



## **Propuesta para el desarrollo legislativo del artículo 6o CPEUM**

### **Introducción**

De conformidad con la reforma constitucional en materia de transparencia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero del año en curso, se establece la facultad del Congreso de la Unión para “expedir leyes generales reglamentarias que a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno” (artículo 73, fracción XXIX, inciso S), así como para expedir la ley general en materia de organización y administración de archivos (artículo 73, fracción XXIX, inciso T).

Por su parte, el artículo 6º, párrafo tercero de la fracción VIII, establece que “[e]l 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.”

De tal forma que para dar cumplimiento al mandato constitucional es necesario definir, de manera previa al desarrollo del contenido normativo, si se emitirán uno o dos cuerpos normativos que comprendan de manera separada o integral las materias de transparencia, acceso a la información pública y la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados del sector público, así como el alcance de la legislación general que se pretende adoptar.

### **I. Cuestiones generales**

#### **1. Alcances de la(s) Ley(es) General(es)**

De conformidad con el artículo 6º y 73, fracción XXIX, inciso S), el Congreso de la Unión debe tomar la decisión de si las materias de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades deben de ser reguladas por una misma Ley General o por distintas alternativas.

**Alternativas:**

Respecto de la materia	
1. Leyes generales que separen cada uno de los temas	a. Ley General de Datos Personales en Posesión de las Autoridades.
	b. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
	c. Ley General de Archivos.
2. Leyes generales que integren algunos de los temas	a. Ley General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Datos Personales en Posesión de las Autoridades.
	b. Ley General de Archivos.
3. Ley general que integre todos los temas	a. Ley General de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales en Posesión de las Autoridades y Archivos.

Al respecto cabe decir que si bien se trata de ámbitos diferenciados, el acceso a la información y la protección de datos son dos derechos humanos reconocidos por nuestra Norma Fundamental, lo cierto es que su tutela se encuentra a cargo de los mismos órganos garantes. Además, la Constitución otorga ciertas funciones al Órgano Garante que impactan de manera transversal a ambos derechos, como es el caso de la facultad de atracción prevista en el 6º constitucional. En ese sentido, se sugiere la adopción de una Ley General que comprenda de manera integral las materias de transparencia, acceso a la información y protección de datos, sin que ello implique fusionar ambos derechos fundamentales, con el fin de evitar la dispersión normativa de atribuciones compartidas por los mismos órganos garantes.

En cuanto a la Ley General en materia de Archivos no se observa ningún inconveniente de que sea elaborada en un cuerpo normativo independiente. De hecho, el artículo 73, fracción XXIX, inciso T) de la Constitución le concede un tratamiento diferenciado.

**2. El alcance de la Ley General**

Otra cuestión previa tiene que ver con el alcance que debe tener una ley general vis a vis las leyes federal y estatales.<sup>1</sup> Para este propósito conviene considerar el criterio de

---

<sup>1</sup> “ A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, 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**.

...

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.

...

**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

la Suprema Corte de Justicia de la Nación que señala: *“Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la **ley general**, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. **Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia.** En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las*

---

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 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.

El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización 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 los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

*obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta.”<sup>2</sup>*

De esta tesis jurisprudencial y del texto constitucional se desprende que la Ley General que emita el Congreso de la Unión deberá desarrollar los principios, bases y procedimientos a los que deberán sujetarse las leyes federal y estatales sin que ello implique, en ningún caso, sustituir la función de las legislaturas federal, estatales y del Distrito Federal.

Es por ello que, respecto de su alcance, se considera conveniente que la Ley General defina los principios, sienta las bases generales de coordinación entre los diversos agentes del sistema nacional de transparencia y determine los estándares mínimos en los procedimientos establecidos por la Constitución. La Ley debe prever los siguientes puntos:

- A. Desarrollo de la arquitectura del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la información Pública y Protección de Datos.
- B. Elaboración de los principios que orientan la acción de los sujetos garantes de la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales.
- C. Desarrollo de las bases de los derechos de acceso, incluyendo los contenidos mínimos de las obligaciones de transparencia y los indicadores de rendición de cuentas, y de protección de datos personales en posesión de las autoridades.
- D. Establecimiento de los estándares para los procedimientos sustantivos para el ejercicio de los derechos de acceso y protección de datos personales.
- E. Establecimiento de los procedimientos del Órgano Garante para ejercer sus facultades de atracción y revisión de las resoluciones de los organismos autónomos especializados.
- F. Regulación de la organización y procedimientos que deberán adoptar los sujetos obligados para dar cumplimiento a sus atribuciones en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, considerando a los nuevos sujetos obligados (personas físicas o morales, sindicatos y partidos políticos).
- G. Regulación del modelo de transparencia para los partidos políticos y de los sindicatos.

---

<sup>2</sup> LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES. 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXI, Febrero de 2010; Pág. 2322.

## II. Contenido de la Ley General

De conformidad con los artículos 6º, fracción VIII, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-S, de la Constitución, el contenido de la Ley General contempla el desarrollo de los principios, bases y procedimientos en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados. En tal sentido, el contenido de la Ley General deberá comprender lo siguiente:

### 1. Principios generales:

Principio	Propuesta
Publicidad de la información gubernamental y máxima publicidad	<ol style="list-style-type: none"> <li>Definición de los principios</li> <li>Prever el uso de la prueba de daño para la reserva de información y el uso de la prueba de interés público para la apertura de la información confidencial</li> </ol>
Reserva de ley por razones de interés público y seguridad	<ol style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar el principio</li> <li>Establecer de manera taxativa las causales que deben ser adoptadas por las leyes estatales y federal</li> </ol>
Reserva de ley para determinar protección de vida privada y datos personales	<ol style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar los principios de confidencialidad y datos personales.</li> <li>Establecer la definición taxativa en materia de datos personales para las leyes estatales y federal</li> </ol>
Reserva de ley para declaraciones de inexistencia de información	<ol style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar el principio</li> <li>Establecer taxativamente las hipótesis en las que procedería declarar la inexistencia de información</li> <li>Desarrollar el procedimiento y el medio de revisión procedente en esta materia dado el mandato constitucional de documentar toda decisión de autoridad</li> </ol>
Acceso gratuito a la información y datos personales sin necesidad de acreditar interés o justificar uso	<ol style="list-style-type: none"> <li>Confirmar el principio desarrollando sus principales elementos</li> <li>Regular el costo de materiales de reproducción para evitar desvíos del principio</li> </ol>
Documentar el ejercicio de funciones,	<ol style="list-style-type: none"> <li>Desarrollar el principio y las</li> </ol>

competencias y facultades,	consecuencias. 2. Considerar su vinculación con la Ley General en materia de archivos
Principios de actuación del órgano garante federal	1. Definir el alcance de los principios que al respecto señala la Constitución, así como su desarrollo
Principios que rigen el tratamiento de los datos personales en posesión de las autoridades, entre los que se encuentran: a) Licitud, b) Consentimiento, c) Información, d) Calidad, e) Finalidad, f) Lealtad, g) Proporcionalidad, y h) Responsabilidad	1. Definir los principios que rigen el tratamiento de los datos personales

## 2. Bases:

Bases	Propuesta
Mecanismos de acceso a la información	1. Establecer los mecanismos mínimos de acceso a la información (por ej: un portal de transparencia, un mecanismo de solicitud de acceso a la información, un sistema informático, etc.)
Publicación por medios electrónicos	1. Establecer el listado detallado de información pública de oficio 2. Definición de qué se entiende por indicador de rendición de cuentas (objetivos y resultados) 3. Enlistar los indicadores de rendición de cuentas
Definición de datos personales y datos personales sensibles <sup>3</sup>	1. Retomar las definiciones de datos personales y datos personales sensibles

<sup>3</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido una tesis jurisprudencial en la que equipara la protección de datos personales, aplicable a personas físicas, al derecho de las personas morales respecto de sus datos. Tesis aislada: P.II/2014 (10ª.) Semanario Judicial de la Federación, publicada el 14 de febrero del presente año. De igual forma, algunas entidades federativas ya contemplan esta posibilidad.

	en la legislación vigente, compatibles con los instrumentos internacionales
Deberes de los sujetos obligados en materia de protección de datos personales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer la obligación genérica de que las autoridades deben prever medidas de seguridad administrativas, físicas y técnicas, frente a los datos personales</li> <li>2. Establecer la obligación de la autoridad de guardar la confidencialidad de los datos personales</li> </ol>
Tratamiento de datos personales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer, con precisión, las bases mínimas para la transferencia y remisión de los datos, dentro y fuera del territorio nacional</li> <li>2. Hacer mención de los procedimientos de disociación, bloqueo o supresión de los datos personales</li> </ol>
Procedimientos de revisión expeditos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Detallar el procedimiento (etapas, plazos y términos fijos)</li> </ol>
Sanciones por inobservancia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Regular el procedimiento sancionatorio así como los supuestos de incumplimiento y las autoridades competentes para aplicar la sanción, frente a los órganos garantes así como a los sujetos obligados</li> </ol>
Coordinación del órgano garante federal en su calidad de cabeza del Sistema Nacional de Transparencia y acceso a la información	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Establecer las facultades y procedimientos de coordinación con, al menos, ASF, INEGI y AGN</li> <li>2. Detallar los procedimientos de coordinación y cooperación con los órganos locales garantes</li> <li>3. Delimitar los alcances de las facultades concurrentes</li> </ol>

### 3. Procedimientos:

Procedimientos	Propuesta
Acceso a la información	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Detallar el procedimiento (etapas, plazos y términos fijos) para acceder a la información ante organismos gubernamentales y otros sujetos obligados</li> </ol>
Ejercicio de derechos ARCO	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Detallar cada uno de los procedimientos para el ejercicio de los derechos ARCO</li> </ol>

	(etapas, plazos y términos fijos)
Recurso de revisión ante órgano garante expedito	1. Regular a detalle el recurso de revisión, plazos y etapas
Clasificación, reserva e inexistencia de la información	1. Determinar los casos generales en los que procede 2. Establecer los plazos máximos en los que se deberá determinar
Medidas de apremio	1. Regular el procedimiento para imponer medidas de apremio así como los supuestos de incumplimiento y las autoridades competentes para aplicar dichas medidas, frente a los órganos garantes así como a los sujetos obligados

De igual forma, deben establecerse al menos los procedimientos sustantivos siguientes:

Procedimientos	Propuesta
Procedimiento para conocer de la impugnación de los particulares contra resoluciones de los órganos garantes estatales por reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de información	1. Dado que se trata de la revisión del IFAI de las resoluciones de los órganos garantes locales, éste actúa como un órgano nacional, por lo que este procedimiento debe quedar regulado a detalle en la Ley General
Procedimiento para conocer (de oficio o petición de parte) de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten	1. Dado que se trata de una facultad de atracción del IFAI, éste actúa como un órgano nacional, por lo que este procedimiento debe quedar regulado a detalle en la Ley General 2. Señalar quiénes están legitimados para activar la facultad de atracción y el procedimiento a seguir
Procedimiento para sustanciar recurso de revisión ante la SCJN en materia de seguridad nacional	1. Establecer las generalidades para sustanciar un recurso de revisión ante la SCJN 2. Modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para incluir como facultad de la SCJN la de sustanciar este recurso
Procedimiento aplicable por la SCJN para conocer de recursos de revisión en	1. Establecer las generalidades para sustanciar un recurso de revisión en

asuntos jurisdiccionales	asuntos jurisdiccionales ante la SCJN 2. Modificar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para incluir como facultad de la SCJN la de sustanciar este recurso
--------------------------	---

#### **4. El papel del nuevo órgano federal garante (IFAI) e integración de éste así como de los locales**

El artículo 6 de la Constitución señala en su fracción VIII 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.

Dicho órgano, según la propia Constitución, tendrá 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 Ejecutivo, Legislativo 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 los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley, así como de los recursos de revisión que por su interés o trascendencia lo ameriten.

Por último este órgano deberá coordinar sus acciones con la ASF, el INEGI, el AGN y con los organismos locales garantes con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado.

Tomando en consideración lo anterior, el legislador deberá definir qué rol espera que desarrolle el órgano garante constitucional, es decir, si es un actor que orienta y

coordina el sistema de transparencia, un regulador que emite lineamientos, y/o un “juez” que a través de sus decisiones marque la pauta para las materias de acceso a la información, transparencia y protección de datos personales.

**Tipos de diseño:**

<b>Respecto de las facultades</b>	
<b>Regulatorias</b>	Ejerce una facultad reglamentaria estricta (vinculatorias) respecto de los poderes federales. Los órganos garantes estatales, a su vez, poseen esta misma facultad respecto de los poderes estatales. El Sistema Nacional de Transparencia emite disposiciones de carácter general no vinculatorias.
<b>Resolutivas</b>	La Constitución marca claramente el alcance de sus facultades respecto de los poderes federales y estatales en revisión. Importa definir si tendrá o no efectos de jurisprudencia
<b>Supervisión del cumplimiento de la ley</b>	Amplias facultades para supervisar el cumplimiento de la ley por los sujetos obligados a nivel federal incluyendo la facultad de ordenar medidas correctivas. Los órganos garantes estatales tienen, a su vez, esta misma facultad respecto de los sujetos obligados locales.
<b>Promoción del ejercicio de los derechos</b>	Facultades propias
<b>Coordinación</b>	Establecer claramente el mandato para adoptar decisiones de manera concertada en el seno del Sistema Nacional de Transparencia

**Respecto de la integración de los órganos garantes especializados y autónomos  
(de conformidad con las bases)**

1. Detallar causales y procedimientos para recoger la opinión pública para la elección de los comisionados

**Respecto de las facultades de los órganos garantes locales**

<b>Temas</b>	<b>Propuesta</b>
Facultades de los órganos garantes	1. Detallar las facultades que tendrán los órganos garantes locales
Procedimiento de segunda instancia ante el IFAI	1. Establecer el procedimiento de elevación a la segunda instancia
Procedimiento, legitimación y personería en casos de acciones de inconstitucionalidad	1. Determinar la facultad del Órgano de presentar acciones y controversias 2. Estos conceptos deberán estar regulados, de igual forma, en la Ley Reglamentaria del artículo 105 CPEUM
Emisión de opiniones	1. Establecer la facultad de los órganos garantes de emitir opiniones. 2. Regular el procedimiento bajo el cual se podrán emitir y la obligatoriedad de éstas de cada uno de los procedimientos tanto federal como estatal