

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 229/2023-CA,  
DERIVADO DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE  
LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 280/2023**

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

**PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK  
SECRETARIA: JAZMÍN BONILLA GARCÍA**

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ del dos mil veintitrés, emite la siguiente

**S E N T E N C I A**

Mediante la que se resuelve el recurso de reclamación 229/2023-CA, derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 280/2023, interpuesto por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

**I. ANTECEDENTES**

1. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en lo sucesivo INAI) promovió controversia constitucional impugnando de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión la omisión de designar y concluir el proceso de designación de personas comisionadas de ese órgano, solicitando la concesión de la medida cautelar para los siguientes efectos:
  - a) Que se ordene al Senado de la República que cumpla los artículos 6 y 76 constitucionales y realice los tres nombramientos para ocupar las vacantes de personas comisionadas del Pleno del INAI.
  - b) Que se permita al Pleno del INAI sesionar válidamente con cuatro personas comisionadas realizando incluso una interpretación

conforme del artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

2. **Admisión de demanda.** Mediante proveído de tres de abril del dos mil veintitrés, la Ministra Presidenta registró la demanda de controversia constitucional con el número 280/2023 y ordenó su turno a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, quien mediante diverso acuerdo de veinticuatro del mismo mes y año admitió la demanda y ordenó formar el cuaderno incidental.
3. **Incidente de suspensión.** En auto de veinticuatro de abril del año en curso, la Ministra instructora negó la medida cautelar solicitada.
4. **Recurso de reclamación.** Inconforme, el representante y Director General de Asuntos Jurídicos del INAI interpuso recurso de reclamación, que se admitió trámite en auto de cuatro de mayo con el número de registro 229/2023-CA, acuerdo en que, además, se ordenó correr traslado a las partes para que expresaran lo que a su interés legal conviniera y se turnó el asunto al Ministro Javier Laynez Potisek.
5. En proveído de veinticuatro de mayo del dos mil veintitrés, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se avocó al conocimiento del recurso.

## II. **COMPETENCIA**

6. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer del recurso de reclamación de conformidad con los artículos 53 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (en adelante ley reglamentaria); así como 10, fracción I, y 11, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos segundo, fracción I, *a contrario sensu*, y tercero del Acuerdo General Plenario 1/2023, ya que

deriva de una controversia constitucional en el cual resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

### **III. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN**

7. El recurso de reclamación se interpuso dentro del plazo de cinco días que establece el artículo 52 de la ley reglamentaria, ya que el auto recurrido se notificó por oficio al recurrente el veinticinco de abril del dos mil veintitrés, mientras que el oficio de expresión de agravios se remitió electrónicamente el dos de mayo siguiente, esto es, al tercer día hábil, descontando en el cómputo los días miércoles veintiséis de abril, en que surtió efectos la notificación, así como sábado veintinueve y domingo treinta del mismo mes y año, y lunes uno de mayo siguiente, por haber sido inhábiles de conformidad con los artículos 2 y 3, fracciones I y II, 6, párrafo primero, de la ley reglamentaria, 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el punto primero, incisos a) y b), del Acuerdo General Plenario 18/2013, de diecinueve de noviembre del dos mil trece, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia y de descanso para su personal.
8. Por otra parte, el recurso fue interpuesto por parte legitimada, ya que lo suscribe el representante y Director General de Asuntos Jurídicos del INAI, a quien se le reconoció ese carácter mediante proveído de admisión de demanda de la controversia constitucional 280/2023.

### **IV. PROCEDENCIA**

9. El recurso de reclamación es procedente de conformidad con el artículo 51, fracción IV, de la ley reglamentaria, toda vez que se interpone contra el acuerdo a través del que la Ministra instructora negó la suspensión de la omisión impugnada en la controversia constitucional de origen.

### **V. ESTUDIO**

10. La Ministra instructora negó la medida cautelar sobre las siguientes consideraciones esenciales.
11. Respecto de la solicitud de suspensión para el efecto de que se ordene al Senado de la República que cumpla el mandato de los artículos 6 y 76 constitucionales explicó que no es posible concederla por tratarse de la pretensión principal o derecho litigioso cuya constitucionalidad se cuestiona a través de la controversia constitucional y, por ende, constituye la materia del fondo del asunto. De concederse la medida cautelar se generarían efectos restitutorios propios de la sentencia definitiva.
12. Agregó que el acto impugnado a través de la controversia constitucional es una omisión y, por tanto, otorgar la medida cautelar en los términos solicitados implicaría dejar sin materia el medio de control constitucional.
13. Además, expuso que la suspensión en las controversias constitucionales participa de la naturaleza de una medida cautelar que no tiene por objeto reconocer y/o constituir, aun de manera provisional, el derecho que se pretende en el fondo del asunto pues, hacerlo, implicaría prejuzgar sobre el asunto, aspecto que corresponde únicamente a la sentencia que se dicte en el fondo.
14. En cuanto la solicitud de que se conceda la medida cautelar para el efecto de permitir que el Pleno del INAI pueda sesionar válidamente con cuatro personas comisionadas hasta en tanto el Senado de la República designe a quienes deban ocupar las plazas vacantes, explicó que el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública prevé que para que las sesiones del Pleno del órgano de transparencia sean válidas es necesaria la asistencia de cuando menos cuatro (sic) personas comisionadas, incluyendo a quien ejerza la presidencia.

15. Sobre esa base legal, sostuvo que no es jurídicamente posible conceder la suspensión en los términos solicitados, pues el texto de la norma es contundente a partir de una única interpretación literal que no admite otra forma de interpretación que no sea delimitar la actuación del INAI a sesionar únicamente cuando cuente con, cuando menos, cinco personas comisionadas como mínimo.
16. Expuso que no es posible realizar la interpretación conforme solicitada, en primer lugar, porque el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública es una norma de carácter general y, en segundo, porque no fue impugnado destacadamente. En su caso, tampoco es posible la desaplicación de esa norma ya que no se advierte un motivo válido para hacerlo, en el entendido de que subsiste una presunción de constitucionalidad que no es materia de la litis.
17. Contra la resolución anterior, el INAI sostiene que el acuerdo recurrido pasó por alto que la suspensión solicitada tiene por objeto evitar un daño grave e irreparable a la sociedad mexicana al verse privada de la garantía y disfrute de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.
18. Explica que existe de hecho una inhabilitación material para que el INAI ejerza sus funciones como órgano garante nacional, por lo que conceder la medida cautelar contra la omisión en que ha incurrido el Senado de la República debe ser valorada en función del daño irreparable, trascendente y grave para la garantía y protección de los derechos cuya tutela tiene asignada constitucionalmente.
19. Agrega que es inexacto que se hubiera solicitado la suspensión contra normas generales y que incluso el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública no fue impugnado, sino que únicamente se solicitó su interpretación conforme, debiéndose tomar en cuenta que se cumplen los requisitos establecidos por la ley reglamentaria para la concesión de la medida cautelar, pues quedó

evidenciada la grave vulneración a derechos fundamentales, no se pone en peligro la seguridad ni la economía nacional ni mucho menos se pone en riesgo a alguna institución fundamental del orden jurídico mexicano ni se afecta gravemente a la sociedad mexicana. Por el contrario, la omisión en que ha incurrido el Senado de la República es justamente la que pone en peligro la garantía de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales de la sociedad.

20. Aduce que las consideraciones que sustentan el acuerdo recurrido no hallan sustento ni en la ley reglamentaria ni algún precedente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que evidencia que, además, adolece de indebida fundamentación, máxime que, insiste, en todo momento se buscó cumplir la finalidad de la suspensión en controversias constitucionales que es la de evitar y prevenir un daño trascendente e irreparable a las partes y a la sociedad.
21. En relación con la negativa de la suspensión solicitada para el efecto de que se ordene al Senado de la República que otorgue los nombramientos correspondientes, explica que la Ministra instructora pasó por alto que la omisión impugnada es de naturaleza continuada por resultados, pues no cambiará por el solo transcurso del tiempo y, sobre esa base, debió tomar en cuenta el contenido de la tesis de jurisprudencia P./J. 109/2004, de rubro: *SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE HACER UNA APRECIACIÓN ANTICIPADA DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO (APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y PELIGRO EN LA DEMORA)*, sobre todo porque con la omisión en que incurre el Senado de la República cada día se agrava el estado inconstitucional de las cosas vulnerando la autonomía constitucional del INAI y agravando la vulneración de los derechos fundamentales que ese órgano tutela.

22. Afirma que las condiciones de omisión en que se han mantenido las cosas permiten concluir que en el fondo del asunto se actualizará la transgresión al artículo 6º constitucional. De esta manera, el examen de probabilidad exigido por la jurisprudencia antes referida evidencia la existencia del peligro en la demora porque, al no sesionar, el INAI no puede cumplir su mandato constitucional de garantizar los derechos de acceso a la información y protección de datos personales de la ciudadanía.
23. Agrega que al resolver el recurso de reclamación 130/2020-CA, la Segunda Sala de este alto tribunal consideró que la suspensión tiene un doble carácter, por un lado, es una medida cautelar pero, por otro, tiene naturaleza tutelar para prevenir el daño trascendente que se pueda ocasionar no sólo a las partes, sino a la sociedad en general. Así, es posible conceder la suspensión cuando se afecten negativamente los arreglos institucionales creados por el Estado para garantizar los derechos humanos, pues en esos casos la vulneración de dichos bienes humanos básicos no se proyecta hacia una determinada persona, sino que impacta en todos aquellos usuarios o beneficiarios de la institución de que se trate e, incluso, de la sociedad en general.
24. De ahí que afirme que es inexacto que no se puedan otorgar efectos restitutorios a la suspensión y, por ende, que debe ordenarse al Senado de la República que realice los nombramientos faltantes.
25. Por otra parte, en relación con la negativa de la medida cautelar para el efecto de que se permita al INAI sesionar válidamente con las cuatro personas comisionadas que lo integran en la actualidad, sostiene que es inexacto considerar que el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública solamente tiene una interpretación literal y que al no haber sido impugnado no procedería realizar interpretación alguna.

26. Afirma que nuevamente se pasó por alto que el propósito de la suspensión en controversias constitucionales es evitar y prevenir un daño trascendente e irreparable a las partes y a la sociedad que, en el caso concreto, se traduce en la permanente violación a los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.
27. Explica que si bien el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública regula el funcionamiento del Pleno del INAI al establecer una regla de asistencia (cinco personas comisionadas cuando mínimo) y el criterio de votación para válidamente adoptar las resoluciones colegiadas (mayoría simple), lo cierto es que el artículo 6, fracción VIII, constitucional establece que ese órgano garante de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales se integrará por 7 personas comisionadas nombradas por la Cámara de Senadores, por lo que la disposición legal referida únicamente cobra sentido teleológico cuando el órgano opera regularmente conforme al texto constitucional.
28. Es decir, la exigencia legal únicamente cobra sentido y debe operar cuando el INAI se encuentra funcionando regularmente con las siete personas comisionadas que dispone el artículo 6, fracción VIII, constitucional, sin que la imposibilidad de sesionar se deba a una cuestión propia del órgano autónomo, pues insisten que esa situación atípica se genera a partir de la omisión en que ha incurrido el Senado de la República.
29. En esa medida, sostiene que de conformidad con la tesis 2a. I/2003, de rubro: *SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL MINISTRO INSTRUCTOR TIENE FACULTADES PARA DECRETLARLA NO SÓLO RESPECTO DEL ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA, SINO TAMBIÉN RESPECTO DE SUS EFECTOS O CONSECUENCIAS*, procede conceder la medida cautelar para el efecto de que se permita al órgano sesionar con únicamente cuatro de las personas comisionadas, pues la imposibilidad de hacerlo en términos del artículo 33 de la Ley

Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública deriva, precisamente, de la omisión materia de impugnación en la controversia constitucional.

30. Insiste en que el contenido del artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública es neutro por cuanto hace a su diseño en el caso de que se encuentren nombradas las siete personas integrantes del Pleno del INAI a que se refiere el artículo 6º constitucional, sin embargo, interpretarlo literalmente ante una circunstancia extraordinaria como la que motivó la promoción de la controversia constitucional, implicaría una inhabilitación de hecho sobre la obligación de ese órgano de proteger los derechos de acceso a la información y a la protección de datos personales.
31. Sobre esas bases, explica que debe emprenderse una interpretación conforme del artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública a efecto de dotar al sistema jurídico unidad, coherencia y consistencia en el marco constitucional que permita la salvaguarda de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en tanto se decide la controversia constitucional en lo principal.
32. Sostiene que una interpretación integral de la normatividad aplicable revela dos aspectos: que el quorum establecido para la validez de las sesiones del Pleno del INAI presupone que existen siete personas comisionadas designadas y, además, que no fue establecido con la finalidad de habilitar al Pleno ante el extraordinario caso de falta de designación de personas comisionadas, sino ante su falta de asistencia. Es decir, la asistencia de cuando menos cinco personas comisionadas está necesariamente relacionada con la designación íntegra del Pleno.
33. Afirma que, contrario a lo sostenido por la Ministra instructora, no era necesario que se destacara como norma impugnada el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública para

que, en su caso, procediera la interpretación conforme. En primer lugar, porque conforme a la ley reglamentaria no es posible conceder la suspensión contra normas generales (aunque existen precedentes de este alto tribunal que ya lo permiten) y, en segundo, porque no basta una interpretación literal, sino que por disposición expresa del artículo 1º constitucional se debe emprender una interpretación conforme.

34. Además, dice que la interpretación que propone tampoco hace inviable el ejercicio de votación porque la legislación de la materia únicamente exige la adopción de las determinaciones por una mayoría simple, lo que se podría cumplir permitiendo al Pleno del INAI funcionar extraordinariamente con la integración de cuatro personas comisionadas con que cuenta en la actualidad.
35. Finalmente, solicita que, en caso de que se coincida en que era necesario impugnar el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública para emprender la interpretación conforme, se realice un control *ex officio* preventivo de constitucionalidad derivado de su aplicación en perjuicio en el acuerdo recurrido.
36. A lo largo de su pliego de agravios, el INAI propone una serie de argumentos encaminados a demostrar la procedencia de la concesión de la medida cautelar a efecto de garantizar el respeto y protección de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, para dos efectos:
  - a) Que se instruya al Senado de la República que realice la designación de las personas comisionadas pendientes para integrar el Pleno del INAI.
  - b) Que, en su defecto, se permita a la actual integración de cuatro personas comisionadas sesionar con ese número ante la extraordinaria situación de la falta de integración del Pleno del INAI.

37. Para determinar el tratamiento que deba darse a sus argumentos resulta necesario tener en cuenta que, de acuerdo con el diccionario jurídico mexicano, las medidas cautelares son los instrumentos que puede decretar el juzgador a solicitud de las partes o de oficio para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable a las mismas partes o a la sociedad, con motivo de la tramitación de un proceso.
38. La doctrina ha atribuido una serie de características a las medidas cautelares: a) su carácter instrumental, b) su carácter provisional, y c) la necesidad y urgencia que deben acompañar su otorgamiento.
39. En torno a la **instrumentalidad** se tiene que las providencias cautelares no existen por sí mismas, sino que están al servicio de la resolución final. Se erigen como una forma de tutela mediata que garantiza el eficaz funcionamiento de la impartición de justicia en forma expedita, pero con el adecuado ejercicio de ponderación que requiere la emisión de la resolución final.
40. El carácter **provisional** se refiere a que las medidas cautelares fenecen una vez que se dicta la sentencia que pone fin al proceso en lo principal, es decir, únicamente tienen “vida” mientras dura el proceso, mientras que la **necesidad y urgencia** se refiere a que las providencias cautelares deben ser necesarias para evitar la producción de perjuicios graves e irreparables y urgentes en tanto se dictan -en principio- sin oír previamente a la parte demandada en un proceso.
41. Para que proceda la concesión de las medidas cautelares se deben cumplir dos presupuestos: la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. La primera implica la realización de un juicio de probabilidad e indiciario en favor de la parte que solicita la medida cautelar en relación con el derecho que se defiende en el proceso, mientras que el segundo obedece a que el tiempo de duración del proceso principal puede hacer ineficaz el derecho que en él se defiende.

42. Sobre el peligro en la demora, en la obra *Introducción al estudio sistemático de las providencias cautelares*, Piero Calamandrei distinguió dos tipos: el primero que denominó *peligro de infructuosidad* y, el segundo, *peligro de tardanza de la providencia principal*.
43. El de infructuosidad se refiere a la urgente necesidad de **asegurar, en forma preventiva, la eficacia de la sentencia final**, mientras que el de tardanza de la providencia principal busca la **aceleración provisional de la satisfacción del derecho** (el peligro se da justamente por las dilaciones en el proceso ordinario y el estado de insatisfacción del derecho alegado) y, en esa medida, trata de adelantar los efectos de la futura sentencia.
44. Entre las providencias cautelares se encuentra la suspensión del acto reclamado o del acto impugnado que, por supuesto, goza de las cualidades y características inherentes a este tipo de medida y, por ende, busca preservar la materia del juicio, pero anticipando los efectos de la sentencia para evitar el daño que se podría generar con el retardo en su emisión. Sirve de apoyo a lo anterior la tesis de jurisprudencia P./J. 27/2008 del Tribunal Pleno, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta., Novena Época, Tomo XXVII, marzo del 2008, página 1472, que dice:

**SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES.** *La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que en primer lugar tiene como fin preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente y, en segundo, tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general en tanto se resuelve el juicio principal, vinculando a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten. Cabe destacar que por lo que respecta a este régimen, la controversia constitucional se instituyó como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, que tiene entre otros fines el bienestar de la persona que se encuentra bajo el imperio de aquéllos, lo que da un carácter particular al régimen de responsabilidades de quienes incumplen con la suspensión decretada, pues no es el interés individual el que se protege con dicha medida cautelar, sino el de la sociedad, como se reconoce en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

45. Ahora, como su nombre lo dice, la suspensión del acto impugnado pretende *suspender* o paralizar momentáneamente (hasta en tanto se decide el proceso en lo principal) **sus efectos nocivos** tomando en cuenta, por supuesto, su naturaleza. Es decir, el ejercicio de ponderación que debe emprender la persona juzgadora para determinar si se concede o no la suspensión exige atender al tipo de efectos que produce el acto impugnado en atención a su naturaleza, pues no serán lo mismo los efectos derivados de un acto positivo, que de uno negativo (con efectos positivos o efectos negativos, según se trate) o de una omisión u abstención.
46. Si bien en la práctica jurídica es frecuente escuchar que la suspensión del acto reclamado o del acto impugnado busca mantener las cosas en el estado que guardan hasta en tanto se decida el juicio en lo principal, conforme a las explicaciones hasta aquí expuestas queda claro que tal expresión es inexacta. Como medida cautelar, la suspensión busca paralizar provisionalmente los efectos nocivos que genera el acto impugnado y, además, evitar que con motivo de la tramitación y alargamiento del proceso se ocasione un grave e irreparable perjuicio a las partes o a la sociedad (según el objeto de tutela de cada proceso y el tipo de acto que se impugne).
47. Afirmar que la suspensión busca mantener el estado que guardan las cosas hasta en tanto se decida el juicio en lo principal sería tanto como atentar contra su naturaleza de medida cautelar, en tanto instrumento que si bien busca preservar la materia del juicio (pero no por ello preservar el estado que guardan las cosas), lo cierto es que también anticipa los efectos de la sentencia para evitar (cauteladamente) el daño que se podría generar con el retardo en su emisión.
48. Sentadas las bases anteriores conviene ahora tener en cuenta algunas notas de la suspensión en controversia constitucional, para lo cual se toma en consideración que, como decidió el Tribunal Pleno en la tesis de jurisprudencia P./J. 27/2008 ya antes citada, la controversia

constitucional se instituyó como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder que tiene, entre otros fines, el bienestar de la persona que se encuentra bajo el imperio de aquéllos.

49. En este punto es importante mencionar que el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro se publicó la reforma que modificó sustancialmente el sistema orgánico y competencial de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para coadyuvar en su consolidación como un auténtico tribunal constitucional, modificaciones de entre las que destacan: a) por un lado, la reducción del número de integrantes y la modificación al “régimen jurídico” de las ministras y los ministros (para que orgánicamente fuese similar a los tribunales constitucionales europeos y latinoamericanos) y, b) por otro, ya en materia competencial, se confirió a la Corte la posibilidad de declarar la invalidez con efectos generales de las normas contrarias al texto constitucional mediante la creación de las acciones de inconstitucionalidad, robusteciendo además sus atribuciones para resolver conflictos de carácter político-jurídico con la ampliación de los supuestos de procedencia de las controversias constitucionales.
50. De dicha reforma constitucional derivó un artículo 105 constitucional con un texto dividido en tres fracciones respecto de las que en este momento interesa aclarar que, **la primera (fracción I), se destinó a regular las controversias constitucionales como medio para resolver conflictos político-jurídico competenciales entre diversos ámbitos de gobierno**, mientras que la segunda (fracción II), reguló las acciones de inconstitucionalidad como proceso destinado a controlar -en abstracto- la constitucionalidad normas generales.
51. Es importante destacar que, al modificar el citado precepto, el poder reformador de la Constitución no dispuso alguna regla, principio o pauta relacionada con las medidas cautelares en ambos procesos constitucionales -como sí lo hacía por ejemplo en el juicio de amparo regulado por el diverso artículo 107 constitucional- sino que tales

aspectos técnico-procesales fueron regulados por el legislador ordinario en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de mayo de mil novecientos noventa y cinco.

52. Desde su origen, la controversia constitucional fue diseñada, en términos sencillos, como un proceso tendente a solventar o resolver los conflictos que pudieran existir entre dos órdenes u órganos de gobierno legitimados por invasión de competencias constitucionales, por estimar que existe algún acto o norma general que representa un agravio a sus atribuciones, que perjudica el cumplimiento de sus funciones o, en general, que transgrede el ejercicio de sus facultades constitucionales.
53. Sin embargo, ese propósito originario fue alterado sustancialmente mediante la reforma al artículo 105 constitucional publicada en marzo del dos mil veintiuno que adicionó un último párrafo a su fracción I para disponer: *[e]n las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.*
54. Con dicha adición, el poder reformador de la Constitución **posibilitó que, a través de una controversia constitucional, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva no solamente si un determinado acto o norma general afecta las competencias o atribuciones constitucionales de distintos órganos o niveles de gobierno, sino también si ese acto o norma es transgresor de algún derecho humano reconocido por los tratados internacionales de los que México es parte.**
55. Con esta disposición constitucional se buscó que, a través de la resolución de controversias constitucionales y en estricto respeto al deber de prevenir violaciones a derechos fundamentales, esta Suprema

Corte de Justicia de la Nación se encuentre en posibilidad de invalidar los efectos inconstitucionales de los actos que se impugnen y cuya ejecución pueda afectar irremediablemente algún derecho fundamental, notas que, por supuesto, deben ser tomadas en cuenta al analizar la suspensión en ese medio de control constitucional.

56. Ahora, como se mencionó, el artículo 105 constitucional no prevé las reglas para la concesión de la suspensión en controversias constitucionales, sino que tales condiciones se encuentran previstas en la ley reglamentaria, de la que conviene tener en cuenta lo dispuesto en sus artículos 14, 15 y 18, que establecen:

***Artículo 14.** Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable.  
La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.*

***Artículo 15.** La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.*

***Artículo 18.** Para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. El auto o la interlocutoria mediante el cual se otorgue deberá señalar con precisión los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva.*

57. Los preceptos transcritos revelan que el legislador previó que para otorgar la suspensión es necesario tomar en cuenta las circunstancias y características de la controversia constitucional de que se trate, disposición que encuentra sentido teniendo en cuenta las explicaciones hasta ahora dadas en el sentido de que la suspensión pretende *suspender* o paralizar momentáneamente (hasta en tanto se decide el proceso en lo principal) sus efectos nocivos atendiendo, **por supuesto tomando en cuenta su naturaleza**. Es decir, el ejercicio de ponderación que se debe emprender para determinar si se concede o

no la suspensión exige atender a qué tipo de efectos produce el acto impugnado en la controversia constitucional en atención a su naturaleza, así como los derechos que se buscan proteger con la promoción de ese medio de control constitucional que, conforme a la reforma constitucional del dos mil veintiuno, ya no solamente se refieren a cuestiones derivadas de la protección a una esfera constitucional, sino también transgresiones a derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte.

58. El artículo 15 establece las condiciones y requisitos para que proceda conceder la suspensión, a saber: que no se podrá conceder en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante, aspecto último que reitera el carácter necesario, urgente y cautelar de la suspensión que pretende evitar que con motivo de la tramitación y alargamiento del proceso se ocasione un grave e irreparable perjuicio a las partes o a la sociedad.
59. Esta afirmación se corrobora con la tesis de jurisprudencia P./J. 109/2004 del Tribunal Pleno, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, octubre del dos mil cuatro, página 1849, que establece:

**SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE HACER UNA APRECIACIÓN ANTICIPADA DE CARÁCTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO (APARIENCIA DEL BUEN DERECHO Y PELIGRO EN LA DEMORA).** La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada 2a. LXVII/2000, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO PROCEDE EL OTORGAMIENTO DE LA SUSPENSIÓN EN CONTRA DE ACTOS CONSUMADOS.", estableció que es improcedente otorgar la suspensión en una controversia constitucional en contra de actos consumados, porque ello equivaldría a darle a dicha medida efectos restitutorios. Sin embargo, sin abandonar este criterio, excepcionalmente procede otorgar la suspensión anticipando los posibles resultados que pudieran conseguirse con la resolución de fondo que se dicte, cuando las particularidades del caso lleven

a la convicción de que existe una razonable probabilidad de que las pretensiones del promovente tengan una apariencia de juridicidad y que, además, las circunstancias conduzcan a sostener que igualmente existe peligro en la demora de su concesión. Ello es así, porque conforme al artículo 18 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares del caso, lo que implica que el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, sin perjuicio de que esta previa determinación pueda cambiar con el dictado de la sentencia definitiva, pues tal anticipación es posible porque la suspensión es una especie del género de las medidas cautelares, por lo que aunque es evidente que se caracteriza por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta, le son aplicables las reglas generales de tales medidas en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En ese sentido, son dos los extremos que deben actualizarse para obtener la medida cautelar, a saber: 1) apariencia del buen derecho, y 2) peligro en la demora.** La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y sería que descarte una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso, de modo que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia definitiva se declarará la inconstitucionalidad del acto impugnado; y, por su parte, el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida, como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, el juzgador puede analizar esos elementos, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, tiene la facultad de dictar las medidas pertinentes que no impliquen propiamente una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado para resolver posteriormente, en forma definitiva, si los actos impugnados son o no constitucionales, por lo que el efecto de la suspensión será interrumpir un determinado estado de cosas mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se declaran infundadas las pretensiones del actor porque la apariencia del buen derecho fuera equivocada, tales actos puedan reanudarse, sin poner en peligro la seguridad o la economía nacional, a las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, o bien, sin afectar gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con dicha suspensión pudiera obtener el solicitante, que son las limitantes que establece el artículo 15 de la citada ley reglamentaria.

60. Sentadas las bases anteriores resulta necesario tener en cuenta que en la controversia constitucional de la que deriva el incidente de suspensión cuya negativa constituye la materia de análisis en este recurso de reclamación se impugnó de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión la omisión de designar y concluir el proceso de designación de personas comisionadas del INAI, solicitando la concesión de la medida cautelar para los siguientes efectos:

- a) Que se ordene al Senado de la República que cumpla los artículos 6 y 76 constitucionales y realice los tres nombramientos para ocupar las vacantes de personas comisionadas del Pleno del INAI.
  - b) Que se permita al Pleno del INAI sesionar válidamente con cuatro personas comisionadas realizando incluso una interpretación conforme del artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
61. En la demanda de controversia -y en el recurso que ahora se examina- el INAI informa que con la omisión en que ha incurrido la autoridad demandada se ha generado la imposibilidad material de que el Pleno de ese órgano constitucional autónomo adopte decisiones válidas, pues el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone que para que las decisiones adoptadas por el Pleno del INAI sean válidas se requieren cuando menos cinco personas comisionadas presentes, lo que ha implicado una dilación en la resolución de los recursos de su competencia y, en consecuencia, un estado de violación a los derechos de acceso a la información y protección de datos personales de la sociedad mexicana.
62. Tomando en cuenta lo anterior, procede verificar, en primer lugar, si es posible conceder la suspensión para el efecto de que se instruya u ordene al Senado de la República que cumpla los artículos 6 y 76 constitucionales y realice los tres nombramientos para ocupar las vacantes de personas comisionadas del Pleno del INAI.
63. Respecto del efecto solicitado, esta Segunda Sala considera que, tal como se sostuvo en el acuerdo recurrido, otorgar la suspensión para ese efecto tendría efectos restitutorios propios de la sentencia que, en su caso, se dicte al resolver el expediente principal, lo que implicaría desconocer que una medida cautelar busca preservar la materia del juicio aunque paralizando los efectos nocivos de la omisión impugnada.

64. Si bien conforme a las explicaciones hasta ahora expuestas, al momento de proveer sobre la suspensión, es posible emprender un análisis de la apariencia del buen derecho y del peligro en la demora, esta Segunda Sala considera que, en realidad ese examen de probabilidad y peligro por el retardo en la emisión de la sentencia definitiva puede realizarse en relación con el segundo efecto solicitado, a saber: que se permita al Pleno del INAI sesionar válidamente con cuatro personas comisionadas realizando incluso una interpretación conforme del artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
65. Para corroborar el aserto anterior resulta necesario tener en cuenta que el artículo 6, Apartado A, fracción VIII, constitucional, establece:

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

*Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.*

*El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.*

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

*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:*

*I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que 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, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.*

*II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijan las leyes.*

*III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.*

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 229/2023-CA  
DERIVADO DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE  
LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 280/2023**

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

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

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

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

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

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

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

*En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.*

*Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.*

*En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.*

*El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.*

*El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.*

*La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.*

*Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.*

*El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.*

*(...)*

66. El precepto constitucional transcrito reconoce, entre otros derechos, el de acceso a la información y el de protección a los datos personales, estableciendo en su apartado A las bases y principios para su ejercicio.
67. De particular relevancia para el caso que nos ocupa resulta lo dispuesto en la fracción VIII que establece que 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.**

68. Conforme a esa norma constitucional, ese organismo autónomo se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho, en el entendido de que en su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.
69. También dispone que el organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley y que, además, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.
70. El párrafo séptimo de esa fracción dispone que sus resoluciones son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados y que solo podrán ser impugnadas por el Consejero Jurídico del Gobierno ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, cuando puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

71. De especial relevancia resulta el párrafo octavo, que dispone que el organismo garante se integrará por siete personas comisionadas, cuyo nombramiento correrá a cargo de 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, 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, en el entendido que de no hacerlo dentro de dicho plazo, ocupará el cargo la persona nombrada por el Senado de la República. Sin embargo, si el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos referidos, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará a la persona que ocupará la vacante.
72. Las personas comisionadas durarán en su encargo siete años y deberán cumplir los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de la Constitución y serán sujetos de juicio político.
73. La fracción VIII también dispone que toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones y que ese organismo coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

74. De lo anterior se advierten las siguientes notas constitucionales relevantes:

- a) En México existe un organismo constitucional 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.**
- b) Ese organismo autónomo se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general.
- c) Su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, **independencia**, imparcialidad, **eficacia**, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.
- d) Tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- e) También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley y que, además, de oficio o a petición fundada del organismo garante

equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

f) Se integrará por siete personas comisionadas, cuyo nombramiento correrá a cargo de la Cámara de Senadores (con posibilidad de voto de objeción de quien tenga la Presidencia de la República), en el entendido de que durarán en su encargo siete años.

75. Así, constitucionalmente se diseñó un esquema básico ordinario y regular de funcionamiento e integración del órgano constitucional autónomo garante de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, en el que participan tanto el Senado como el Presidente de la República: su funcionamiento estará a cargo de siete personas comisionadas (de entre quienes se elegirá a quien detente la presidencia), que durarán siete años en su encargo, al término de los cuales se deberá designar **oportunamente** a quien sustituya a la persona saliente en los mismos términos que establece la Constitución.

76. Dicho en otras palabras, el poder reformador de la Constitución dispuso a nivel constitucional que la integración y funcionamiento regular y ordinario del organismo de transparencia es con siete personas comisionadas, en el entendido de que éstas deben ser nombradas oportunamente por el Senado de la República (con la intervención que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a quien ostente la Presidencia de la República) cada que finalice su periodo de siete años.

77. En efecto, al prever el plazo en que durarán en su encargo las personas comisionadas, así como el número que integrará el Pleno del organismo de transparencia, el poder reformador de la Constitución no solo previó la integración y funcionamiento del órgano garante, sino también el deber del Senado y del Presidente de la República de cumplir un mandato constitucional de designación **oportuna** que garantice su regular y constitucional funcionamiento en el cumplimiento de las

obligaciones de promover, proteger, respetar y garantizar los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, dejando al legislador ordinario la regulación sobre su operatividad.

78. Sentado lo anterior conviene tener en cuenta que, en cumplimiento al mandato constitucional del texto analizado anteriormente, se creó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) otorgándosele el carácter de órgano constitucional autónomo, cuya existencia está prevista en el artículo 17 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que establece:

***Artículo 17.** El Instituto es un organismo autónomo, especializado, independiente, imparcial y 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 en el ámbito federal, el ejercicio de los derechos de acceso a la información y la protección de datos personales, conforme a los principios y bases establecidos por el artículo 6o. de la Constitución, la Ley General, así como por lo previsto en esta Ley y demás disposiciones aplicables.*

*En su organización, funcionamiento y control, el Instituto se sujetará a lo establecido por esta Ley y se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.*

*Queda prohibida toda discriminación que menoscabe o anule la transparencia o acceso a la información en posesión de los sujetos obligados.*

79. Por su parte, los artículos 18 a 20 de esa legislación establecen:

***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.***

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

*En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del primer párrafo de este artículo, pero deberá obtenerse una votación de al*

*menos tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de al menos las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al Comisionado que ocupará la vacante.*

*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.*

**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.*

80. Los preceptos legales transcritos establecen con mayor precisión el procedimiento que debe seguir el Senado de la República en el nombramiento de las personas comisionadas que integran el Pleno del INAI.
81. De especial relevancia resulta el texto del artículo 18 que dispone que el procedimiento de designación 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 y 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.
82. Esta norma corrobora la interpretación realizada con anterioridad al artículo 6, apartado A, fracción VIII, constitucional, en el sentido de que el poder reformador de la Constitución dispuso a nivel constitucional que la integración y funcionamiento regular y ordinario del organismo de

transparencia es con siete personas comisionadas, en el entendido de que **éstas deben ser nombradas oportunamente** por el Senado de la República (con la intervención que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a quien ostente la Presidencia de la República) cada que finalice el periodo de siete años de cada una de esas personas comisionadas.

83. No podría hacerse una interpretación contraria, pues el incumplimiento de la designación oportuna impactaría en el regular y ordinario funcionamiento del órgano garante de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, que de conformidad con los artículos 21 del ordenamiento referido, 41 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 52 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, así como 38 y 39 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, tiene las siguientes atribuciones:

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

*Artículo 21. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:*

*XXIV. Interpretar, en el ámbito de su competencia, la presente Ley y la Ley General;*

*II. Conocer, sustanciar y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito federal; así como las denuncias por incumplimiento a las obligaciones de transparencia a que se refieren los Capítulos I y II del Título Tercero de esta Ley, en términos de lo dispuesto en la Ley General y la presente Ley;*

*III. Conocer, sustanciar y resolver los recursos de inconformidad que interpongan los particulares, en contra de las resoluciones emitidas por los Organismos garantes de las Entidades Federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información en términos de lo dispuesto en la Ley General;*

*IV. Conocer, sustanciar y resolver de oficio o a petición de los Organismos garantes de las Entidades Federativas los recursos de revisión que, por su interés o trascendencia, así lo ameriten, en términos de lo dispuesto en la Ley General;*

*XXIV. Establecer y ejecutar las medidas de apremio y sanciones previstas en el Título Sexto de la presente Ley, según corresponda;*

*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;*

*XXIV. Promover y difundir el ejercicio de los derechos de acceso a la información de conformidad con el programa nacional que en la materia*

**emita el Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y la normatividad en la materia;**

**VIII. Promover la cultura de la transparencia en el sistema educativo en el ámbito federal;**

**IX. Promover la digitalización de la Información Pública en posesión de los sujetos obligados y la utilización de las tecnologías de información y comunicación, conforme a las políticas que establezca el Sistema Nacional;**

**X. Capacitar a los Servidores Públicos y brindar apoyo técnico a los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información;**

**XI. Establecer políticas de transparencia proactiva atendiendo a las condiciones económicas, sociales y culturales del país, de conformidad con el Capítulo II del Título Cuarto de la Ley General;**

**XII. Elaborar y presentar un informe anual de actividades y de la evaluación general en materia de acceso a la información en el país, así como del ejercicio de su actuación, y presentarlo ante la Cámara de Senadores, dentro de la segunda quincena del mes de enero, y hacerlo público;**

**XIII. Promover la igualdad sustantiva en el ámbito de sus atribuciones;**

**XIV. Coordinarse con las autoridades competentes para que en los procedimientos de acceso a información, así como en los medios de impugnación, se contemple contar con la información necesaria en lenguas indígenas para que sean sustanciados y atendidos en la misma lengua;**

**XV. Garantizar condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, el derecho de acceso a la información;**

**XVI. Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta Ley;**

**XVII. Promover la participación y colaboración con organismos internacionales, en análisis y mejores prácticas en materia de acceso a la Información Pública y protección de datos personales;**

**XVIII. Fomentar los principios de gobierno abierto, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, accesibilidad e innovación tecnológica en la materia;**

**XIX. Determinar y, en su caso, hacer del conocimiento de la probable responsabilidad por el incumplimiento de esta Ley en caso de incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley, la Ley General y en las demás disposiciones aplicables;**

**XX. Elaborar su Estatuto Orgánico y demás normas de operación;**

**XXI. Promover condiciones de accesibilidad para que los grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, su derecho de acceso a la información;**

**XXII. Denunciar ante las autoridades competentes las presuntas infracciones a esta Ley, la Ley General y en su caso, aportar las pruebas con las que cuente;**

**XXIII. Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades, y**

**XXIV. Las demás que le confiera esta Ley, la Ley General y otras disposiciones aplicables.**

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

**Artículo 41. El Instituto, además de lo señalado en la Ley Federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:**

**I. Interpretar, en el ámbito de sus atribuciones, esta Ley;**

**II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito federal en términos de lo dispuesto en el Capítulo I del Título Octavo de la presente Ley;**

- III. Conocer y resolver los recursos de inconformidad que interpongan los particulares, en contra de las resoluciones emitidas por los Organismos garantes de las Entidades Federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información en términos de lo dispuesto en el Capítulo II, del Título Octavo de la presente Ley;
- IV. Conocer y resolver de oficio o a petición de los Organismos garantes de las Entidades Federativas los recursos de revisión que, por su interés o trascendencia, así lo ameriten, en términos de lo dispuesto en el Capítulo III del Título Octavo de la presente Ley;
- V. Encabezar y coordinar el Sistema Nacional de Transparencia;
- VI. Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información;
- VII. Promover, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, las controversias constitucionales en términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- VIII. Establecer y ejecutar las medidas de apremio y sanciones, según corresponda, de conformidad con lo señalado en la presente Ley;
- IX. Suscribir convenios de colaboración con los Organismos garantes de las Entidades Federativas o con los sujetos obligados, con el objeto de vigilar el cumplimiento de la presente Ley y promover mejores prácticas en la materia;
- X. Elaborar y presentar un informe anual de actividades y de la evaluación general en materia de acceso a la información pública en el país, así como del ejercicio de su actuación y presentarlo ante la Cámara de Senadores, dentro de la segunda quincena del mes de enero, y hacerlo público, y
- XI. Las demás que le confieran esta Ley y otras disposiciones en la materia.

## **Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares**

**Artículo 89.** Además de las facultades que le son conferidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normatividad que le resulte aplicable, el Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Garantizar el ejercicio del derecho a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados;
- II. Interpretar la presente Ley en el ámbito administrativo;
- III. Conocer y resolver los recursos de revisión que interpongan los titulares, en términos de lo dispuesto en la presente Ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia;
- IV. Conocer y resolver, de oficio o a petición fundada por los organismos garantes, los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten, en términos de lo dispuesto en la presente Ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia;
- V. Conocer y resolver los recursos de inconformidad que interpongan los titulares, en contra de las resoluciones emitidas por los organismos garantes, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia;
- VI. Conocer, sustanciar y resolver los procedimientos de verificación;
- VII. Establecer y ejecutar las medidas de apremio previstas en términos de lo dispuesto por la presente Ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia;
- VIII. Denunciar ante las autoridades competentes las presuntas infracciones a la presente Ley y, en su caso, aportar las pruebas con las que cuente;
- IX. Coordinarse con las autoridades competentes para que las solicitudes para el ejercicio de los derechos ARCO y los recursos de revisión que se presenten en lengua indígena, sean atendidos en la misma lengua;

**RECURSO DE RECLAMACIÓN 229/2023-CA  
DERIVADO DEL INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE  
LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 280/2023**

- X. Garantizar, en el ámbito de su respectiva competencia, condiciones de accesibilidad para que los titulares que pertenecen a grupos vulnerables puedan ejercer, en igualdad de circunstancias, su derecho a la protección de datos personales;
- XI. Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de la presente Ley;
- XII. Proporcionar apoyo técnico a los responsables para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Ley;
- XIII. Divulgar y emitir recomendaciones, estándares y mejores prácticas en las materias reguladas por la presente Ley;
- XIV. Vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Ley;
- XV. Administrar el registro de esquemas de mejores prácticas a que se refiere la presente Ley y emitir sus reglas de operación;
- XVI. Emitir, en su caso, las recomendaciones no vinculantes correspondientes a la Evaluación de impacto en la protección de datos personales que le sean presentadas;
- XVII. Emitir disposiciones generales para el desarrollo del procedimiento de verificación;
- XVIII. Realizar las evaluaciones correspondientes a los esquemas de mejores prácticas que les sean notificados, a fin de resolver sobre la procedencia de su reconocimiento o validación e inscripción en el registro de esquemas de mejores prácticas, así como promover la adopción de los mismos;
- XIX. Emitir, en el ámbito de su competencia, las disposiciones administrativas de carácter general para el debido cumplimiento de los principios, deberes y obligaciones que establece la presente Ley, así como para el ejercicio de los derechos de los titulares;
- XX. Celebrar convenios con los responsables para desarrollar programas que tengan por objeto homologar tratamientos de datos personales en sectores específicos, elevar la protección de los datos personales y realizar cualquier mejora a las prácticas en la materia;
- XXI. Definir y desarrollar el sistema de certificación en materia de protección de datos personales, de conformidad con lo que se establezca en los parámetros a que se refiere la presente Ley;
- XXII. Presidir el Sistema Nacional a que se refiere el artículo 10 de la presente Ley;
- XXIII. Celebrar convenios con los organismos garantes que coadyuven al cumplimiento de los objetivos previstos en la presente Ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia;
- XXIV. Llevar a cabo acciones y actividades que promuevan el conocimiento del derecho a la protección de datos personales, así como de sus prerrogativas;
- XXV. Diseñar y aplicar indicadores y criterios para evaluar el desempeño de los responsables respecto al cumplimiento de la presente Ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia;
- XXVI. Promover la capacitación y actualización en materia de protección de datos personales entre los responsables;
- XXVII. Emitir lineamientos generales para el debido tratamiento de los datos personales;
- XXVIII. Emitir lineamientos para homologar el ejercicio de los derechos ARCO;
- XXIX. Emitir criterios generales de interpretación para garantizar el derecho a la protección de datos personales;
- XXX. Cooperar con otras autoridades de supervisión y organismos nacionales e internacionales, a efecto de coadyuvar en materia de protección de datos personales, de conformidad con las disposiciones previstas en la presente Ley y demás normativa aplicable;
- XXXI. Promover e impulsar el ejercicio y tutela del derecho a la protección de datos personales a través de la implementación y administración de la Plataforma Nacional, a que se refiere la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normativa aplicable;

XXXII. Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal o estatal, así como de los Tratados Internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho a la protección de datos personales;

XXXIII. Promover, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, las controversias constitucionales en términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

XXXIV. Cooperar con otras autoridades nacionales o internacionales para combatir conductas relacionadas con el indebido tratamiento de datos personales;

XXXV. Diseñar, vigilar y, en su caso, operar el sistema de buenas prácticas en materia de protección de datos personales, así como el sistema de certificación en la materia, a través de normativa que el Instituto emita para tales fines;

XXXVI. Celebrar convenios con los organismos garantes y responsables que coadyuven al cumplimiento de los objetivos previstos en la presente Ley y demás disposiciones que resulten aplicables en la materia, y

XXXVII. Las demás que le confiera la presente Ley y demás ordenamientos aplicables.

### **Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares**

**Artículo 38.-** El Instituto, para efectos de esta Ley, tendrá por objeto difundir el conocimiento del derecho a la protección de datos personales en la sociedad mexicana, promover su ejercicio y vigilar por la debida observancia de las disposiciones previstas en la presente Ley y que deriven de la misma; en particular aquellas relacionadas con el cumplimiento de obligaciones por parte de los sujetos regulados por este ordenamiento.

**Artículo 39.-** El Instituto tiene las siguientes atribuciones:

I. Vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley, en el ámbito de su competencia, con las excepciones previstas por la legislación;

II. Interpretar en el ámbito administrativo la presente Ley;

III. Proporcionar apoyo técnico a los responsables que lo soliciten, para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la presente Ley;

IV. Emitir los criterios y recomendaciones, de conformidad con las disposiciones aplicables de esta Ley, para efectos de su funcionamiento y operación;

V. Divulgar estándares y mejores prácticas internacionales en materia de seguridad de la información, en atención a la naturaleza de los datos; las finalidades del tratamiento, y las capacidades técnicas y económicas del responsable;

VI. Conocer y resolver los procedimientos de protección de derechos y de verificación señalados en esta Ley e imponer las sanciones según corresponda;

VII. Cooperar con otras autoridades de supervisión y organismos nacionales e internacionales, a efecto de coadyuvar en materia de protección de datos;

VIII. Rendir al Congreso de la Unión un informe anual de sus actividades;

IX. Acudir a foros internacionales en el ámbito de la presente Ley;

X. Elaborar estudios de impacto sobre la privacidad previos a la puesta en práctica de una nueva modalidad de tratamiento de datos personales o a la realización de modificaciones sustanciales en tratamientos ya existentes;

XI. Desarrollar, fomentar y difundir análisis, estudios e investigaciones en materia de protección de datos personales en Posesión de los Particulares y brindar capacitación a los sujetos obligados, y

XII. Las demás que le confieran esta Ley y demás ordenamientos aplicables.

84. En este marco constitucional y legal debe ahora atenderse a lo dispuesto por el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que establece:

**Artículo 33.** *El Pleno del Instituto, integrado por siete Comisionados con voz y voto, incluido su Presidente, es el órgano superior de dirección del Instituto, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad guíen todas las actividades del Instituto.*

*El Pleno tomará sus decisiones y desarrollará sus funciones de manera colegiada. Sus resoluciones serán obligatorias para todos los Comisionados, aunque estuviesen ausentes o sean disidentes al momento de tomarlas. Las versiones estenográficas de todas las resoluciones que tome el Pleno son públicas; salvo que en el caso particular exista disposición contraria en la Ley.*

*Las sesiones del Pleno serán válidas con la asistencia de cuando menos cinco Comisionados, incluyendo al Comisionado Presidente.*

*Las decisiones y resoluciones se adoptarán por mayoría simple. En caso de empate, el Comisionado Presidente resolverá con voto de calidad. Los Expedientes y las actas resolutivas se considerarán públicos, asegurando que la información reservada o confidencial se mantenga con tal carácter.*

85. El precepto transcrito establece que el Pleno del INAI se integra por siete personas comisionadas incluida aquella que detente la presidencia y que tal órgano colegiado es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad guíen todas las actividades del Instituto.
86. El párrafo segundo establece que el Pleno tomará sus decisiones y desarrollará sus funciones de manera colegiada, mientras que el párrafo tercero precisa que sus sesiones *serán válidas con la asistencia de cuando menos cinco Comisionados, incluyendo al Comisionado Presidente*, y el párrafo cuarto dispone que las decisiones y resoluciones se adoptarán por mayoría simple gozando la presidencia de voto de calidad en caso de empate.

87. Es decir, como principios básicos elementales de decisión, el legislador previó que las decisiones del Pleno deben ser tomadas en forma colegiada, mediante votación que arroje cuando menos una mayoría simple y que ante un empate existe voto de calidad de quien ostente la presidencia.
88. El legislador ordinario dispuso la operatividad de las sesiones del Pleno del INAI funcionando en la regularidad de siete personas comisionadas previendo, en cualquier caso, la posible contingencia de ausencia de dos de ellas. Al ser un número no el que integra el Pleno (siete personas) previó la asistencia mínima de cinco personas para lograr obtener una votación válida por mayoría simple (al menos tres votos de cinco) e incluso fue más allá al regular que ante la posibilidad de un empate, sea la persona que detente la presidencia quien tenga el voto de calidad.
89. Es claro que con dicha norma el legislador no pretendió exigir que las sesiones del Pleno del INAI se realicen indefectible y necesariamente con las siete personas que lo integran, sino que pretendió garantizar la operatividad del órgano aún ante la ausencia de dos de ellas, tanto es así que incluso se reguló que para que las decisiones sean válidas se requiere que sean adoptadas en forma colegiada y con una mayoría simple.
90. Ningún sentido habría tenido que el legislador ordinario previera el caso en que por un largo periodo de tiempo (de cuando menos mucho más de sesenta días de la ausencia de una persona comisionada) no existieran cuando menos esas cinco personas comisionadas integrando el Pleno del INAI, pues tanto el poder reformador de la Constitución como el propio legislador pretendieron blindar esa situación mediante el establecimiento de un procedimiento de designación que vinculó tanto al Senado como al Presidente de la República a nombrar oportunamente a las personas comisionadas en caso de ausencia ya sea por fin de su periodo de nombramiento, o bien, por algún otro motivo. Tanto es así

que, se reitera, en el artículo 18 de la legislación en comento se dispuso expresamente que el procedimiento de designación se debe iniciar en un plazo no mayor a sesenta días anteriores a la fecha en que concluya su periodo el Comisionado que deje su puesto y 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.

91. Sentado todo lo anterior conviene hacer referencia al caso concreto en que constituye un hecho notorio que desde el uno de abril del dos mil veintidós quedaron vacantes dos de las siete plazas que integran el Pleno del INAI, lo que dejó a ese órgano funcionando únicamente con cinco personas comisionadas. A esas ausencias se sumó el treinta y uno de marzo del dos mil veintitrés la de un comisionado más, pues finalizó su encargo Francisco Javier Acuña Llamas, lo que generó que, desde entonces, el Pleno del INAI cuente únicamente con cuatro personas comisionadas. Es decir, desde el uno de abril de este año el INAI no cuenta con el número de personas comisionadas que constitucionalmente le corresponde, precisamente porque desde el uno de abril del dos mil veintidós, el Senado de la República ha incumplido el deber constitucional -y legal- de hacer los nombramientos respectivos.
92. Dicho en otras palabras, por una cuestión contingente, el organismo constitucional autónomo garante de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales no ha podido funcionar con la regularidad constitucional y legal exigidas derivado de una omisión en el cumplimiento de la obligación constitucional de designar a las personas sucesoras de los comisionados salientes, omisión que precisamente constituye el acto impugnado en la controversia constitucional de la que deriva el incidente de suspensión que ahora se revisa.

93. Pues bien, ya quedó dicho que la suspensión pretende *suspender* o paralizar momentáneamente (hasta en tanto se decide el proceso en lo principal) los efectos nocivos del acto impugnado atendiendo, **por supuesto tomando en cuenta su naturaleza**, y que en el caso concreto esos efectos nocivos se traducen en la aparente imposibilidad que tiene el actual Pleno del INAI para, en ejercicio de sus atribuciones, sesionar los expedientes a su cargo que tienen que ver con la promoción, protección, respeto y garantía del derecho de acceso a la información y protección de datos personales.
94. También se explicó que la suspensión en la controversia constitucional tal como se encuentra regulada constitucionalmente en la actualidad debe evitar que se sigan graves perjuicios no solo a los derechos que de suyo son tutelados por ese medio de control constitucional, sino también a los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, como son, justamente, el derecho de acceso a la información y el de protección de datos personales.
95. Sobre esas bases, esta Segunda Sala considera que es posible conceder la suspensión para el efecto de que se permita al Pleno del INAI sesionar válidamente con cuatro personas comisionadas, pues ante la contingencia que impide a ese órgano contar con el quórum regular de integración de siete personas comisionadas derivado justamente de la omisión objeto de impugnación en la controversia constitucional de la que deriva este expediente, resulta inviable paralizar el funcionamiento del organismo constitucional autónomo garante de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, máxime que, como se ha reiterado, la propia Constitución y la Ley Federal Transparencia y Acceso a la Información Pública previeron todo un procedimiento tendente a garantizar y blindar el funcionamiento regular de ese organismo.

96. Una conclusión e interpretación contraria implicaría desconocer que el propio poder reformador de la Constitución pretendió garantizar el regular y ordinario funcionamiento del órgano encargado de la protección y tutela de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales al disponer la designación oportuna de quienes lo integran y que tanto el artículo 1 como el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exigen realizar una interpretación sistemática y conforme de la Constitución con el sistema jurídico mexicano, por lo que este alto tribunal está vinculado a realizar las interpretaciones que garanticen el cumplimiento de las normas constitucionales, más si se trata de aquellas que busquen garantizar el respeto y protección de los derechos fundamentales.
97. Ahora, tomando en cuenta que el análisis aquí emprendido evidencia la necesidad y urgencia de que el Pleno del INAI opere a fin de garantizar la protección de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales, la concesión de la suspensión tiene los siguientes efectos:
- a) Que se permita sesionar al Pleno del INAI válidamente con la asistencia de cuatro de las personas comisionadas, en el entendido de que las resoluciones deben adoptarse en los términos fijados por el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, esto es, en forma colegiada, por mayoría simple y, en su caso, con el voto de calidad de quien ostente la presidencia.
  - b) La suspensión y habilitación se concede hasta en tanto no exista el nombramiento de, cuando menos, una persona comisionada más. Una vez que haya por lo menos cinco personas comisionadas designadas, el Pleno del INAI funcionará en los términos dispuestos por el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
98. Con la concesión de la suspensión no se transgrede lo dispuesto por el artículo 15 de la ley reglamentaria, pues no se pone en peligro la seguridad o economía nacionales, ni las instituciones fundamentales del

orden jurídico mexicano, ni se afecta gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante. Por el contrario, con la concesión de la suspensión se garantiza que no se paralice el ejercicio y actividad del órgano garante de los derechos de acceso a la información y de protección de datos personales de la sociedad mexicana.

99. Además, esta Segunda Sala estima pertinente precisar que la habilitación para sesionar en los términos apuntados se refiere no solamente al ejercicio de las atribuciones comprendidas en las normas legales que se refirieron con anterioridad (artículos 21 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, 41 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 52 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, así como 38 y 39 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares), sino al de cualquier otra atribución competencia constitucional y legal del INAI.
100. En las relatadas circunstancias, lo que se impone es, por un lado, negar la suspensión para el efecto de que se instruya al Senado de la República a realizar los nombramientos pendientes y, por otro, concederla únicamente para el efecto de que se permita al Pleno del INAI sesionar válidamente con cuatro personas comisionadas en los términos aquí apuntados.
101. Dado el resultado a que se arribó resulta innecesario el examen del resto de los agravios, pues su estudio en nada variaría el sentido de este fallo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** Es procedente y parcialmente fundado el recurso de reclamación.

**SEGUNDO.** Se revoca el acuerdo recurrido.

**TERCERO.** Se concede la suspensión.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias y de Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar.

PROYECTO