principio.

Sin embargo, hay ciertos datos de vida privada o datos personales que no son afines a lo que se busca con el Sistema Nacional Anticorrupción, que por mandato del propio artículo 6° constitucional, –que no ha sido modificado, y que el propio artículo 29 reconoce–, no pueden ser dados a conocer.

De tal suerte que esto, —en mi opinión— logra el equilibrio adecuado entre la máxima publicidad de las declaraciones patrimoniales con la reserva a esos datos que pueden poner en peligro la integridad física, la vida privada y los datos personales de los servidores públicos, que también —obviamente— somos titulares de derechos humanos.

Reitero, creo —es mi opinión— que esta delegación al Comité de Participación Ciudadana tenemos que analizarla viendo la naturaleza propia de este Comité, nos ha pasado mucho recientemente que se están generando categorías de órganos en la Constitución, que no se compadecen con las categorías tradicionales del derecho constitucional, órganos constitucionales autónomos que tenemos de diversa índole, y hay participaciones ciudadanas —como en la que ahora nos encontramos— en donde, me parece que si le queremos dar sentido a esta participación de la ciudadanía a partir de este Comité de Participación Ciudadana, tenemos que validar este tipo de atribuciones porque, de lo contrario, pues sería un mero órgano testimonial sin ninguna atribución y prácticamente sin ninguna intervención de tipo normativo en la estructura del Sistema Nacional Anticorrupción.

Por estas razones, estoy con la validez del precepto, aunque por razones distintas que las que se contienen en el proyecto. Gracias Presidente.

SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE: Gracias señor Ministro. Faltan diez minutos para que termine normalmente esta sesión; falta desde luego la intervención del señor Ministro Eduardo Medina Mora, la mía también y, desde luego, tengo entendido que el señor Ministro ponente, para que exprese una serie de argumentaciones de lo que se ha expuesto. Como ustedes entenderán, no hay tiempo suficiente para hacerlo con toda

amplitud; de tal modo que seguiremos, entonces, la discusión de este asunto el día de mañana, para lo cual los cito a la sesión pública ordinaria que tendrá lugar en este recinto, a la hora acostumbrada. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:55 HORAS)