

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
PONENTE EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

*"Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda."*

Nuestra doctrina ha superado y da por hecho que la expresión de "tribunales especiales" utilizado en el texto del artículo 13 constitucional es errónea.

Como ejemplo, cabe citar lo que al respecto señala el doctor Cipriano Gómez Lara:

*La jurisdicción común es la que imparte el Estado a todos sus gobernados, sin acudir a un criterio específico de especialización. Al respecto, es conveniente dejar señalado que esta jurisdicción especializada tiene su razón de existencia en la división del trabajo, por la cual, a medida que el grupo social se desenvuelve o desarrolla, surgen tribunales del trabajo, administrativos, de orden federal o local, etc. Nuestra Constitución Federal establece que: "Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales". La expresión usada por el constituyente no es acertada, porque lo que se quiso significar, es que se prohibían los tribunales que ejercen jurisdicción extraordinaria, y que son lo que deben entenderse prohibidos por nuestro sistema constitucional. La jurisdicción extraordinaria es la desempeñada por tribunales organizados especialmente, a propósito, después de que han sucedido los hechos por juzgarse..."<sup>20</sup>*

### **Función jurisdiccional:**

Como se sabe, el Estado lleva a cabo sus funciones básicas por medio de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

De esta forma, nuestro sistema jurídico se fundamenta en el hecho de que los particulares ejercen su soberanía a través de dichos poderes, y así lo señala el artículo 41 constitucional, al establecer que: *"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión"*.

Cabe recordar que entre las múltiples finalidades que persigue el Estado, se encuentra la de impartir justicia.

<sup>20</sup> Gómez Lara, Cipriano, Teoría general del proceso, 9a. ed., México, Harla, 1996, pp. 89 y 90.

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

Ahora bien, en nuestro sistema jurídico, el concepto doctrinario de jurisdicción es ampliamente estudiado por la teoría general del proceso, en referencia directa a la aplicación del derecho por parte de los tribunales del Poder Judicial; sin embargo, esto no significa que el término jurisdicción sea exclusivamente aplicable a la función encomendada a estos tribunales.

En efecto, aun cuando la impartición de justicia por parte del Estado se lleva a cabo tradicionalmente a través de los tribunales del Poder Judicial, en ejercicio de la función jurisdiccional que les ha sido específicamente encomendada en la ley orgánica respectiva, es una realidad que en los países con un sistema político occidental de división de poderes como el nuestro, los poderes Ejecutivo y Legislativo, también realizan funciones jurisdiccionales, ya sea por sí mismos, o mediante organismos especializados.

Es pues claro que, el concepto contemporáneo de división de poderes nos ayuda a entender con mayor claridad la existencia de la posibilidad de hacer valer acciones ante organismos especializados, considerando precisamente la materia especializada, sin importar el origen formal de su creación, siempre y cuando éste sea legítimo y dentro de sus funciones, esté contemplado el conocimiento y resolución de los asuntos a controversias determinadas.

Acorde con la transformación paulatina que se observa en los países con sistema político occidental de división de poderes, del cual México forma parte, se ha hecho evidente la transformación del significado actual del concepto de división de poderes.

Al respecto, el distinguido jurista mexicano doctor Héctor Fix-Zamudio<sup>21</sup> manifiesta lo siguiente:

*...Lo importante en nuestros días no consiste en la separación de las tres funciones esenciales del poder del Estado: administración, legislación y jurisdicción, las cuales ya fueron señaladas por Aristóteles, sino el empleo de esta separación para encomendar dichas funciones a diversos organismos, con el objeto de evitar la concentración del poder mediante su limitación recíproca que es la finalidad que le atribuyeron los promotores del principio: el inglés John Locke y Carlos Luis de Secondat, barón de Montesquieu...5*

<sup>21</sup> Fix-Zamudio, Héctor, Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano, México, UNAM, 1998, p. 15.

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE  
PONENTE POR  
RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

En cuanto a la función de la división de poderes, Fix-Zamudio coincide con las observaciones del tratadista español Manuel García Pelayo, *"en cuanto consideró que no podía afirmarse que el mantenimiento y la funcionalidad jurídico política de la división clásica de los poderes carezca de significación, sino que simplemente ha modificado su sentido"*.

De esta forma, de acuerdo con el autor citado, sobre los poderes políticos debemos entender que:

*Su función es la de contribuir a la racionalidad del Estado democrático, al introducir factores de diferenciación y articulación en el ejercicio del poder político por las fuerzas sociales y de obligar a los grupos políticamente dominantes a adaptar el contenido de su voluntad a un sistema de formas y de competencias, con la que se objetiva el ejercicio del poder.*

Ahora bien, para el ejercicio de la soberanía, los Poderes de la Unión tienen atribuidas funciones que los estudiosos del derecho administrativo clasifican desde dos puntos de vista, a saber: i) el criterio formal u objetivo; y ii) el criterio material o subjetivo.

Al respecto, el maestro Gabino Fraga sostiene:

*...la separación de poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los poderes; de tal manera que el Poder Legislativo tenga atribuida exclusivamente la función legislativa; el Poder Judicial, la función judicial y el Poder Ejecutivo, la administrativa.*

*La legislación positiva no ha sostenido el rigor de esta exigencia y han sido necesidades de la vida práctica las que han impuesto la atribución a un mismo poder de funciones de naturaleza diferente.*

*Esta última afirmación significa la necesidad de clasificar las funciones del Estado en dos categorías:*

*a) Desde el punto de vista del órgano que la realiza, es decir, adoptando un criterio formal, subjetivo u órgano, que prescinde de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, al Ejecutivo o al Judicial, y*

*b) Desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, es decir, partiendo de un criterio objetivo, material, que prescinde del órgano al cuál están atribuidas, las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de estos grupos.*

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
PONENTE EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE POR  
RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

*Normalmente coinciden el carácter formal y el carácter material de las funciones, y así vemos como las funciones que materialmente tienen naturaleza legislativa, administrativa y judicial, corresponden respectivamente a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

*Pero excepcionalmente puede no existir esa coincidencia y encontrarse... funciones que materialmente son administrativas o judiciales atribuidas al Poder Legislativo, de la misma manera que los otros dos Poderes tienen entre sus funciones, algunas que por naturaleza no debieran corresponderles si se mantuviera la coincidencia del criterio subjetivo con el objetivo.<sup>22</sup>*

Por su parte, el doctor Fernando Flores García, citando al maestro Carnelutti, respecto del acto jurisdiccional, manifiesta que el autor: "...establece un panorama general de las funciones públicas, características de la organización constitucional del Estado del tipo occidental, el Poder Legislativo, crea las normas legales mientras que el Administrativo y el Judicial las aplican".<sup>23</sup>

De acuerdo con lo anterior, para la impartición de justicia que reclaman los particulares, el Estado ejerce función jurisdiccional, no sólo a través de los tribunales del Poder Judicial, sino también mediante otras autoridades especializadas en diversas materias de naturaleza administrativa, y que al igual que los Tribunales del Poder Judicial están dotados de jurisdicción, es decir, que están plenamente facultados para decir y aplicar el derecho.

Como ejemplo, podemos mencionar a la Procuraduría Federal del Consumidor, que es una autoridad administrativa con un sistema completo de atribuciones derivados de la propia Constitución, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que la facultan para realizar funciones materialmente jurisdiccionales, es decir, tiene jurisdicción especial y competencia que la propia ley le concede, para conocer y decidir cuestiones diversas, entre ellas, la legalidad o ilegalidad en materia de publicidad, e inclusive, para imponer sanciones, con el propósito de hacer cumplir sus determinaciones.

Lo mismo se puede decir de las Juntas Laborales, las cuales son competentes para dirimir controversias entre los trabajadores y los Patrones.

A la lista anterior, y por las razones que se han señalado, se debe agregar y considerar como tribunal especializado en materia de acceso a la información, al Instituto de Transparencia y

<sup>22</sup> Fraga, Gabino, Derecho administrativo, 22a. ed., México, Porrúa, p. 29.

<sup>23</sup> Gómez Lara, Cipriano, op. cit., nota 4, pp. 90 y 91.

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, el cual mediante funciones jurisdiccionales, dirime en forma similar a un proceso, las controversias que se suscitan entre los particulares y los órganos públicos, con respecto del acceso a la información pública.

En efecto, de lo señalado se enfatiza lo siguiente:

- Que el origen de los organismos garantes es hacer las veces de un tribunal administrativo, responsable de dirimir controversias entre particulares y autoridades administrativas.
- Que derivado de la reforma a la Constitución Federal en el año de 2007, se ordenó a las entidades federativas a constituir órganos u organismos cuyo fin es garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información, desarrollando, entre otros, un procedimiento expedito respecto de las controversias que se susciten entre particulares y los entes públicos.
- Que entre las características que deben poseer dichos entes, se encuentra la de especialización e imparcialidad; así como el gozar de tres tipos de autonomías, como son, la operativa, de gestión presupuestal y de decisión.
- Que en esta entidad federativa se constituyó un organismo autónomo que por determinación de la Constitución Federal, goza de personalidad jurídica y patrimonio propio, así como las características y grados de autonomía citados en el punto anterior (INFOEM).
- Que por determinación del Poder Constituyente Local, se le otorgó además, de plena jurisdicción.
- Que la Plena jurisdicción, implica la posesión de poderes jurisdiccionales, con los cuales, mediante sus sentencias, no sólo anula los actos combatidos, sino que además, puede condenar a los sujetos obligados a observar determinada conducta, con el fin de garantizar la imposición de sus resoluciones.
- Que la Jurisdicción es una potestad-deber atribuida e impuesta a un órgano gubernamental para dirimir litigios de trascendencia jurídica, aplicando normas sustantivas e instrumentales.

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
PONENTE EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

- Que la función jurisdiccional no sólo es impuesta por los tribunales del Poder Judicial, sino que también el estado ha determinado la creación de otras instancias que lleven a cabo funciones jurisdiccionales.

Que derivado de todo lo citado, es innegable que el “Órgano Autónomo” constituido en esta entidad federativa, denominado por la Ley de Acceso a la Información, como el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, es responsable de garantizar, entre otros medios, a través de una función jurisdiccional, actuando como tribunal especializado, las controversias que surjan entre los particulares y los Órganos y Organismos Públicos de esta entidad federativa.

Ahora bien, al acreditarse satisfactoriamente que el INFOEM, realiza funciones jurisdiccionales especializadas, o especiales, es que debe mencionarse que en forma reciente, el Pleno de la Suprema Corte de justicia de la Nación, aprobó dejar sin efectos, la Jurisprudencia en la se determinada el Control Centralizado de la Constitucionalidad.

En efecto, hasta el día 25 de octubre del año 2011, el Poder Judicial Federal era el único órgano competente que podía interpretar la Constitución. Así, por mayoría de votos, el Pleno de la Suprema Corte decidió dejar sin efectos la jurisprudencia que así lo señalaba.

Si bien, aún deben cumplirse los requisitos legales para la emisión de una nueva jurisprudencia que faculte a todos los tribunales del país, tanto locales como federales, para interpretar la Carta Magna e incluso los Instrumentos Internacionales en materia de derechos humanos, lo cierto es que de acuerdo a la última decisión de la Corte, ya no se trata de una facultad exclusiva de dicho órgano judicial.

El alcance de dicha acción, aprobado por la Corte cuando analizó la sentencia del Caso Radilla, además de las recientes reformas constitucionales en materia de derechos humanos, conlleva a que los tribunales tanto locales como federales de cualquier naturaleza, podrán dejar de inaplicar aquellas disposiciones legales que contraríen la Constitución Federal o los tratados Internacionales en materia de derechos humanos, como bloque jurídico que actualmente se conforma; y corresponderá únicamente a los órganos competentes del Poder Judicial Federal, formular la declaratoria de inconstitucionalidad, a través de los procedimientos ya previstos.

Lo anterior, obedece como se ha señalado, al cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como también, a las reformas constitucionales

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE  
PONENTE POR  
RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

en materia de derechos humanos aprobadas en forma reciente por el Poder Reformador de la Constitución Federal.

En efecto, en fecha 10 de junio del año 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la llamada reforma constitucional en materia de derechos humanos.

El nuevo texto contiene diversas novedades importantes, las cuales van a cambiar de manera profunda la forma de concebir, interpretar y aplicar dichos derechos en nuestro país.

Así, entre las novedades, se destacan para efectos de la presente resolución, las siguientes:

- (i) En el artículo primero constitucional se recoge la figura de la “interpretación conforme”, al señalarse que todas las normas relativas a derechos humanos (del rango jerárquico que sea) se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales. Esto implica la creación de una especie de bloque de constitucionalidad (integrada no solamente por la carta magna, sino también por los tratados internacionales), a la luz del cual se deberá interpretar el conjunto del ordenamiento jurídico mexicano.
- (ii) Se incorpora en el párrafo segundo del artículo primero constitucional el principio de interpretación “*pro personae*”, muy conocido en el derecho internacional de los derechos humanos y en la práctica de los tribunales internacionales encargados de la protección y tutela de los mismos derechos. Este principio supone que, cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un derecho humano. Y también significa que, cuando en un caso concreto se puedan aplicar dos o más normas jurídicas, el intérprete debe elegir aquella que (igualmente) proteja de mejor manera a los titulares de un derecho humano.
- (iii) En el párrafo tercero del artículo primero, se establece la obligación del Estado mexicano (en todos sus órdenes de gobierno, sin excepción) de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. De esta forma queda claro que todo derecho humano “reconocido” por la Constitución y los tratados internacionales genera obligaciones para las autoridades mexicanas, con independencia del nivel de gobierno que ocupen o de la modalidad administrativa bajo la que estén organizadas.

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

De lo anterior, debe destacarse lo siguiente:

Que el Pleno de la Suprema Corte reconoce la existencia de un control difuso de la Constitución y de los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos, por parte de todos los tribunales del país.

- Que dicho Control difuso implica la potestad para que los Tribunales de todo el país, puedan dejar de aplicar las disposiciones que contraríen normas constitucionales y de Tratados Internacionales vinculatorias, en materia de derechos humanos.
- Que por virtud del principio *pro personae*, la interpretación que se elija, será aquella que más proteja al titular del derecho.
- Que todos los órganos públicos, de los diversos órdenes de gobierno, sin excepción, deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

De todo lo argumentado, en conclusión, es innegable que este Instituto por su naturaleza jurídico constitucional, en tanto tribunal especializado en materia de derecho de acceso a la información, cuenta con atribuciones para garantizar el ejercicio de dicho prerrogativa constitucional, cuyos alcances conlleva interpretar el propio texto de nuestra Norma Máxima, así como de los instrumentos internacionales en la materia, con el fin de respetar, proteger y garantizar dicho derecho humano.

Por lo tanto, resulta oportuno señalar que la obligación al momento de resolver por parte de este Órgano Garante, debe tomar como referentes interpretativos de la ley, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a los Tratados internacionales en la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas, la protección más amplia. Lo anterior, garantiza que en la aplicación de la Ley, habrá un absoluto respeto a los derechos humanos reconocidos internacionalmente en los Tratados internacionales vinculantes para nuestro país.

Con ello, se estaría siendo congruente con las reformas constitucionales publicadas el día 10 de junio del año 2011, en el Diario Oficial de la Federación, en materia de derechos humanos, las cuales cambian de manera profunda la forma de concebir, interpretar y aplicar tales derechos en México. Con ello se estaría recogiendo la figura de la "interpretación conforme", al señalarse que todas las normas relativas a derechos humanos



EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
 RECURRENTE: :) :)  
 SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
 EVA ABAID YAPUR.  
 PONENTE  
 PONENTE POR  
 RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

(del rango jerárquico que sea) se deberán interpretar a la luz de la propia Constitución y de los tratados internacionales. Esto implica la creación de una especie de bloque de constitucionalidad (integrada no solamente por la carta magna, sino también por los tratados internacionales), a la luz del cual se deberá interpretar el conjunto del ordenamiento jurídico mexicano. Se estaría incorporando también el principio de interpretación "*pro personae*", muy conocido en el derecho internacional de los derechos humanos y en la práctica de los tribunales internacionales encargados de la protección y tutela de los mismos derechos. Este principio supone que, cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir aquella que más proteja al titular de un derecho humano. Y también significa que, cuando en un caso concreto se puedan aplicar dos o más normas jurídicas, el intérprete debe elegir aquella que (igualmente) proteja de mejor manera a los titulares de un derecho humano. Siendo dichas reglas de interpretación también aplicables en materia de protección de derechos humanos.

Al respecto, resulta oportuno lo expuesto por Rodolfo Luis Vigo quien señala que "en toda interpretación jurídica está presente, de manera más o menos directa, la totalidad del sistema jurídico, incluida su norma superior... (porque) el Estado contemporáneo es fundamentalmente Estado de Derecho o Estado Constitucional, (y) la teoría de la interpretación jurídica aparece como una dimensión inescindible y principal de la teoría del Estado y del Derecho Constitucional".<sup>24</sup>

En efecto una premisa de interpretación siempre deberá estar sujeta a una *interpretación conforme a la Constitución*, mismo que parte del principio de supremacía y fundamentalidad constitucional contenido en la mayoría de las Constituciones, y en la nuestra en el artículo 133. Esta interpretación se base en el carácter central de la Constitución en la construcción y validez del ordenamiento jurídico en su conjunto<sup>25</sup>, que determinan que la interpretación de las normas legales, realizada, sea conforme a los principios y reglas constitucionales.

El principio de "supremacía constitucional", en efecto se refiere específicamente a mantener a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la máxima disposición jurídico-normativa sobre la cual no puede existir ningún acto de autoridad. Tal principio constitucional llega a significar la necesidad de la existencia de un ordenamiento superior a

<sup>24</sup> DERMIZAKY Peredo, Pablo, La interpretación constitucional, en Revista N° 1 del Tribunal Constitucional, Noviembre de 1999, Sucre, Bolivia, pág. 3.

<sup>25</sup> VELÁSQUEZ V., Fernando, Derecho Penal, Parte general, 3ª Ed., Editorial Temis, Santa Fé de Bogotá, Colombia, 1997, pág. 25.

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE  
PONENTE POR  
RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

los demás, al que no contravengan los actos autoritarios estatales bien federales, estatales o municipales, sirviéndoles de origen e implicando que se mantendrá vigente nuestro sistema federal, los derechos humanos, la paz social y pública, conjuntamente con el estado de derecho en una sociedad.

Asimismo y estrechamente vinculado con el principio de supremacía está el de fundamentalidad, el cual denota una cualidad de la Constitución que, lógicamente, hace que ésta se califique como "Ley Fundamental del Estado". Entraña, por ende, que dicha Constitución sea el ordenamiento básico de toda estructura jurídica estatal, es decir, el cimiento sobre el que se asienta el sistema de derecho en su integridad. Por ello la Constitución es reconocida como ley fundamental y al mismo tiempo y por modo inescindible es la ley suprema del Estado. Fundamentalidad y supremacía son dos conceptos inseparables que denotan dos cualidades concurrentes en la Constitución, es decir, como diría el Maestro Ignacio Burgoa la Constitución es suprema por ser fundamental y es fundamental porque es suprema. O como bien lo expresará Don José María Iglesias "sobre la Constitución, nada, bajo la Constitución, todo".

Por tanto es razonable desde la perspectiva constitucional que siempre una interpretación debe ajustarse a la Constitución, ya que lo contrario, se muestra incongruente, absurda o ilógica, pues puede llegar a lesionar con ello derechos fundamentales o garantías constitucionales.

En este sentido, como marco general interpretativo, puede decirse que constituye un imperativo de la labor hermenéutica, que la interpretación de los derechos fundamentales y las garantías constitucionales, deben interpretarse en el sentido más favorable a la efectivización del derecho fundamental o la garantía, es decir en el sentido más favorable a la eficacia del mismo. Por lo que se reitera que dichas reglas de interpretación "conforme" y "*pro personae*" son también aplicables en materia de protección de derechos humanos.

Las disquisiciones anteriores, fundamentan la competencia de este Órgano Garante, para llevar a cabo una interpretación conforme a nuestra norma máxima, de aquellas normas que pretenden regular el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Adicionalmente esta Ponencia ha señalado en diversos precedentes<sup>26</sup> de resolución que:

<sup>26</sup> Resoluciones 00445/INFOEM/IP/RR/A/2010, 0114/INFOEM/IP/RR/2011, 01614/INFOEM/IP/RR/2011.

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
PONENTE EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

- Que en efecto cuando un derecho fundamental entre en colisión con otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos debe ponderarse los distintos intereses enfrentados y, atendiendo a las circunstancias concretas de cada caso, decidir qué interés merece mayor protección, si el interés del titular del derecho a sus datos personales en que su nombre de servidores públicos sancionado se difundan sin su consentimiento o el interés público por dar acceso a esta información.
- Que en el supuesto de una colisión de principios y, más concretamente, de derechos fundamentales, prevalecerá uno u otro en función de las circunstancias que a cada corresponda. Lo cual se deriva del hecho de que no existen derechos absolutos, que siempre prevalezcan sobre otros, sino que en cada caso de colisión habrá que llevarse a cabo una ponderación de los derechos en juego para determinar cuál de ellos, teniendo en cuenta las circunstancias del caso, prevalecerá en ese caso concreto, si bien en otras ocasiones podrá ceder ante el derecho que ahora se sacrifica.
- Que la solución consistirá en otorgar la preferencia de su respeto a uno de ellos, justamente aquél que lo merezca, tanto por su propia naturaleza, como por las circunstancias concurrentes en su ejercicio. No se trata, sin embargo, de establecer jerarquías de derechos ni prevalencias a priori, sino de conjugar, desde la situación jurídica creada, ambos derechos o libertades, ponderando, pesando cada uno de ellos, en su eficacia recíproca, para terminar decidiendo y dar preeminencia al que se ajuste más al sentido y finalidad que la Constitución señala, explícita o implícitamente.
- Que se puede decir también que en ocasiones prevalecerá un derecho y en ocasiones otro en función de las circunstancias concretas del conflicto que se trata de resolver. Por ello, cuando un derecho fundamental entre en colisión con otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos debe ponderarse los distintos intereses enfrentados y, atendiendo a las circunstancias concretas de cada caso, decidir qué interés merece mayor protección, si el interés del titular del derecho a sus datos personales en que su nombre se involucre con una sanción se difundan sin su consentimiento o el interés público por dar acceso a esta información.
- Que cuando del ejercicio del derecho de acceso a la información pueda resultar afectado el otro derecho, existe la obligación de este Instituto de realizar un juicio

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

ponderativo de las circunstancias concurrentes en el caso concreto, con el fin de determinar si es preferente el acceso a la información con respecto al otro derechos, o por el contrario si dicha preferencia no se justifica.

- Que el suscrito se reitera necesita partir de un "principio prevalente".
- Que el derecho de acceso a la información se haya acotado cuando colisiona con otros bienes jurídicos previstos en la propia Carta Magna. Dichos bienes jurídicos por lo que se refiere a la materia del Derecho de Acceso a la Información.
- Que el derecho de acceso a la información pública, así como otros derechos fundamentales admiten ciertos límites, expresados en disposiciones legales que contienen las causales específicas que impiden su difusión en el caso del primero, o que permiten su apertura en el caso del segundo. Por lo cual debe ponderarse el derecho de acceso a la información, con los demás bienes jurídicos.

Asimismo, y congruente con lo anterior, se debe señalar que el Poder Judicial de la Federación en cuanto al control difuso, el control de constitucionalidad y de convencionalidad en materia de derechos humanos, así como de la interpretación que deba darse ante posibles conflictos en los límites a las garantías individuales, ha sostenido las razones siguientes:

- Que respecto a los pasos a seguir en el control de constitucionalidad y convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos, la posibilidad de inaplicación de leyes por los Jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación.
- Que en ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme en sentido amplio, lo que significa que los Jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
PONENTE EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE POR  
RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los Jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los Jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte."

- Que respeto al control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad, debe considerarse que de conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona.
- Que estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los Jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los Jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia."

- Que de los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados.
- Que los tribunales federales, en los asuntos de su competencia, deben realizar el estudio y análisis *ex officio* sobre la constitucionalidad y convencionalidad de las normas aplicadas en el procedimiento, o en la sentencia o laudo que ponga fin al juicio.
- Que la obligación de interpretar de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, se actualiza únicamente cuando el órgano jurisdiccional advierta que una norma contraviene derechos humanos contenidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, aun cuando no haya sido impugnada, porque con su ejercicio oficioso se garantiza la prevalencia de los derechos humanos frente a las normas ordinarias que los contravengan.
- Que en aquellos casos que involucren un conflicto entre dos o más derechos fundamentales, y se haya realizado un ejercicio interpretativo sobre el contenido y alcance de los mismos, para poder determinar qué derecho debía prevalecer en el caso particular, se deben considerar las condiciones de prevalencia de las normas constitucionales en conflicto; haciendo una

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
PONENTE EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

delimitación constitucionalmente aceptable y adecuada del contenido de los derechos en pugna y si la misma es óptima para lograr la menor restricción en el goce de los derechos y a la vez cumplir con el imperativo constitucional de respetar, proteger y garantizar el goce de los derechos fundamentales en la mayor medida posible, contenido en el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional.

- Que el control constitucional hace específica la necesidad de privilegiar y hacer eficaz el respeto a las prerrogativas señaladas por el Constituyente; por su parte, el control de convencionalidad, en su modalidad de difuso, si bien es cierto que se ejerce por todas las autoridades públicas, tratándose de violación a los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los convenios internacionales suscritos por el Estado Mexicano, también lo es que se circunscribe al deber de analizar la compatibilidad entre las disposiciones y actos internos que deben aplicarse a un caso concreto y los derechos humanos que establece la Carta Magna y los tratados internacionales, así como orientados por la jurisprudencia que sobre el tema sustente la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debido a la fuerza vinculatoria de la normativa convencional, lo cual genera la consecuencia de permitir o no la aplicabilidad de alguna disposición a un caso en concreto. Por tanto, en el primer supuesto se determina sobre la constitucionalidad de la norma reclamada, mientras que en el segundo, sólo se atiende a su aplicación.

Asimismo, dicho Poder Judicial de la Federación ha dado luces orientadores en la interpretación que debe darse en materia del derecho de acceso a la información (DAI), al exponer o señalado cuales son los criterios que deben observar las restricciones que se establezcan al ejercicio de ese derecho fundamental, y en ese sentido ha indicado:

- Que el ejercicio del derecho de acceso a la información contenido en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluto, en tanto que puede ser restringido excepcionalmente y sólo en la medida necesaria para dar eficacia a otros derechos o bienes constitucionales.
- Que como el Estado debe establecer las condiciones para su pleno ejercicio sin limitaciones arbitrarias ni discriminación alguna, mediante las políticas públicas en la materia, las restricciones que se establezcan deben observar los criterios de: a) razonabilidad, esto es, enfocarse a satisfacer los fines perseguidos; y b)

**EXPEDIENTE:** 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
**RECURRENTE:** :) :) :)  
**SUJETO OBLIGADO:** AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
 EVA ABAID YAPUR.  
**PONENTE**  
**PONENTE POR**  
**RETURNO:** COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

proporcionalidad, que se traduce en que la medida no impida el ejercicio de aquel derecho en su totalidad o genere en la población una inhibición al respecto.

- Que en consonancia, las autoridades deben dar prevalencia a los principios inmersos en la Constitución, frente a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, concibiendo el señalado derecho bajo la lógica de que la regla general debe ser la máxima publicidad de la información y disponibilidad, de modo que, en aras de privilegiar su acceso, han de superarse los meros reconocimientos formales o ritos procesales que hagan nugatorio el ejercicio de este derecho.
- Que ello, en la inteligencia de que, sobre la base no formalista de un fundamento de hecho y una interpretación dinámica y evolutiva según las circunstancias, debe prevalecer la esencia y relevancia del derecho fundamental, y sólo de manera excepcional, podrá restringirse su ejercicio, en la medida que ello se encuentre justificado, acorde con los requisitos descritos, lo que encuentra sustento en el artículo 1º Constitucional.
- Que conforme al artículo 1º de la Constitución Política se acentúa la importancia tanto de propiciar como de vigilar el respeto, protección y promoción de los derechos humanos, reconociéndose que las normas en esa materia establecen estándares mínimos de protección y son, por tanto, susceptibles de ampliación e interpretación en el sentido de aplicación más favorable a las personas, aunado al hecho de que los derechos fundamentales han alcanzado un efecto de irradiación sobre todo el ordenamiento jurídico, lo que se asocia con su dimensión objetiva, que se traduce en que su contenido informa o permea a éste, de manera que si el Texto Fundamental recoge un conjunto de valores y principios, éstos irradian al resto del ordenamiento.

Las afirmaciones anteriores en los párrafos precedentes, encuentran su sustento, en las siguientes tesis o criterios jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, que a continuación se transcriben:

Tesis: I.4o.C.220 C	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	165344 de 159	94
Tribunales Colegiados de	Tomo XXXI, Febrero de 2010	Pag. 2788	Tesis Aislada (Civil)	



EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
 RECURRENTE: :) :)  
 SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
 EVA ABAID YAPUR.  
 PONENTE  
 PONENTE POR  
 RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

Circuito				
----------	--	--	--	--

## ANTINOMIAS O CONFLICTOS DE LEYES. CRITERIOS DE SOLUCIÓN.

La antinomia es la situación en que dos normas pertenecientes a un mismo sistema jurídico, que concurren en el ámbito temporal, espacial, personal y material de validez, atribuyen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a cierto supuesto fáctico, y esto impide su aplicación simultánea. Antes de declarar la existencia de una colisión normativa, el juzgador debe recurrir a la interpretación jurídica, con el propósito de evitarla o disolverla, pero si no se ve factibilidad de solucionar la cuestión de ese modo, los métodos o criterios tradicionales de solución de antinomias mediante la permanencia de una de ellas y la desaplicación de la otra, son tres: 1. criterio jerárquico (*lex superior derogat legi inferiori*), ante la colisión de normas provenientes de fuentes ordenadas de manera vertical o dispuestas en grados diversos en la jerarquía de las fuentes, la norma jerárquicamente inferior tiene la calidad de subordinada y, por tanto, debe ceder en los casos en que se oponga a la ley subordinante; 2. Criterio cronológico (*lex posterior derogat legi priori*), en caso de conflicto entre normas provenientes de fuentes jerárquicamente equiparadas, es decir, dispuestas sobre el mismo plano, la norma creada con anterioridad en el tiempo debe considerarse abrogada tácitamente, y por tanto, ceder ante la nueva; y, 3. Criterio de especialidad (*lex specialis derogat legi generali*), ante dos normas incompatibles, una general y la otra especial (o excepcional), prevalece la segunda, el criterio se sustenta en que la ley especial substrahe una parte de la materia regida por la de mayor amplitud, para someterla a una reglamentación diversa (contraria o contradictoria). En la época contemporánea, la doctrina, la ley y la jurisprudencia han incrementado la lista con otros tres criterios. 4. Criterio de competencia, aplicable bajo las circunstancias siguientes: a) que se produzca un conflicto entre normas provenientes de fuentes de tipo diverso; b) que entre las dos fuentes en cuestión no exista una relación jerárquica (por estar dispuestas sobre el mismo plano en la jerarquía de las fuentes), y c) que las relaciones entre las dos fuentes estén reguladas por otras normas jerárquicamente superiores, atribuyendo -y de esa forma, reservando- a cada una de ellas una diversa esfera material de competencia, de modo que cada una de las dos fuentes tenga la competencia exclusiva para regular una cierta materia. Este criterio guarda alguna semejanza con el criterio jerárquico, pero la relación de jerarquía no se establece entre las normas en conflicto, sino de ambas como subordinadas de una tercera; 5. Criterio de prevalencia, este mecanismo requiere necesariamente de una regla legal, donde se disponga que ante conflictos producidos entre normas válidas pertenecientes a subsistemas normativos distintos, debe prevalecer alguna de ellas en detrimento de la otra, independientemente de la jerarquía o especialidad de cada una; y, 6. Criterio de procedimiento, se inclina por la subsistencia de la norma, cuyo procedimiento legislativo de que surgió, se encuentra más apegado a los cánones y formalidades exigidas para su creación. Para determinar la aplicabilidad de cada uno de los criterios mencionados, resulta indispensable que no estén proscritos por el sistema de derecho

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
 RECURRENTE: :) :)  
 SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
 EVA ABAID YAPUR.  
 PONENTE  
 PONENTE POR  
 RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

*positivo rector de la materia en el lugar, ni pugnen con alguno de sus principios esenciales. Si todavía ninguno de estos criterios soluciona el conflicto normativo, se debe recurrir a otros, siempre y cuando se apeguen a la objetividad y a la razón. En esta dirección, se encuentran los siguientes: 7. Inclinar por la norma más favorable a la libertad de los sujetos involucrados en el asunto, por ejemplo, en el supuesto en que la contienda surge entre una norma imperativa o prohibitiva y otra permisiva, deberá prevalecer esta última. Este criterio se limita en el caso de una norma jurídica bilateral que impone obligaciones correlativas de derechos, entre dos sujetos, porque para uno una norma le puede ser más favorable, y la otra norma favorecerá más la libertad de la contraparte. Para este último supuesto, existe un diverso criterio: 8. En éste se debe decidir a cuál de los dos sujetos es más justo proteger o cuál de los intereses en conflicto debe prevalecer; 9. Criterio en el cual se elige la norma que tutele mejor los intereses protegidos, de modo que se aplicará la que maximice la tutela de los intereses en juego, lo que se hace mediante un ejercicio de ponderación, el cual implica la existencia de valores o principios en colisión, y por tanto, requiere que las normas en conflicto tutelen o favorezcan al cumplimiento de valores o principios distintos; y, 10. Criterio basado en la distinción entre principios y reglas, para que prevalezca la norma que cumpla mejor con alguno o varios principios comunes a las reglas que estén en conflicto. Esta posición se explica sobre la base de que los principios son postulados que persiguen la realización de un fin, como expresión directa de los valores incorporados al sistema jurídico, mientras que las reglas son expresiones generales con menor grado de abstracción, con las que se busca la realización de los principios y valores que las informan; de manera que ante la discrepancia entre reglas tuteladas de los mismos valores, debe subsistir la que mejor salvaguarde a éste, por ejemplo si la colisión existe entre normas de carácter procesal, deberá resolverse a favor de la que tutele mejor los elementos del debido proceso legal.*

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 293/2009. Jacobo Romano Romano. 4 de junio de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretario: Rubén Darío Fuentes Reyes.

Asimismo, resulta oportuna las tesis P. LXIX/2011 (9a.), sustentada por el Pleno del Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 552, que establece:

**"PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.**

*La posibilidad de inaplicación de leyes por los Jueces del país, en ningún momento supone la eliminación o el desconocimiento de la presunción de constitucionalidad de ellas, sino que, precisamente, parte de esta presunción al permitir hacer el contraste previo a su aplicación. En ese orden de ideas, el Poder Judicial al ejercer un control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos, deberá realizar los siguientes pasos: a) Interpretación conforme*

**EXPEDIENTE:** 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
**RECURRENTE:** :) :) :)  
**SUJETO OBLIGADO:** AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
**PONENTE** EVA ABAID YAPUR.  
**PONENTE POR**  
**RETORNO:** COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

*en sentido amplio, lo que significa que los Jueces del país -al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano-, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia; b) Interpretación conforme en sentido estricto, lo que significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los Jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos; y, c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles. Lo anterior no afecta o rompe con la lógica de los principios de división de poderes y de federalismo, sino que fortalece el papel de los Jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano es parte."*

Asimismo, resulta oportuna la tesis P. LXVII/2011 (9a.), localizable en la misma fuente, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, página 535, que dispone:

**"CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.** De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no sólo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se conoce en la doctrina como principio pro persona. Estos mandatos contenidos en el artículo 1o. constitucional, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de junio de 2011, deben interpretarse junto con lo establecido por el diverso 133 para determinar el marco dentro del que debe realizarse el control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial, el que deberá adecuarse al modelo de control de constitucionalidad existente en nuestro país. Es en la función jurisdiccional, como está indicado en la última parte del artículo 133 en relación con el artículo 1o. constitucionales, en donde los Jueces están obligados a preferir los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados internacionales, aun a pesar de las disposiciones en contrario que se encuentren en cualquier norma inferior. Si bien los Jueces no pueden hacer una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución y en los tratados (como sí sucede en las vías de control directas establecidas expresamente en los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución), sí están obligados a dejar de aplicar las normas

**EXPEDIENTE:** 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
**RECURRENTE:** :) :) :)  
**SUJETO OBLIGADO:** AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
**PONENTE** EVA ABAID YAPUR.  
**PONENTE POR**  
**RETORNO:** COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

inferiores dando preferencia a las contenidas en la Constitución y en los tratados en la materia."

Tesis: P./J. 130/2007	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Novena Época	170740 1 de 1
PLENO	Tomo XXVI, Diciembre de 2007	Pag. 8	Jurisprudencia(Constitucional)

[J]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVI, Diciembre de 2007; Pág. 8

**GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA.** De los criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se advierte que el cumplimiento de los principios de razonabilidad y proporcionalidad implica que al fijar el alcance de una garantía individual por parte del legislador debe: a) perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; b) ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido; c) ser necesaria, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, d) estar justificada en razones constitucionales. Lo anterior conforme al principio de legalidad, de acuerdo con el cual el legislador no puede actuar en exceso de poder ni arbitrariamente en perjuicio de los gobernados.

#### PLENO

Amparo en revisión 2146/2005. 27 de febrero de 2007. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Encargada del engrose: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

Amparo en revisión 810/2006. 27 de febrero de 2007. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretarios: Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.

Amparo en revisión 1285/2006. 27 de febrero de 2007. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

Amparo en revisión 1659/2006. 27 de febrero de 2007. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

Amparo en revisión 307/2007. 24 de septiembre de 2007. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel y Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Manuel González Díaz.

**EXPEDIENTE:** 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
**RECURRENTE:** :) :)  
**SUJETO OBLIGADO:** AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
 EVA ABAID YAPUR.  
**PONENTE**  
**PONENTE POR**  
**RETURNO:** COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 130/2007, la tesis jurisprudencial que antecede.  
 México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.  
 Votos Particulares

Tesis: 2a. XVII/2014 (10a.)	Gaceta del Semanaario Judicial de la Federación	Décima Época	2005720 1 de 22
Segunda Sala	Libro 3, Febrero de 2014, Tomo II	Pag. 1499	Tesis Aislada(Común)

#### **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. CONDICIONES PARA SU EJERCICIO OFICIOSO POR PARTE DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES FEDERALES.<sup>27</sup>**

El párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, de donde deriva que los tribunales federales, en los asuntos de su competencia, deben realizar el estudio y análisis ex officio sobre la constitucionalidad y convencionalidad de las normas aplicadas en el procedimiento, o en la sentencia o laudo que ponga fin al juicio. Ahora bien, esta obligación se actualiza únicamente cuando el órgano jurisdiccional advierta que una norma contraviene derechos humanos contenidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, aun cuando no haya sido impugnada, porque con su ejercicio officioso se garantiza la prevalencia de los derechos humanos frente a las normas ordinarias que los contravengan. De otra manera, el ejercicio de constitucionalidad y convencionalidad de normas generales no tendría sentido ni beneficio para el quejoso, sólo propiciaría una carga, en algunas ocasiones desmedida, en la labor jurisdiccional de los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito.

Amparo directo en revisión 3788/2013. Micheel Javier Partida Durán. 8 de enero de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

<sup>27</sup> Esta tesis se publicó el viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
 RECURRENTE: :) :)  
 SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
 EVA ABAID YAPUR.  
 PONENTE  
 PONENTE POR  
 RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

Tesis: 1a. LXXII/2013 (10a.)	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Décima Época	2003147 6 de 29
Primera Sala	Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1	Pag. 891	Tesis Aislada(Común)

**REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. CONDICIONES PARA LA PROCEDENCIA DEL RECURSO POR CONSIDERAR QUE EXISTE UNA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE LA CONSTITUCIÓN CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO HAYA EVALUADO UN CONFLICTO ENTRE DERECHOS FUNDAMENTALES.**

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que existe una interpretación directa de la Constitución suficiente para determinar la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, en términos del artículo 107 fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en aquellos casos que involucren un conflicto entre dos o más derechos fundamentales, cuya resolución haya requerido que el Tribunal Colegiado de Circuito realizara un ejercicio interpretativo sobre el contenido y alcance de los mismos, para poder determinar qué derecho debía prevalecer en el caso particular. En dichos casos, al conocer del recurso de revisión corresponderá a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su calidad de tribunal constitucional, precisar cuáles son las condiciones de prevalencia de las normas constitucionales en conflicto; si el Tribunal Colegiado de Circuito hizo una delimitación constitucionalmente aceptable y adecuada del contenido de los derechos en pugna y si la misma es óptima para lograr la menor restricción en el goce de los derechos y a la vez cumplir con el imperativo constitucional de respetar, proteger y garantizar el goce de los derechos fundamentales en la mayor medida posible, contenido en el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional.

Amparo directo en revisión 2411/2012. 5 de diciembre de 2012. Unanimidad de cuatro votos; José Ramón Cosío Díaz reservó su derecho para formular voto concurrente. Ausente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Tesis: III.4o.(III Región) 2 K (10a.)	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	Décima Época	2000071 12 de 29
Tribunales Colegiados de Circuito	Libro IV, Enero de 2012, Tomo 5	Pag. 4319	Tesis Aislada(Constitucional)

**EXPEDIENTE:** 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
**RECURRENTE:** :) :)  
**SUJETO OBLIGADO:** AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
**PONENTE** EVA ABAID YAPUR.  
**PONENTE POR**  
**RETURNO:** COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

**CONTROL CONSTITUCIONAL Y CONTROL DE CONVENCIONALIDAD DIFUSO.  
 SUS CARACTERÍSTICAS Y DIFERENCIAS A PARTIR DE LA REFORMA AL  
 ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PUBLICADA EN EL DIARIO  
 OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011.**

*La defensa de los derechos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la reforma a su artículo 1o., publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, y aquellos descritos en los convenios internacionales, se concreta mediante los instrumentos legales al tenor de los cuales se limite el poder de las autoridades; así, el control constitucional hace específica la necesidad de privilegiar y hacer eficaz el respeto a las prerrogativas señaladas por el Constituyente, y los medios para lograr su prevalencia en el Estado Mexicano son el juicio de amparo, la controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad, el juicio de revisión constitucional electoral y el juicio para la protección de los derechos político electorales, pues a través de éstos se estudia y determina si la normativa en conflicto se contrapone o no con un precepto constitucional, de lo cual deriva la conclusión de resolver sobre su constitucionalidad; por su parte, el control de convencionalidad, en su modalidad de difuso, si bien es cierto que se ejerce por todas las autoridades públicas, tratándose de violación a los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal y en los convenios internacionales suscritos por el Estado Mexicano, también lo es que se circunscribe al deber de analizar la compatibilidad entre las disposiciones y actos internos que deben aplicarse a un caso concreto y los derechos humanos que establece la Carta Magna y los tratados internacionales, así como orientados por la jurisprudencia que sobre el tema sustente la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debido a la fuerza vinculatoria de la normativa convencional, lo cual genera la consecuencia de permitir o no la aplicabilidad de alguna disposición a un caso en concreto. Por tanto, en el primer supuesto se determina sobre la constitucionalidad de la norma reclamada, mientras que en el segundo, sólo se atiende a su aplicación.*

**CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA TERCERA  
 REGIÓN, CON RESIDENCIA EN GUADALAJARA, JALISCO.**

*Amparo directo 633/2011. Pedro Rodríguez Alcántara. 20 de octubre de 2011. Unanimidad de votos.  
 Ponente: Jorge Humberto Benítez Pimienta. Secretario: Nicolás Alvarado Ramírez.*

*Nota: En relación con el alcance de la presente tesis, destacan las diversas aisladas P. LXVII/2011 (9a.), P. LXIX/2011 (9a.) y P. LXX/2011 (9a.), de rubros: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD.", "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS." y "SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO.", publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, Tomo 1, diciembre de 2011, páginas 535, 552 y 557, respectivamente.*

**EXPEDIENTE:** 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
**RECURRENTE:** :) :)  
**SUJETO OBLIGADO:** AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
**PONENTE** EVA ABAID YAPUR.  
**PONENTE POR**  
**RETURNO:** COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

Tesis: I.4o.A.42 (10n.)	A	Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta	de la Décima Epoca	2002942	7 de 22
Tribunales Colegiados Circuito	de	Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 3	Pág. 1897	Tesis Aislada(Constitucional)	

#### ACCESO A LA INFORMACIÓN. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVAR LAS RESTRICCIONES QUE SE ESTABLEZCAN AL EJERCICIO DEL DERECHO RELATIVO.

El ejercicio del derecho de acceso a la información contenido en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es absoluto, en tanto que puede ser restringido excepcionalmente y sólo en la medida necesaria para dar eficacia a otros derechos o bienes constitucionales, pero como el Estado debe establecer las condiciones para su pleno ejercicio sin limitaciones arbitrarias ni discriminación alguna, mediante las políticas públicas en la materia, las restricciones que se establezcan deben observar los criterios de: a) razonabilidad, esto es, enfocarse a satisfacer los fines perseguidos; y b) proporcionalidad, que se traduce en que la medida no impida el ejercicio de aquel derecho en su totalidad o genere en la población una inhibición al respecto. En consonancia con lo anterior, las autoridades deben dar prevalencia a los principios inmersos en la Constitución, frente a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, concibiendo el señalado derecho bajo la lógica de que la regla general debe ser la máxima publicidad de la información y disponibilidad, de modo que, en aras de privilegiar su acceso, han de superarse los meros reconocimientos formales o ritos procesales que hagan nugatorio el ejercicio de este derecho, en la inteligencia de que, sobre la base no formalista de un fundamento de hecho y una interpretación dinámica y evolutiva según las circunstancias, debe prevalecer la esencia y relevancia del derecho fundamental, y sólo de manera excepcional, podrá restringirse su ejercicio, en la medida que ello se encuentre justificado, acorde con los requisitos descritos, lo que encuentra sustento en el artículo 1o. constitucional, conforme al cual se acentúa la importancia tanto de propiciar como de vigilar el respeto, protección y promoción de los derechos humanos, reconociéndose que las normas en esa materia establecen estándares mínimos de protección y son, por tanto, susceptibles de ampliación e interpretación en el sentido de aplicación más favorable a las personas, aunado al hecho de que los derechos fundamentales han alcanzado un efecto de irradiación sobre todo el ordenamiento jurídico, lo que se asocia con su dimensión objetiva, que se traduce en que su contenido informa o permea a éste, de manera que si el Texto Fundamental recoge un conjunto de valores y principios, éstos irradian al resto del ordenamiento.

CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.



EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
PONENTE EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

*Amparo en revisión 257/2012. Ruth Corona Muñoz. 6 de diciembre de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Mayra Susana Martínez López.*

Por otro lado, el Poder Judicial de la Federación respecto a las antinomias o conflictos de leyes, y la interpretación que deba darse al respecto, ha señalado lo siguiente:

- Que respecto a las antinomias o conflictos de leyes, ha expuesto los criterios de solución. En ese sentido, indica que la antinomia es la situación en que dos normas pertenecientes a un mismo sistema jurídico, que concurren en el ámbito temporal, espacial, personal y material de validez, atribuyen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a cierto supuesto fáctico, y esto impide su aplicación simultánea.
- Que antes de declarar la existencia de una colisión normativa, el juzgador debe recurrir a la interpretación jurídica, con el propósito de evitarla o disolverla, pero si no se ve factibilidad de solucionar la cuestión de ese modo, los métodos o criterios tradicionales de solución de antinomias mediante la permanencia de una de ellas y la desaplicación de la otra, son tres:
  - i. *Criterio jerárquico (lex superior derogat legi inferiori)*, ante la colisión de normas provenientes de fuentes ordenadas de manera vertical o dispuestas en grados diversos en la jerarquía de las fuentes, la norma jerárquicamente inferior tiene la calidad de subordinada y, por tanto, debe ceder en los casos en que se oponga a la ley subordinante;
  - ii. *Criterio cronológico (lex posterior derogat legi priori)*, en caso de conflicto entre normas provenientes de fuentes jerárquicamente equiparadas, es decir, dispuestas sobre el mismo plano, la norma creada con anterioridad en el tiempo debe considerarse abrogada tácitamente, y por tanto, ceder ante la nueva; y,
  - iii. *Criterio de especialidad (lex specialis derogat legi generali)*, ante dos normas incompatibles, una general y la otra especial (o excepcional), prevalece la segunda, el criterio se sustenta en que la ley especial substrahe una parte de la materia regida por la de mayor amplitud, para someterla a una reglamentación diversa (contraria o contradictoria).

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

- Que en la época contemporánea, la doctrina, la ley y la jurisprudencia han incrementado la lista con otros tres criterios, a saber:
  - iv. *Criterio de competencia*, aplicable bajo las circunstancias siguientes: a) que se produzca un conflicto entre normas provenientes de fuentes de tipo diverso; b) que entre las dos fuentes en cuestión no exista una relación jerárquica (por estar dispuestas sobre el mismo plano en la jerarquía de las fuentes), y c) que las relaciones entre las dos fuentes estén reguladas por otras normas jerárquicamente superiores, atribuyendo -y de esa forma, reservando- a cada una de ellas una diversa esfera material de competencia, de modo que cada una de las dos fuentes tenga la competencia exclusiva para regular una cierta materia. Este criterio guarda alguna semejanza con el criterio jerárquico, pero la relación de jerarquía no se establece entre las normas en conflicto, sino de ambas como subordinadas de una tercera;
  - v. *Criterio de prevalencia*, este mecanismo requiere necesariamente de una regla legal, donde se disponga que ante conflictos producidos entre normas válidas pertenecientes a subsistemas normativos distintos, debe prevalecer alguna de ellas en detrimento de la otra, independientemente de la jerarquía o especialidad de cada una; y,
  - vi. *Criterio de procedimiento*, se inclina por la subsistencia de la norma, cuyo procedimiento legislativo de que surgió, se encuentra más apegado a los cánones y formalidades exigidas para su creación. Para determinar la aplicabilidad de cada uno de los criterios mencionados, resulta indispensable que no estén proscritos por el sistema de derecho positivo rector de la materia en el lugar, ni pugnen con alguno de sus principios esenciales.
- Que si ninguno de los criterios anteriores soluciona el conflicto normativo, se debe recurrir a otros, siempre y cuando se apeguen a la objetividad y a la razón. En esta dirección, se encuentran los siguientes:
  - vii. *Inclinarse por la norma más favorable a la libertad de los sujetos involucrados en el asunto*, por ejemplo, en el supuesto en que la contienda surge entre una norma imperativa o prohibitiva y otra permisiva, deberá prevalecer esta

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
 RECURRENTE: :) :)  
 SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
 EVA ABAID YAPUR.  
 PONENTE  
 PONENTE POR  
 RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

última. Este criterio se limita en el caso de una norma jurídica bilateral que impone obligaciones correlativas de derechos, entre dos sujetos, porque para uno una norma le puede ser más favorable, y la otra norma favorecerá más la libertad de la contraparte.

- viii. Para este último supuesto, existe un diverso criterio: En éste *se debe decidir a cuál de los dos sujetos es más justo proteger o cuál de los intereses en conflicto debe prevalecer*;
- ix. Otro criterio será aquel en el cual se elige la norma que tutele mejor los intereses protegidos, de modo que se aplicará la que maximice la tutela de los intereses en juego, lo que se hace mediante un ejercicio de ponderación, el cual implica la existencia de valores o principios en colisión, y por tanto, requiere que las normas en conflicto tutelen o favorezcan al cumplimiento de valores o principios distintos; y, finalmente
- x. *El Criterio basado en la distinción entre principios y reglas*, para que prevalezca la norma que cumpla mejor con alguno o varios principios comunes a las reglas que estén en conflicto. Esta posición se explica sobre la base de que los principios son postulados que persiguen la realización de un fin, como expresión directa de los valores incorporados al sistema jurídico, mientras que las reglas son expresiones generales con menor grado de abstracción, con las que se busca la realización de los principios y valores que las informan; de manera que ante la discrepancia entre reglas tuteladas de los mismos valores, debe subsistir la que mejor salvaguarde a éste, por ejemplo si la colisión existe entre normas de carácter procesal, deberá resolverse a favor de la que tutele mejor los elementos del debido proceso legal.

En base a lo anterior, y con el fin de analizar, estudiar y determinar el posible conflicto o probable incompatibilidad entre dos normas jurídicas, y como ya se dijo: 1) una norma que reconoce al derecho de acceso a la información como derecho fundamental, que como tal debe ejercerse entre otros principios bajo el principio de gratuidad, y 2) una norma fiscal que impone una contribución en el ejercicio del derecho de acceso a la información. Es decir, debe determinarse si frente a estas dos normas jurídicas que pueden resultar aplicables al caso concreto, cual debe prevalecer; es decir, si lo previsto por el artículo 148 del Código Financiero del Estado de México o el derecho de acceso a la información bajo el

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
PONENTE EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE POR  
RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

criterio de gratuidad en su ejercicio y demás criterios o principios que lo envisten o rodean como derecho fundamental se encuentra previsto en el artículo 6º de nuestra Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.

En este contexto, y bajo la base de que este Organismo es un organismo autónomo, garante y que ejerce jurisdicción especializada en la materia, es que conforme a los criterios y bases de interpretación que se han expuesto, es que el análisis y determinación del presente asunto deberá realizarse a través de una interpretación en el orden administrativo, misma que de manera esencial deberá realizarse conforme a las premisas y cánones siguientes:

- De conformidad con lo previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- En el sentido más favorable para la debida efectivización del derecho fundamental o la garantía individual, es decir en el sentido más favorable a la eficacia del mismo.
- Poniendo como centro de gravitación el derecho fundamental de acceso a la información pública, revista en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Asegurando la primacía y la aplicación efectiva del derecho humano de acceso a la información.
- Ahondando en el fortalecimiento del criterio de “accesabilidad” de la información pública, y asegurando de la mejor medida el principio de gratuidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.
- Velando por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, y de ser el caso con aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, siempre adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate.
- Prefiriendo el derecho humano de acceso a la información, en el caso aun a pesar de las disposiciones en contrario, que se encuentren en cualquier norma inferior, dando preferencia a la norma contenida en la Constitución y de ser el caso en los tratados en la materia.

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

- Asegurar la observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, es decir, que bajo los criterios de legitimidad, adecuación, y necesidad, se deberá garantizar o procurar evitar una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado en el ejercicio del derecho, o bien evitando que se impida o se dé una inhibición o restricción indebida a su ejercicio.
- Conforme un sentido amplio, es decir a la luz y conforme al derecho humano de acceso a la información reconocido en la Constitución, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.
- De ser el caso, en sentido estricto, es decir que frente a varias interpretaciones jurídicamente válidas, se preferirá aquella que se acorde al derecho fundamental de acceso a la información, evitando incidir o vulnerar el contenido esencial de este derecho.
- Dando prevalencia a los principios inmersos en la Constitución, bajo la lógica de que la regla general debe ser la máxima publicidad de la información y disponibilidad.
- Mediante una interpretación dinámica y evolutiva, en la que prevalezca la esencia y relevancia del derecho fundamental de acceso a la información, salvo en el caso que en efecto se justifique alguna excepción para su ejercicio.
- Un estudio y análisis *ex officio* sobre la constitucionalidad y convencionalidad de las normas aplicables, de ser el caso, a fin de garantizar la prevalencia del derecho humano (DAI) frente a la norma o normas ordinarias que pudieran contravenirlo.
- Lograr la menor restricción en el goce del derecho fundamental, salvo que se justificar la misma.
- Cumplir con el imperativo constitucional de respetar, proteger y garantizar el goce de los derechos fundamentales en la mayor medida posible, contenido en el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional.

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
PONENTE EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

Adicionalmente, esta Ponencia al resolver el presente asunto parte de la convicción y coincidencia de que los derechos fundamentales -como lo es el derecho de acceso a la información-, efectivamente deben alcanzar *un efecto de irradiación* sobre todo el ordenamiento jurídico, lo que implica que en su contenido y alcance deben permear precisamente dicho ordenamiento, compartiendo que si los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución General, representan un conjunto de valores y principios, éstos derechos entonces en efecto deben irradiar al resto del ordenamiento jurídico. Luego entonces, se comparte la afirmación de Pilar Zambrano, en cuanto a que los principios constitucionales se difuminen, irradian, fluyan o bajen en todo el ordenamiento jurídico, y en congruencia también se comparte lo manifestado por Juan Ciancardo respecto de que los derechos humanos como principios constitucionales sean una especie de calefacción, en el que se brinde calor o se irradie a todos los demás subsistemas jurídicos.

Acotado ello, para esta Ponencia existe un planteamiento interpretativo esencial en el caso en estudio. Mismo que está basado en la distinción entre principios y reglas, para que prevalezca la norma que cumpla o abraza mejor el derecho de acceso a la información como principio constitucional con respecto a la norma financiera como regla, que desde ahorita hay que decirlo para esta Ponencia entra en un posible o probable conflicto con aquel principio constitucional (DAI). En efecto, debe considerarse en el análisis y determinación del conflicto de normas que se analiza, para esta Ponencia no hay duda que la que debe prevalecer es la norma constitucional, porque dicha norma tutela, pero además tutela de mejor manera el cumplimiento de un *principio o valor constitucional*, el denominado acceso a la información pública.

Por lo que hace al primer aspecto, resulta oportuno y conveniente resolver el presente asunto, a la luz de una interpretación de los principios constitucionales, siendo que los derechos fundamentales como el DAI- se trata de principios constitucionales. En efecto se comparte que los derechos fundamentales son el ejemplo más claro de principios que se tienen en el ordenamiento jurídico, y en ese sentido, se podría aceptar como lo ha afirmado una parte de la doctrina que los derechos fundamentales son normas, pero no normas con estructura condicional hipotética de las *reglas*. Y se pudo también compartir que los derechos fundamentales son normas con estructura de principios, al ser mandatos de optimización, que implica que ordenan que su objeto sea realizado en la mayor medida posible, de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas que juegan en sentido contrario.

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
PONENTE EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

Por lo tanto, esta Ponencia comparte que los principios y dentro de ellos los derechos fundamentales son normas, pero no normas dotadas de una estructura condicional hipotética con un supuesto de hecho y una sanción determinados, sino que tales principios deben ser entendidos como mandamientos de optimización, que implica –como ya se dijo– que estas normas no determinan exactamente lo que debe hacerse, sino que ordenan “que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes”<sup>28</sup>, tal y como ya se había afirmado.

Incluso se podría decir que las normas como principios o valores constitucionales implica reconocer que dichas normas establecen estándares mínimos de protección y son, por tanto, susceptibles de ampliación e interpretación en el sentido de aplicación más favorable a las personas, cuando dicho principio es precisamente un derecho fundamental, lo que en este caso éste debe alcanzar un efecto de irradiación sobre el ordenamiento jurídico. Por ende, esta Ponencia puede coincidir que los ordenamientos jurídicos no están compuestos exclusivamente por reglas, sino también por principios, por lo que la existencia de tales principios implica a su vez una nueva convicción, y una nueva forma de aplicación del derecho, por lo tanto se puede aceptar que no existe una única manera de aplicar el derecho, y ello sea únicamente a través de la subsunción, sino también a través de la interpretación conforme, convencional y más favorable a los derechos humanos, incluso de ser el caso a través de una ponderación, cuando existe una colisión de principios o derechos fundamentales.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Cfr. Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, trad. de Ernesto Garzón Valdés, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, pp. 86 y 87. 8 El ejemplo es de la sentencia T-411 de 1994 de la Corte Constitucional Colombiana.

<sup>29</sup> Al respecto podría considerarse lo expuesto por Carlos Bernal Pulido, quien señala que *la ponderación* es la manera de aplicar los principios y de resolver las colisiones que puedan presentarse entre ellos y los principios o razones que jueguen en sentido contrario. La palabra ponderación deriva de la locución latina *pondus* que significa peso. Indica que existe una colisión entre principios, cuando en un caso concreto son relevantes dos o más disposiciones jurídicas que fundamentan prima facie dos normas incompatibles entre sí, y que pueden ser propuestas como soluciones para el caso. Asimismo, invoca a Ronald Dworkin, quien ha indicado que los principios están dotados de una propiedad que las reglas no conocen: el peso. Los principios tienen un peso en cada caso concreto y ponderar consiste en determinar cuál es el peso específico de los principios que entran en colisión. Manifiesta como ejemplo, que cuando la Corte Constitucional aplica los principios constitucionales de protección de la intimidad y del derecho a la información, los pondera para establecer cuál pesa más en el caso concreto. El principio que tenga un peso mayor será aquel que triunfe en la ponderación y aquel que determine la solución para el caso concreto. En un caso en el que se trate de la divulgación de una información de interés público, muy probablemente se concluirá que el derecho a la información pesa más que el derecho a la intimidad, y, como consecuencia, deberá considerarse legítima la divulgación de la información. La ponderación es entonces la actividad consistente en sopesar dos principios que entran en colisión en un caso concreto para determinar cuál de ellos tiene un peso mayor en las circunstancias específicas, y, por tanto, cuál de ellos determina la solución para el caso. En razón de esta función, la ponderación se ha convertido en un criterio metodológico indispensable para el ejercicio de la función jurisdiccional, especialmente la que se desarrolla en las Cortes

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
 RECURRENTE: :) :)  
 SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
 EVA ABAID YAPUR.  
 PONENTE  
 PONENTE POR  
 RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

Ahora bien, con el fin de analizar, y determinar el posible conflicto o probable incompatibilidad entre dos normas jurídicas, resulta oportuno describir lo que prevé la norma contenida en el artículo 148 del Código Financiero del Estado de México y por otro lo que prevé la norma prevista en el artículo 6º de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto al derecho de acceso a la información, así como los principios que lo sustentan como el de gratuidad.

El Código Financiero del Estado de México, al respecto prevé lo siguiente:

*Solo aplicable a Municipios*

*"Artículo 148.- Por la expedición de documentos solicitados en el ejercicio del derecho a la información pública, se pagarán los derechos conforme a la siguiente:*

#### CONCEPTO T A R I F A

NÚMERO DE SALARIOS MÍNIMOS  
 GENERALES DIARIOS DEL ÁREA  
 GEOGRÁFICA QUE CORRESPONDA

<i>I. Por la expedición de copias simples:</i>	
A). Por la primera hoja.	0.224
B). Por cada hoja subsecuente.	0.016
<i>II. Por la expedición de copias certificadas:</i>	
A). Por la primera hoja.	0.850
B). Por cada hoja subsecuente.	0.417
III. Por la expedición de información por cada disco flexible.	0.224
IV. Para la expedición de información en disco compacto por cada disco	0.336
<u>V. Por escaneo y digitalización de documentos</u>	<u>0.008.</u>

Constitucionales, que se encargan de la aplicación de normas que, como los derechos fundamentales, tienen la estructura de principios. A pesar de ello, la ponderación se sitúa en el centro de muchas discusiones teóricas, que revelan que algunos aspectos tales como su estructura y sus límites, aun distan de estar del todo claros. Cfr. Bernal Pulido, C., El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003, pp. 757 y ss.



EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
PONENTE EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

Para los supuestos establecidos en las fracciones III y IV, el solicitante podrá proporcionar a la autoridad municipal, el medio en el que requiera le sea entregada la información pública, en cuyo caso no habrá costo que cubrir."

Por su parte, el artículo 6º de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, en relación al derecho de acceso a la información prevé lo siguiente:

*"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, 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 fijen 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.*

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
PONENTE EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

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.

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.

(...)"

Como se puede observar la norma prevista en el artículo 48, de manera particular la fracción V, del Código Financiero del Estado de México, se trata de una norma que prevé que por la expedición de documentos solicitados en el ejercicio del derecho a la información pública, se pagarán los derechos conforme a un listado de tarifas y conceptos, siendo que en el caso de escaneo y digitalización de documentos el pago será de 0.008 de salarios mínimos generales diarios del área geográfica que corresponda. En ese sentido,

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
PONENTE EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE POR  
RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

estarnos frente a una disposición o norma secundaria financiera, que implica una regla de cobro derivado de una contraprestación que puedan prestar las autoridades Municipales, a la luz del ejercicio del derecho de acceso a la información.

Por su lado el artículo 6º Constitucional reconoce derecho fundamental de acceso a la información (DAI), como la facultad que tiene cualquier persona para acceder a la información en poder 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. Ello en virtud de que dicha información en su poder es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. Asimismo dicho precepto constitucional prevé los principios y bases que regirán el ejercicio de dicho derecho, y que como principios mínimos deben observar la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, a fin de asegurar el ejercicio de dicho derecho fundamental. En este sentido, estamos frente a una disposición o norma constitucional, ubicada dentro del Título primero, Capítulo I, relativo a *"De los derechos humanos y sus garantías"*; es decir, se trata de un "principio constitucional".

Para esta Ponencia, lo anterior se explica tomando en cuenta que el conflicto se da entre un derecho fundamental y una norma financiera, donde le primero es un principio y un valor constitucional y el segundo una regla. Tomando en cuenta que el derecho de acceso a la información (DAI) es un postulado que persiguen la realización de un fin, como expresión directa de los valores incorporados al sistema jurídico, mientras que la norma financiera es una regla, y como tal –como lo ha señalado el poder Judicial– es una expresión general con menor grado de abstracción; reglas estas que en todo caso deben encaminarse a buscar la realización de los principios y valores que las orientan. En esa tesitura, es necesario destacar que el artículo 148 del Código Financiero del Estado de México, se trata de una disposición que busca regular cuál debe ser el pago o costo o contribución a pagar en la expedición de documentos solicitados en el ejercicio del derecho a la información pública, para el caso de los Municipios; debiéndose acotar que dicha norma pretende o busca prever un marco especial o particular respecto del pago de contribuciones por tales conceptos cuando se trata del "ejercicio del derecho de acceso a la información", pues cuando no se trata de este supuesto el marco jurídico aplicable es otro, y los montos y cantidades son diversos. Por lo tanto, dicha norma se entiende busca la realización del

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

derecho de acceso a la información como valor y principio, pretende o busca -se entiende- que el costo en el caso del DAI sea diferenciado o menor. Siendo el caso, que en cuanto a los conceptos de expedición de copias simples, de expedición de copias certificadas, de expedición de información por cada disco flexible o la expedición de información en disco compacto por cada disco, se haya establecido un costo diferenciado o de menor costo en comparación al de otras materias. Siendo, que durante los últimos años el concepto de cobro por escaneo y digitalización hubiere sido una contribución establecida, sino que es una norma vigente a partir de este año.

Bajo este panorama, queda claro que esta norma debe tener como contenido, alcance o continente orientador los principios y valores del derecho de acceso a la información, que su esencia es comulgar o rezar en la mejor medida en el ejercicio del derecho de acceso a la información, y por supuesto no puede ser en sentido contrario o la inversa de su génesis, lo contrario desnaturaliza su esencia como regla que debe encaminarse a buscar la realización de los principios y valores que la informan o que la constituyen en su creación. Y en este caso la pregunta obligada es:

- **¿SI CON DICHO COBRO SE LOGRA MEJOR EL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS Y VALORES CONSTITUCIONALES, Y CON ELLO DEL EJERCICIO DEL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO A LA INFORMACION?**

La respuesta para esta Ponencia es no. En este sentido, en el caso específico, la reciente norma que ordena que deberá realizarse un pago por digitalización y escaneo a la luz del derecho de acceso a la información, surge como una carga que antes no existía, que no se exigía, que no se comprendía como parte de una acción de "reproducción", y tal vez ello porque se entendió que ello era parte de los deberes y obligaciones para asegurar el ejercicio de derecho de acceso a la información, que formaba parte del procedimiento y de las acciones propias, lógicas o inmersas del procedimiento de acceso, tal y como se puede entender en el caso del acceso a la justicia de manera gratuita, por lo que un juzgador no cobro por llevar a cabo la audiencia, la ejecución de la resolución, el traslado de un imputado, etc. Por ser ello acciones o actuaciones propias o connaturales de dichas obligaciones o deberes públicos. Más aun cuando el propio Constituyente Permanente al reconocer y constitucionalizar el derecho de acceso a la información pública, claramente señalo que dicho acceso debería ser pronto, expedito y gratuito, y que en el ejercicio de dicho derecho debería privilegiarse el uso de las nuevas tecnologías, siendo ello incluso el

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
PONENTE EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE POR  
RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

sustento de la creación de un sistema como el SAIMEX (antes Sicosiem) implementado como herramienta facilitadora por este Organismo.

Por tanto, con la entrada en vigor de dicha norma financiera, se introduce una carga impositiva que no existía a los solicitantes, para el caso de la acción o actuación que deben llevar a cabo los Sujetos Obligados para digitalizar y escanear la información mediante sistemas electrónicos. Por lo que para esta Ponencia con dicha norma se inaugura una discrepancia de esta regla con los valores o principios constitucionales de acceso a la información, por lo que no este Pleno tiene la obligación de resolver a favor de la que tutele mejor el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información. Siendo que la norma financiera para esta Ponencia no esta encaminada a buscar la realización de los principios y valores que la informan o que la constituyen en su creación, que al contrario opera como una restricción como un mecanismo inhibitor en el ejercicio del derecho de acceso a la información, al pretender comparar un deber o acción propia del procedimiento de acceso a la información como una acto de "reproducción", y que ante tal apreciación equivoca ello implica un cobro con cargo al particular. En tal sentido, la regla no puede estar por encima del principio y valor de la constitución, por lo que es improcedente el cobro de digitalización y escaneo planteado por la norma financiera, por lo que obviamente la norma que prevalece es la constitucional, por la razón de que esta como principio y valor se impone frene a una regla que la contradice.

A mayor abundamiento, en el presente presunto o posible conflicto de normas que se analiza, para esta Ponencia no hay duda que la que debe prevalecer es la norma constitucional, porque dicha norma tutela, pero además tutela de mejor manera el cumplimiento de un principio o valor constitucional, el denominado acceso a la información pública, y porque al aplicar la misma en su contenido y alcance maximiza la tutela del ejercicio de un derecho fundamental; se trata de una norma no solo constitucional, sino una norma que reconoce un derecho humano, y bajo los criterios o principios que lo rigen potencializa una garantía de libertad de los gobernados, libertad – que como ha dicho la Suprema Corte- se traduce como una garantía individual y además un derecho social.

En efecto, como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación el derecho de acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
PONENTE EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, por lo que sirve como instrumento o factor de autorrealización personal. Por otro lado, además de “un valor propio”, el acceso a la información tiene un instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho, siendo que el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información además como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del “principio” administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo estas consideraciones lo que le dan su carácter de derecho social.<sup>30</sup> De aquí que podamos decir que el derecho de acceso a la información se encuentre inmerso como un principio y un valor constitucional.

Por su parte la norma financiera –como ya se dijo- merma o disminuye el ejercicio de un derecho fundamental (DAI), sin que se sustente una justificación sustantiva, objetiva y razonable de dicha norma financiera para fortalecer el derecho de acceso a la información, sino por el contrario. Lo anterior, al considerar como hipótesis o supuesto normativo que hay un acto de “reproducción” o análogo, como lo es el escaneo y la digitalización para proporcionar la información en medio electrónico, acción esta que genera desde la perspectiva de la norma financiera la exigencia de un pago (contribución) con motivo de una contraprestación con cargo al gobernado.

En este sentido, debe quedar claro que el **derecho de acceso a la información**, consiste en la prerrogativa de **acceso a la información pública**.

<sup>30</sup> Consultar Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, Pleno, p. 743, Tesis: P./J. 54/2008, IUS: 169574. Respecto del criterio denominado el ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE  
PONENTE POR  
RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

La información pública es aquella que se encuentra en los documentos en posesión de los sujetos obligados, sin importar su fuente, fecha de elaboración, así como también si se encuentran registrados en medios escritos, impresos, sonoros, visuales, electrónicos, informático u holográfico.

Luego entonces, el derecho de acceso a la información consiste en el acceso a los documentos que se encuentran en posesión de los sujetos obligados, sin importar si se encuentran en registros escritos, impresos, sonoros, visuales, electrónicos, informáticos u holográficos.

Las definiciones anteriores, en tanto enunciados jurídicos, nos llevan a formular el siguiente silogismo legal:

A) es igual a B)  
B) es igual a C)  
Luego entonces  
A) es igual a C)

En donde A) es igual al derecho de acceso a la información.

En donde B) es la información pública.

En donde C) son los documentos.

Dicho razonamiento nos indica con meridiana claridad, que el Derecho de Acceso a la Información pública es el derecho a acceso a documentos que se encuentren en poder de los Sujetos Obligados, sin importar el soporte en que se encuentren registrados.

En efecto, el apartado A, fracción I del artículo 6º de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos ha dispuesto que "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 fijen 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

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
PONENTE EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

*determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información”.*

Asimismo, se ha previsto en el artículo 2 fracción XVI de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, que *“El Derecho de Acceso a la Información, es la facultad que tiene toda persona para acceder a la información pública, generada o en poder de los sujetos obligados conforme a esta ley”*

Por su parte, el artículo 3 del mismo ordenamiento jurídico, en su primera parte, prescribe que *“La información pública generada, administrada o en posesión de los Sujetos Obligados en ejercicio de sus atribuciones, será accesible de manera permanente a cualquier persona, privilegiando el principio de máxima publicidad en la información...”*

Por su lado el artículo 4 de la Ley referida prevé en su primera parte que *“Los Sujetos Obligados sólo proporcionarán la información pública que se les requiera y que obre en sus archivos”.*

En concordancia con lo anterior, como ya se dijo la fracción V del artículo 2 de la Ley de Transparencia invocada, define como Información Pública, a *“la contenida en los documentos que los sujetos obligados generen en el ejercicio de sus atribuciones”.* Por su parte, el inciso XV del mismo numeral, define como documentos a *“Los expedientes, estudios, actas, resoluciones, oficios, acuerdos, circulares, contratos, convenios, estadísticas o bien cualquier registro en posesión de los sujetos obligados, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en medios escritos, impresos, sonoros, visuales, electrónicos, informáticos u holográficos”.*

Luego entonces, de conformidad con los preceptos referidos, es que se puede definir como contenido y alcance del derecho de acceso a la información pública, como la facultad que tiene toda persona para acceder a la información generada, administrada o en poder de toda autoridad, entidad, órgano u organismos públicos Federal, Estatal, del Distrito Federal y Municipal, entendiéndose que tal información pública es precisamente la contenida en los documentos que dichos entes generen en ejercicio de sus atribuciones; por lo que debe quedar claro que el Derecho de Acceso a la Información Pública, se define en cuanto a su alcance y resultado material, en el acceso a los archivos, registros y documentos públicos, administrados, generados o en posesión de los órganos públicos, con motivo de su ámbito competencial.



EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
 RECURRENTE: :) :)  
 SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
 EVA ABAID YAPUR.  
 PONENTE  
 PONENTE POR  
 RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

En ese sentido, en consonancia con lo estipulado en la Carta Magna es que se puede afirmar que la Ley busca garantizar el acceso a documentos. Efectivamente, la ley busca garantizar a las personas el acceso a los documentos que obran en los archivos de las autoridades. Por eso un aspecto relevante es que en la propia ley se haga una definición lo más adecuada o amplia posible de lo que debe entenderse por documentos, como son : los expedientes, estudios, actas, resoluciones, oficios acuerdos, circulares, contratos, convenios, estadísticas o cualquier registro en posesión de los sujetos obligados, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Y en todo caso tales documentos pueden estar en medios escritos, impresos, sonoros, visuales, electrónicos, informáticos u holográficos.

Por las consideraciones y fundamentos anteriormente expuestos, el Pleno del Instituto de Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios emitió el criterio 0002-11, el cual fuera publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México "Gaceta del Gobierno" de fecha 19 de Octubre de 2011, mismo que señala lo siguiente:

#### CRITERIO 0002-11

**INFORMACIÓN PÚBLICA, CONCEPTO DE, EN MATERIA DE TRANSPARENCIA. INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA DE LOS ARTÍCULOS 2º, FRACCIÓN V, XV, Y XVI, 3º, 4º, 11 Y 41.** De conformidad con los artículos antes referidos, el derecho de acceso a la información pública, se define en cuanto a su alcance y resultado material, en el acceso a los archivos, registros y documentos públicos, administrados, generados o en posesión de los órganos u organismos públicos, en virtud del ejercicio de sus funciones de derecho público, sin importar su fuente, soporte o fecha de elaboración.

En consecuencia el acceso a la información se refiere a que se cumplan cualquiera de los siguientes tres supuestos:

- 1) Que se trate de información registrada en cualquier soporte documental, que en ejercicio de las atribuciones conferidas, sea generada por los Sujetos Obligados;
- 2) Que se trate de información registrada en cualquier soporte documental, que en ejercicio de las atribuciones conferidas, sea administrada por los Sujetos Obligados, y
- 3) Que se trate de información registrada en cualquier soporte documental, que en ejercicio de las atribuciones conferidas, se encuentre en posesión de los Sujetos Obligados.

#### Precedentes:

00995/ITAIPEM/IP/RR/A/2009. Universidad Autónoma del Estado de México. Sesión 3 de junio de 2009. Por Unanimidad. Comisionado Federico Guzmán Tamayo.

02360/ITAIPEM/IP/RR/A/2009. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl. Sesión 3 de febrero de 2010. Por Unanimidad de los presentes. Comisionado Federico Guzmán Tamayo.

01498/INFOEM/IP/RR/2010. Ayuntamiento de Nicolás Romero. Sesión 12 de enero de 2011. Por Unanimidad. Comisionada Myrna Araceli García Morón.

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
PONENTE EVA ABAD YAPUR.  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

*01402/INFOEM/IP/RR/2011. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos. Sesión 9 de junio de 2011. Por Unanimidad. Comisionada Miroslava Carrillo Martínez.*

*01556/INFOEM/IP/RR/2011, Ayuntamiento de Nezahualcóyotl. Sesión 11 Agosto 2011. Por Mayoría de 4 Votos a 1. Comisionado Rosendoevgueni Monterrey Chepov.*

Además, la interpretación anterior es sostenible si se toma en cuenta que los órganos públicos, de los diversos órdenes de gobierno, deben cumplir con determinados fines, y para tal efecto, se le dota de ciertos atributos como son recursos, funciones, obligaciones, derechos y órganos, de los que se desprende, la potestad de llevar a cabo actos jurídicos-administrativos, que a la luz de todo Estado de derecho y democrático, deben justificarse y registrarse con el fin de ser evaluados y fiscalizados.

De hecho, lo señalado en el párrafo precedente, es uno de los presupuestos lógico jurídicos de la eficacia del derecho de acceso a la información pública. Ciertamente, no es concebible la existencia de dicha prerrogativa constitucional, si de manera correlativa, no se surte la obligación de registrar los actos públicos. **Dicho de otra manera; no existe derecho de acceso a la información, si no existe información.** La materia prima del derecho de acceso a la información, lo es la obligación de documentar los actos públicos. Tan es así, que la reciente reforma a la Ley Fundamental, constitucionalizo tal principio dentro del derecho de acceso a la información que dispuso que los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, y para reforzar dicho principio complemento que en la ley se determinarán los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información, es decir, si hay el deber de documentar y no hay documentos debe existir un mecanismo que dé certeza sobre su inexistencia.

Es así, que se ha creado todo un andamiaje jurídico que tiende a delinear un esquema de rendición de cuentas, entre el que se incluye el registro de todo acto y todo movimiento financiero, es inconcuso que los Sujetos Obligados llevan a cabo actividades en dicho sentido. **Es decir, debe registrar y comprobar el uso y destino de recursos públicos y en general del ejercicio de sus atribuciones.**

Como se puede observar, el derecho de acceso a la información es sobre aquellos documentos que obren en poder del Sujeto Obligado y que **"se encuentre registrada en cualquier soporte"**; es decir, ya sea en medios escritos, impresos, sonoros, visuales, electrónicos, informáticos u holográficos. Siendo que en el presente caso el **SUJETO OBLIGADO** reconoce contar con la información solicitada, y que la misma obra en sus

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE  
PONENTE POR  
RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

archivos, y en consecuencia bajo el principio de máxima publicidad debe dar acceso al ahora Recurrente.

En mérito de ello, al ser el derecho de acceso a la información pública, el derecho a acceso a los documentos que poseen los sujetos obligados; para satisfacer el ejercicio de dicha prerrogativa constitucional, no existe la obligación de que los sujetos obligados generen documentos diferentes a los que poseen en sus archivos, salvo que ellos así lo consideren.

Precisamente para apuntalar lo anterior, es que existe el precepto contenido en el artículo 41 ya señalado, de la Ley de Acceso a la Información de esta entidad federativa; en tanto que dispone la regla general, consistente en que los Sujetos Obligados deben proporcionar la información que obre en sus archivos, esto es, no tiene la obligación de crear o generar un documento con un contenido diverso al que posee en sus archivos.

Por eso precisamente se menciona en la segunda parte de dicho numeral, que los entes públicos no están obligados *a procesar, resumir o efectuar cálculos*, supuestos que se refieren a crear un documento con un contenido diverso con el que cuentan los sujetos obligados en sus archivos.

En obvio de lo señalado, el hecho de que se digitalice un documento, es decir, que su contenido se transfiera a un soporte diverso con el que cuenta, no conlleva en forma alguna, crear un documento con un contenido diverso; sino únicamente implica el trasladar el mismo contenido del documento, a un medio de registro diferente.

Por eso precisamente es que no es válido en forma alguna, forzar el contenido de una regla jurídica, a la estimación y valoración propia de los Sujetos Obligados; sino que requiere de un ejercicio de hermenéutica jurídica bien sustentado.

Luego entonces, resulta ineficaz o inoperante que se prevea exigir como "costo, contribución y/o derecho" la digitalización y escaneo de la información requerida (se entiende escanearla para proporcionarla vía electrónica), ya que ello se pretende entender implica "reproducción" o acción análoga de la información solicitada, lo que constituiría según dicha "regla" o "norma financiera". Sin embargo dicha argumentación no es válida ni aceptable, ya que por el contrario se trata de una de los deberes para asegurar el derecho de acceso a la información mediante su entrega a través del sistema electrónico a través de su respectivo escaneo, siendo esto precisamente parte de las obligaciones o deberes que

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
PONENTE EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

tiene el **SUJETO OBLIGADO** para atender y desahogar las solicitudes de acceso a la información. Lo anterior en base a lo que a continuación se expone.

Que de conformidad con el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el acceso a la Información pública es un derecho fundamental garantizado por el Estado.

Que toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, de conformidad con lo previsto en el segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y artículo 4 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.

Que conforme a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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 fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

Debe tomarse en cuenta que el Poder Judicial de la Federación ya se ha pronunciado respecto los principios que rigen el Derecho de Acceso a la Información Pública, y ha señalado cuales son los principios que rigen el ejercicio del derecho de acceso a la información, incluyendo entre ellos el de la gratuidad, por lo que al respecto a determinado como criterio 01/2003 del Poder Judicial de la Federación, que ya ha sido reproducido en el Considerando anterior y de lo que únicamente se reproducirá la parte conducente a los principios "... 1. *El derecho de acceso a ésta es un derecho humano fundamental*; 2. *El proceso para acceder a la información pública deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo*; y, 3. ..."por lo que la propia Corte reconoce el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental que se rige bajo los principios de simplicidad, rapidez y gratuidad.

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
PONENTE EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

Es así, que para hacer efectivo el ejercicio de este derecho fundamental y poder acceder debidamente a la información pública gubernamental, y de cuya efectividad son protagonistas en primera instancia los propios Sujetos Obligados, es que se han establecido una serie de figuras jurídicas para asegurar su observancia por los propios **SUJETOS OBLIGADOS** e Institutos jurídicos que se pueden estimar como tutelares o “facilitadores” para que el gobernado pueda ejercer sin tropiezos u obstáculos su derecho de acceso a la información pública.

Como ya se mencionó entre esos mecanismos o institutos tutelares o facilitadores están por citar algunos los siguientes:

- La preferencia del acceso a la información por sistemas electrónicos, ello con el fin de no hacer nugatorio el derecho de acceso a la información, y
- Privilegiar el principio de accesibilidad, y no le representen cargas económicas elevadas al gobernado para hacerse de la información.

Por ello, es importante señalar que se ha establecido el sistema automatizado, informático o electrónico (SICOSIEM), que permite hacer solicitudes de manera remota y obtener información por la misma vía sin ningún costo por su utilización, ya que de acuerdo con la LEY y con los principios internacionales, el acceso a la información debe ser ágil, sencillo, expedito, y no oneroso.

Efectivamente, es oportuno señalar que este Instituto, en consideración a lo mandado por la Constitución (y la Ley de transparencia) ha considerado importante facilitar sus procesos sustantivos aprovechando las tecnologías de información y de comunicaciones, así como el uso de Internet. En este sentido y con el propósito de proveer de una herramienta que le permita a las personas y a los Sujetos Obligados de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de México y Municipios, recibir, dar seguimiento y atender de manera adecuada las solicitudes de información pública documental y recursos de revisión, de una forma ágil y de fácil manejo, el Instituto rediseñó el Sistema de Control de Solicitudes de Información del Estado de México (SAIMEX).

Precisamente una de las ventajas del SAIMEX es la generación de archivos electrónicos de las solicitudes de información pública documental y recursos de revisión, permitiendo la incorporación de documentos electrónicos e imágenes.

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

El SAIMEX, como parte de sus principales modificaciones, permite establecer comunicación entre la Unidad de Información y los Servidores Públicos Habilitados para agilizar la respuesta a las solicitudes: de información pública documental, mediante la atención de requerimientos específicos de información formulados por los titulares de las Unidades de Información. Además permite que los Servidores Públicos Habilitados, a través de un tablero de control, den respuesta a la Unidad de Información y soliciten, en su caso, prórroga para su atención.

Respecto al seguimiento de solicitudes de información pública documental y recursos de revisión se simplifica acortando las rutas o estatus e identificándolos con nombres más representativos, en relación con el trámite realizado.

Cabe destacar que los objetivos del SAIMEX, como instrumento electrónico son:

- Desarrollar un sistema automatizado de información que permita facilitar los mecanismos de interacción y colaboración entre el Instituto, los Sujetos Obligados, los servidores públicos habilitados y los particulares.
- Contar con una base de datos confiable y robusta mediante la aplicación de los Lineamientos para la Recepción, Trámite y Resolución de las Solicitudes de Acceso a la Información Pública, a fin de generar reportes estadísticos con información veraz para la toma de decisiones.
- Registrar vía Internet las solicitudes de información y recursos de revisión a través de un sistema de fácil acceso al público en general.
- Estandarizar la presentación de solicitudes de información y su entrega mediante el diseño y aplicación de formatos generados por el sistema automatizado.
- Ser la vía o el medio a través del cual se puede proporcionar la información solicitada por el interesado, mediante el escaneo de la documentación respectiva.
- Dar seguimiento a las solicitudes formuladas a los Sujetos Obligados mediante la generación de reportes generales de atención.
- Proporcionar una herramienta de fácil acceso al solicitante para presentar solicitudes de información y recursos de revisión vía electrónica.
- Generar un mecanismo que garantice al particular la recepción, trámite y resolución de sus solicitudes de información y recursos de revisión, sin importar a que sujeto obligado la dirija.

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

También, se ha previsto un mecanismo ágil, sencillo, directo y económico para inconformarse. Es decir, se ha estimado indispensable la existencia de un mecanismo con las características descritas, para que revisen aquellas respuestas que nieguen la entrega de información o la proporcionada sea desfavorable. Para ello se ha implementado y desarrollado el recurso de revisión mismo que conoce, substancia y resuelve este instituto. Se ha implementado su desahogo a través del sistema automatizado (SICOSIEM).

En este contexto, el "escaneo" representa parte de la obligación que debe llevar a cabo el Sujeto Obligado para la puesta a disposición de la información solicitada a través del sistema automatizado. Por lo que todas las acciones realizadas por los Sujetos Obligados encauzadas a sus funciones primarias por conducto de las Unidades de Información y los Servidores Públicos Habilitados, como lo es el localizar, recabar, difundir, actualizar y proporcionar la información pública, no se trata de procesamiento, resumen, realización de cálculos o practicar investigaciones de la información pública solicitada por los particulares, pero tampoco se trata "propriadamente de reproducción" que deberá generar un costo, por el contrario es parte de su obligación implícita y sobrentendida para el debido ejercicio de un derecho fundamental, por lo que a contrario sensu sería tanto como sostener que cuando se imparte justicia por el Estado este tuviera que cobrar por las diligencias que realiza.

Es así que la acción de escaneo permite redundar en favor del principio por "privilegiar la accesibilidad por medio de sistemas electrónicos" de la información pública gubernamental, a fin de no hacer nulo o limitativo el derecho fundamental, y por lo tanto universal de acceso a la información, y solo cuando en efecto hay fundamentos y motivos que imposibilitan la no entrega de la información por la vía electrónica se puede justificar su puesta a disposición in situ o en las instalaciones, siempre y cuando no sea de la Información Pública de Oficio, pues esta debe estar disponible en sistema electrónico.

Por lo que respaldar como regla general el uso de digitalización y escaneo es reconocer la constitucionalización reciente del derecho de acceso a la información; es robustecer el principio de gratuidad, que a su vez se traduce en el respeto a otros principios en el ejercicio de este derecho como el de sencillez, rapidez y oportunidad.

Adicionalmente, cabe señalar que con fecha 20 de julio de 2007, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto por el se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objeto de

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
 RECURRENTE: :) :)  
 SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
 EVA ABAID YAPUR.  
 PONENTE  
 PONENTE POR  
 RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

establecer los principios y bases mínimas para el debido ejercicio del derecho de acceso a la información a las que deberá sujetarse tanto la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias. Mediante dicho decreto se constitucionaliza el derecho de acceso a la información, previéndose entre otros aspectos lo siguiente: a) Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad; b) La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes; c) 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; d) **Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos.** Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión; e) 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 sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos;** f) 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; y g) La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Que en virtud de dichas reformas constitucionales, tanto nacional como local, se estableció una base mínima que haga congruente y coherente el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información. En ese sentido, resulta oportuno invocar tales preceptos:

*Artículo 6°.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, 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.*

*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 federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.*



EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
 RECURRENTE: :) :)  
 SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
 EVA ABAID YAPUR.  
 PONENTE  
 PONENTE POR  
 RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

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

*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.*

*IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.*

*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 sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.*

*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.*

*"Artículo 5. Constitución local. En el Estado de México todos los individuos son iguales y tienen las libertades, derechos y garantías que la Constitución Federal, esta Constitución y las leyes del Estado establecen.*

*El ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en el Estado de México se regirá por los siguientes principios y bases:*

*(...)*

*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;*

*IV. Los procedimientos de acceso a la información pública, de acceso, corrección y supresión de datos personales, así como los recursos de revisión derivados de los mismos, podrán tramitarse por medios electrónicos, a través de un sistema automatizado que para tal efecto establezca la ley reglamentaria y el órgano garante en el ámbito de su competencia.*

*(...)"*

Es así que conforme a dichas bases y principios fundamentales del derecho de acceso a la información y que quedaron reguladas en la Constitución, se fija la amplitud y accesibilidad del derecho de acceso a la información propugnando una igualdad para su ejercicio, porque no condiciona a estatus económicos, de nacionalidad o residencia, tomando en cuenta que es un derecho fundamental y universal, en la que precisa al

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
 RECURRENTE: :) :)  
 SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
 EVA ABAID YAPUR.  
 PONENTE  
 PONENTE POR  
 RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

máximo la facilidad al acceso de información sin condicionantes artificiales, como la exigencia de demostrar personalidad, firma, identificación o interés jurídico, vinculándose además a poner a disposición del público todas las modalidades para tramitar solicitudes de información, incluyendo las herramientas electrónicas.

En este sentido, es indispensable reiterar o puntualizar que el artículo 6º de la Constitución Federal, (reiterado ello en el propio artículo 5º de la Constitución Local del Estado, como lo dispuesto por la propia Ley de la materia), se ha dispuesto la “preferencia” en el uso de los sistemas automatizados. Además, el Artículo Tercero Transitorio del *Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, señala claramente la importancia de los medios electrónicos en el ejercicio del derecho de acceso a la información:

*“Tercero.- La Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión a los que se refiere este Decreto, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos”.*

En efecto, con el fin de no hacer nugatorio el derecho de acceso a la información, y “privilegiar el principio de accesibilidad” se ha previsto en el marco normativo aplicable una serie de mecanismos para que al gobernado no le representen cargas económicas elevadas para hacerse de la información. Por ello, se ha establecido, entre otros mecanismos un sistema automatizado, informático o electrónico (SICOSIEM), que permite hacer solicitudes de manera remota y obtener, en la medida de lo posible, información por la misma vía sin ningún costo por su utilización.

Se reitera, de acuerdo con la Constitución General y la Constitución del Estado, así como por la Ley de la materia -incluso conforme a los principios internacionales-, ***el acceso a la información debe ser ágil, sencillo, expedito y no oneroso.*** En vista de lo anterior se ha planteado la necesidad de aprovechar los medios de comunicación electrónica a fin de que la información sea accesible en línea. Dichos principios no tienen más limitantes que la reproducción de la información implique medios materiales como la copia simple o certificada, por citar algún ejemplo, y que la naturaleza del documento impida la digitalización o escaneo de la misma para su entrega en el sistema automatizado.

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
 RECURRENTE: :) :)  
 SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
 EVA ABAID YAPUR.  
 PONENTE  
 PONENTE POR  
 RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

Todo lo anterior se expone de manera amplia, con la firme intención de este Instituto para justificar el espíritu y alcance del principio constitucional del derecho de acceso a la información, en la búsqueda de facilitar al gobernado un procedimiento que le permita de la mejor manera el acceso a la información. Por ello es que como principios rectores del acceso a la información pública gubernamental conforme al marco constitucional y legal además de dichos criterios esta que los procedimientos relativos al acceso a la información deberán regirse también por los principios de que pueda ser ejercido por cualquier persona, "posesión" de la información pública en los archivos de los Sujetos Obligados; máxima publicidad; simplicidad y rapidez; gratuidad del procedimiento; costo razonable de la reproducción; libertad de información; principio de documentar la acción gubernamental. Y conforme a la reciente reforma constitucional de este año 2014 en materia de transparencia y acceso a la información pública la de contar con órganos garantes imparciales, especializados y autónomos, tanto en el orden federal como local.

Cabe indicar que la reforma al artículo 6o de la Constitución General, como la relativa al artículo 5o de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, como parte las bases y principios fundamentales del derecho de acceso a la información, fija la amplitud y accesibilidad del derecho de acceso a la información propugnando una igualdad para su ejercicio, porque no condiciona a estatus económicos, de nacionalidad o residencia, tomando en cuenta que es un derecho fundamental y universal, en la que precisa al máximo la facilidad al acceso de información sin condicionantes artificiales, como la exigencia de demostrar personalidad, firma, identificación o interés jurídico, vinculándose además a poner a disposición del público todas las modalidades para tramitar solicitudes de información, incluyendo el de "privilegiar" las herramientas electrónicas, a fin de que se potencialicen los principios de sencillez, rapidez y oportunidad en el ejercicio de este derecho, por lo que el acceso a los soportes documentales debe hacerse en la modalidad electrónica mediante su escaneo para su entrega en dicho sistema. Todo ello se aduce, para dejar claro la importancia que los sistemas electrónicos tienen para el acceso a la información, y la relevancia de respetar dicha modalidad automatizada. Ello congruente con los principios constitucionales de favorecer la gratuidad de la información en la medida de lo posible y el establecer procedimientos expeditos para el acceso a la información, tal como lo señalan las fracciones III y IV del artículo 6º de la Constitución General de la República. En este contexto cabe el criterio expuesto por el Poder Judicial de la Federación en el siguiente sentido:

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
 RECURRENTE: :) :)  
 SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
 EVA ABAID YAPUR.  
 PONENTE  
 PONENTE POR  
 RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

**Criterio 3/2008**

**MODALIDAD ELECTRÓNICA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. SI SE RECIBE UNA SOLICITUD POR MEDIOS ELECTRÓNICOS SIN PRECISAR LA MODALIDAD DE PREFERENCIA DEBE PRESUMIRSE QUE SE REQUIRIÓ EL ACCESO POR ESA MISMA VÍA.** El ejercicio del derecho de acceso a la información gubernamental no se entiende de forma abstracta y desvinculada a la forma en que los gobernados pueden allegarse de aquélla; destacándose que la modalidad de entrega de la información resulta de especial interés para hacer efectivo este derecho. En este sentido, la Comisión para la Transparencia y Acceso a la Información de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (recurso de revisión 1/2005) determinó que el acceso a la información no se cumple de forma íntegra cuando se entrega la información al peticionario en una modalidad diversa a la solicitada, cuando esta fue la remisión por medios electrónicos, toda vez que el otorgamiento en una diversa puede constituir un obstáculo material para el ejercicio del derecho de acceso a la información tutelado en el artículo 6° constitucional. Por lo tanto, si el peticionario solicita por vía electrónica determinada información sin precisar la modalidad de su preferencia debe presumirse que la requiere por esa misma vía.

**Clasificación de Información 10/2007-A, derivada de la solicitud de acceso a la información presentada por Susana Campos Romero.- 31 de enero de 2007.- Unanimidad de votos.- Precedentes: 37/2006-J, 40/2006-J, 2/2007-A Y 6/2007-J.**

Además, que se ha sostenido que el acceso a la información no se cumple de forma íntegra cuando se entrega la información al peticionario en una modalidad diversa a la solicitada, cuando esta fue la remisión por medios electrónicos, toda vez que el otorgamiento en una diversa sin justificación para su cambio puede constituir un obstáculo material para el ejercicio del derecho de acceso a la información tutelado en el artículo 6° constitucional. Por lo tanto, si el peticionario solicita por vía electrónica determinada información y no se justifica el no "privilegiar" la modalidad electrónica, y solo se pusiera su consulta en otra modalidad, el solicitante enfrentará limitantes temporales y económicas que difícilmente podrá superar como el tiempo, traslado, cargas económicas, lo que finalmente le impedirá conocer los datos que le permitan evaluar las actividades desarrolladas por el respectivo órgano del Estado. O bien, si la condición fuera solamente vía copia con costo, se tendrían las mismas limitantes en el ejercicio de este derecho, por ello cuando no se puede privilegiar el uso de los sistemas automatizados, para hacer del procedimiento de acceso algo sencillo, expedito, de manera oportuna y sencilla, se exige que el sujeto obligado justifique su imposibilidad para no entregar la información en la vía automatizada, pero como ya se ha dicho poniendo a la disposición la información para su consulta in situ o directa, a fin de privilegiar la accesibilidad de la misma.

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
 RECURRENTE: :) :) :)  
 SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
 EVA ABAID YAPUR.  
 PONENTE  
 PONENTE POR  
 RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

Para mayor abundamiento, cabe señalar que el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública reviste una relevante importancia, y en tal sentido se le ha catalogado como una garantía individual y social, ya que por un lado, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión, y que a su vez se puede traducir como la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole; y por el otro lado porque el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Así lo ha sostenido nuestro Máximo Tribunal bajo el siguiente criterio:

**ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.\*** *El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.*

*Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

**EXPEDIENTE:** 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
**RECURRENTE:** :) :) :)  
**SUJETO OBLIGADO:** AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
 EVA ABAID YAPUR.  
**PONENTE**  
**PONENTE POR**  
**RETURNO:** COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

*Controversia constitucional 61/2005. Municipio de Torreón, Estado de Coahuila. 24 de enero de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez. El Tribunal Pleno, el doce de mayo en curso, aprobó, con el número 54/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a doce de mayo de dos mil ocho.*

*\* Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, Pleno, p. 743, Tesis: P./J. 54/2008, IUS: 169574.*

Por lo que resulta claro que un principio fundamental para alcanzar el ejercicio del derecho de acceso a la información es precisamente la "gratuidad de la información", distinguible de lo que es la reproducción de la información (copias simples, certificadas, por citar algunos). Por lo que precisamente el escaneo representa parte de la obligación que debe llevar a cabo el Sujeto Obligado para la puesta a disposición de la información; por lo que todas las acciones realizadas por los Sujetos Obligados encauzadas a sus funciones primarias por conducto de las Unidades de Información y los Servidores Públicos Habilitados, como lo es el localizar, recabar, difundir, actualizar y proporcionar la información pública, no se trata de procesamiento, resumen, realización de cálculos o practicar investigaciones de la información pública solicitada por los particulares, pero tampoco se trata "propiamente de reproducción" que deberá generar un costo, por el contrario es parte de su obligación implícita y sobrentendida para el debido ejercicio de un derecho fundamental, por lo que a contrario sensu sería tanto como sostener que cuando se imparte justicia por el Estado este tuviera que cobrar por las diligencias que realiza.

Además sostener cobro por escaneo sería hacer nulo el principio de "privilegiar la accesibilidad por medio de sistemas electrónicos" de la información pública gubernamental, sería hacer de un derecho fundamental, y por lo tanto universal un derecho de minorías, ya que solo se reduciría su ejercicio a aquellas personas que cuentan con recursos económicos para poder pagar por obtener la información en la modalidad del SAIMEX, en este sentido sustentar el cobro de escaneo es como sostener que se puede cobrar por el auxilio y la orientación al recurrente para capturar una solicitud o asesorar en donde la puede buscar o pedir; por lo que respaldar el cobro del escaneo es negar la constitucionalización reciente del derecho de acceso a la información; propugnar el cobro del escaneo además es romper con el principio de gratuidad, que a su vez desquebraja otros principios en el ejercicio de este derecho como el de sencillez, rapidez y oportunidad; amparar el cobro por el escaneo es negarle el carácter de garantía individual y derecho

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
PONENTE EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

social al derecho de acceso a la información; pues si como se sostiene por nuestro Máximo Tribunal que el acceso a la información es una garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión y por lo tanto se constituye como un factor de autorrealización personal; pero por otro lado el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración.

En efecto, es como diría Miguel Carbonell "el derecho a la información es, en consecuencia, una precondition del sistema democrático y del ejercicio de la participación política de la ciudadanía." Además de que "la libertad de expresión, para no ser un ejercicio estéril y completamente vacío, debe estar nutrido por información; en este sentido, el que los ciudadanos puedan acceder a los documentos y archivos públicos les permite — **instrumentalmente**— un mejor ejercicio de su libertad de expresión). En esa tesitura, el cobro que se pretende por el escaneo limitaría la autorrealización personal y su no participación en los quehaceres gubernamentales aquellas personas de bajos recursos o que no pueden pagar su obtención.

Luego entonces el cobro de escaneo arribar a negar a su vez el carácter del derecho de acceso a la información como instrumento de la democracia y de una sociedad más participativa ante el hecho de que informarse puede resultar para su obtención un costo en favor de los órganos públicos que se pretende fiscalizar a través del acceso a la información.

Pero sobre todo el cobro de escaneo rompe la idea de que el acceso a la información es un derecho fundamental y universal; ya que un derecho fundamental como diría el mismo Carbonell consiste en proteger bienes con los que debe contar toda persona, con independencia del lugar en el que haya nacido, de su nivel de ingresos o de sus características físicas, etc. O como Luigi Ferrajoli sostiene que los derechos fundamentales son "todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a «todos» los seres humanos en cuanto dotados del status de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar". El propio autor aclara que por derecho subjetivo debe entenderse "cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica", mientras que por status debemos entender "la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
PONENTE EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE POR  
RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas”.

Además el cobro de escaneo robustece el sentido patrimonialista de la información que se supone pretendió eliminar la reforma al artículo 6 de la Constitución General, en el entendido de que la información no es de los órganos del Estado, sino de la sociedad de la cual emanan, sino que son simples custodios o res-guardadores de la misma. Ello congruente con lo que dispone la Ley de la materia:

*Artículo 6.- El acceso a la información pública será permanente y gratuito. La expedición de documentos, grabaciones y reproducciones se sujetará, en su caso, al pago de los derechos, productos y aprovechamientos establecidos en la legislación correspondiente. 8 En ningún caso, el pago de derechos deberá exceder el costo de reproducción de la información en el material solicitado y el costo de envío.*

Incluso congruente con los postulados constitucionales, es que en la ley de la materia, se ha previsto:

- Que es obligación de los servidores públicos transparentar sus acciones así como garantizar y respetar el derecho a la información pública. Que además es obligación de los Sujetos Obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos, ello de conformidad con lo establecido en el penúltimo y último párrafos del artículo 7 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios.
- Que es obligación de los Sujetos Obligados poner en práctica, políticas y programas de acceso a la información que se apeguen a criterios de publicidad, veracidad, oportunidad, precisión y suficiencia en beneficio de los solicitantes, según lo estipula el artículo 3 de la Ley antes referida.
- Que son obligaciones de la Unidad de Información de los Sujetos Obligados entregar, en su caso, a los particulares, la información solicitada; auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre el lugar donde les pueden proporcionar la información que solicitan, presentar ante el Comité, el proyecto de clasificación de información, y las demás necesarias para



EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
 RECURRENTE: :) :)  
 SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
 EVA ABAID YAPUR.  
 PONENTE  
 PONENTE POR  
 RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

facilitar el acceso a la información, entre otras, según lo mandata el artículo 35 de la Ley antes referida.

- Que es obligación de los Servidores Públicos Habilitados de los Sujetos Obligados localizar la información que le solicite la Unidad de Información; proporcionar la información que obre en los archivos y que le sea solicitada por la Unidad de Información, y de ser el caso la de integrar y presentar al Responsable de la Unidad de Información la propuesta de clasificación de información, la cual tendrá los fundamentos y argumentos en que se basa dicha propuesta, lo anterior según lo prevé el artículo 40 de la Ley aludida.
- Que en caso de que el servidor público habilitado no localice la información debe hacerlo del conocimiento al Titular de la Unidad de Información, siendo el caso de que la información solicitada no exista en los archivos, el responsable de la Unidad de Información deberá turnar la solicitud al Comité de Información para su análisis y resolución y, en su caso, declaratoria de inexistencia. En efecto, cuando se aduce la inexistencia de la información solicitada, dicha circunstancia debe ser sometida al Comité de Información, quien debe proceder al respecto, a efecto de dar certeza sobre la no posesión de la información, en un primer lugar para ordenar una búsqueda exhaustiva y en un segundo momento de verificarse la no existencia proceder al acuerdo respectivo.

Además, congruente, con lo previsto en la Constitución General, es que la propia Ley de la materia, en su artículo 1 y 42, en base a que el procedimiento debe sencillo, expedito y no oneroso es que estipulan lo siguiente:

*Artículo 1 Ley de Transparencia del Estado de México.- La presente Ley es reglamentaria de los párrafos décimo, décimo primero y décimo segundo del artículo 5 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, y tiene por objeto, transparentar el ejercicio de la función pública, tutelar y garantizar, a toda persona, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, a sus datos personales, así como a la corrección y supresión de éstos y proteger los datos personales que se encuentren en posesión de los sujetos obligados, y tiene como objetivos:*  
 (...)

*II. Facilitar el acceso de los particulares a la información pública, a sus datos personales, a la corrección o supresión de estos, mediante procedimientos sencillos y expeditos, de manera oportuna y gratuita;*

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
PONENTE EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE POR  
RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

(...).

*Artículo 42.- Cualquier persona, podrá ejercer el derecho de acceso a la información pública sin necesidad de acreditar su personalidad ni interés jurídico; cuando se trate de consultas verbales y mediante la presentación de una solicitud por escrito libre, en los formatos proporcionados por el Instituto a través de la Unidad de Información respectiva o vía electrónica, a través del sistema automatizado de solicitudes respectivo. Cuando se realice una consulta verbal deberá ser resuelta por la Unidad de Información en el momento, de no ser posible se invitará al particular a iniciar el procedimiento de acceso; las consultas verbales no podrán ser recurribles conforme lo establece la presente ley.*

De los postulados anteriores se puede afirmar la existencia de deberes u obligaciones que impone la Ley a cargo de los Sujetos Obligados a fin de hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública.

Por tanto, todas las acciones realizadas por los Sujetos Obligados, por conducto de las Unidades de Información y los Servidores Públicos Habilitados, como lo es el localizar, recabar, difundir, actualizar y proporcionar la información pública, no se trata de una obligación o acción de procesar, resumir, efectuar cálculos o practicar investigaciones, ni reproducción para entregar la información. Pues como ya se comentó sería tanto, como asumir que en el caso de una impartición de justicia, pronta, expedita y gratuita, se permitiera al juzgador cobrar por las audiencias que lleva a cabo, las diligencias como la inspección, la reconstrucción de hechos, entre otros, ya que es resulta lógico que ello es parte de las funciones propias de la autoridad judicial del Estado de impartir justicia, y no acciones que implican una contraprestación o derecho cargo del gobernado.

En el caso particular el cobro por el escaneo y digitalización es totalmente restrictivo del derecho acceso a la información pública. Por ende y conforme a las razones expuestas debe desestimar la condición normativa de pago económica sobre el costo del escaneo y digitalización, ya que no beneficia el ejercicio del derecho de acceso a la información. En atención a los principios conforme al cual debe ser ejercido el derecho de acceso a la información buscan que el solicitante no enfrente serias restricciones materiales que dificulten el ejercicio del derecho de acceso a la información, siendo que la norma financiera en cuestión si merma o disminuye el ejercicio de este derecho fundamental.

Luego entonces, esta Ponencia que en el presente caso frente a dos normas que se encuentran en presunto conflicto en el caso concreto, este Organismo garante no es libre de

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
PONENTE EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

elegir la que prefiera, sino que tiene siempre de elegir necesariamente la que mejor proteja las libertades de los gobernados, tiene la obligación de elegir que prevalezca la norma que más beneficie el ejercicio del derecho fundamental, siendo que la norma que más proteja es aquella que más amplía el número de titulares del derecho fundamental, y amplíe el perímetro materialmente tutelado, es decir el ámbito de realidad que está protegiendo el derecho de acceso a la información pública en el asunto en estudio<sup>31</sup>, por lo tanto si el no cobro de escaneo y digitalización no se contextualiza como “reproducción” sino como parte de las obligaciones dentro del procedimiento de acceso, y en consecuencia dicha obligación es parte de la gratuidad, queda claro que una norma financiera que acota la gratuidad y considera un costo para tal obligación es lógico que tal norma no protege de mejor manera el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Más aún cuando, todas las autoridades del país, entre ellas este Organismo Garante dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, así como por aquellos contenidos en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado Mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, en este caso el derecho de acceso a la información, más aún cuando en el presente caso se ha advertido que dicha norma financiera contraviene el derechos humano de acceso a la información contenidos en el artículo 6º de Constitución Federal, y con ello garantizar la prevalencia del derechos humano en cuestión frente a la norma ordinaria referida que lo contraviene.

Con lo anterior, de ninguna manera se está proponiendo que este Organismo realice una declaración general sobre la invalidez o expulsar del orden jurídico las normas que consideren contrarias a los derechos humanos contenidos en la Constitución, sí no que frente a la obligación de interpretar conforme a la Constitución a los principios constitucionales y llevar una interpretación favorable en la efectivización del derecho de acceso a la información, debe darse prevalencia a la norma contenida en la Constitución y no a la norma inferior y menos aún a una regla frente a un principio constitucional, y dar prevalencia a los principios inmersos en la Constitución, lo que a su vez se traduce en la prevalencia en la esencia y relevancia del derecho fundamental de acceso ala información. Y con ello lograr la menor restricción en el goce de dicho derecho y a la vez cumplir con el imperativo constitucional de respetar, proteger y garantizar el goce del mismo en la mayor medida posible, en términos del mandato contenido en el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional.

<sup>31</sup> Cfr. Conferencia de Miguel Carbonell, denominada “*principio pro persona*”.

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
 RECURRENTE: :) :) :)  
 SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
 EVA ABAID YAPUR.  
 PONENTE  
 PONENTE POR  
 RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

Como ya se dijo el artículo 148 del Código Financiero del Estado de México –aplicable a los Municipios-, se trata de una disposición que busca que el costo en el caso del derecho de acceso a la información sea diferenciado o menor, con respecto a cualquier otro caso donde se pide una reproducción, es decir, los casos de expedición de copias simples, de expedición de copias certificadas, de expedición de información por cada disco flexible o la expedición de información en disco compacto por cada disco, se haya establecido un costo diferenciado o de menor costo en comparación al de otras materias.

Asimismo, como ya se dijo durante los últimos años no se disponía el concepto de cobro por escaneo y digitalización como una contribución, sino que es una norma vigente a partir de este año. Que la reciente norma ha surgido como una carga que antes no existía, que no se exigía, que no se comprendía como parte de una acción de “reproducción”. Siendo el caso que con la entrada en vigor de dicha norma financiera, se introduce una carga impositiva que no existía a los solicitantes, para el caso de la acción o actuación que deben llevar a cabo los Sujetos Obligados para digitalizar y escanear la información mediante sistemas electrónicos. Luego entonces, para esta Ponencia resulta lógico analizar y/o conocer –si es que se expusieron- las razones o motivaciones que sustentan que tal norma es congruente con los valores, criterios o principios antes expuestos respecto al ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, ya que como bien lo ha señalado el poder Judicial de la Federación resulta indispensable que ante la emisión de una norma que puede llegar a afectar un derecho fundamental resulta necesario razonar la necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, así como del de ponderar específicamente las circunstancias concretas de dicha emisión, ya que se debe exponer la justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, es decir, el balance cuidadoso o ponderación específica o motivos que sustentan la emisión de la norma cuando subyace algún tipo de afectación o riesgo de merma de algún derecho fundamental. Es decir, cuando la emisión de la norma implique restricciones suficientes u oponibles al disfrute de derechos fundamentales -como en el caso, la libertad de acceso a la información-, se debe considerar los principios de admisibilidad, necesidad y proporcionalidad, a fin de justificar o sustentar la legitimidad de la emisión de la norma respectiva.

En ese sentido, cabe señalar que el dos de diciembre de dos mil trece se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de México “Gaceta del Gobierno”, el DECRETO NÚMERO 172.- POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL ESTADO DE MÉXICO Y

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
 RECURRENTE: :) :)  
 SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
 EVA ABAID YAPUR.  
 PONENTE  
 PONENTE POR  
 RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

*MUNICIPIOS, DEL CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO Y DE LA LEY DEL TRABAJO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL ESTADO Y MUNICIPIOS.*

Siendo que para el asunto que nos ocupa, se adicionó la fracción V al artículo 148 del Código Financiero del Estado de México y Municipios para que el escaneo y digitalización de documentos generen el pago de un derecho por parte de las personas que ejerzan el derecho fundamental de acceso a la información pública.

Artículo 148.- ...

**TARIFA**

**CONCEPTO**

Número de Salarios Mínimos  
 Diarios Generales del Área  
 Geográfica que corresponda

I. a IV. ...

V. Por el escaneo y digitalización de documentos.

0.008

Para esta reforma legal, se expusieron los siguientes motivos:

Al artículo 148 se le adiciona la fracción V, para prever la posibilidad de cobrar por el servicio de escaneo y digitalización de documentos, el cual es necesario para el caso de que se solicite su expedición en medios digitales o magnéticos, en el ejercicio del derecho a la información pública, que actualmente genera un gasto importante a la administración pública municipal.

De este argumento se advierte en primer lugar que se equipara el escaneo y digitalización de un documento con un "servicio" que brindan los ayuntamientos por el que se tiene que pagar una contribución.

En este contexto, como se puede apreciar la motivación para la adición de la fracción V al artículo 148 fue el "gasto importante" a la administración pública municipal. Sin precisar mayores elementos que sustenten esta limitación al derecho de acceso a la información pública, así como tampoco sin precisar las diferencias poblacionales y económicas que se presentan en los municipios de esta entidad federativa. En síntesis, no se deduce las razones o el balance o ponderación específica que sustentaron la emisión de la norma aludida, ni se exponen las razones de admisibilidad, necesidad y proporcionalidad que justifiquen la restricción ya mencionada.

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
 RECURRENTE: :) :)  
 SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
 EVA ABAID YAPUR.  
 PONENTE  
 PONENTE POR  
 RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

Luego entonces, se puede decir que para la emisión de dicha norma financiera no se tomó en cuenta los principios y valores a los que está ceñido el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información pública, como lo es el de gratuidad, costo razonable, sencillez y rapidez, el uso de sistemas o herramientas electrónicas.

De este modo, para esta Ponencia la adición de la fracción V no tomo en cuenta tales principios, de manera particular el de gratuidad en el acceso a la información pública, además de que genera una contradicción dentro del mismo artículo que se refiere a la expedición de documentos, es decir, a la entrega específica de la información en soportes físicos o magnéticos, incluso el último párrafo advierte que si el solicitante de información proporciona a la autoridad el disco flexible o compacto en el que requiere los documentos no habrá costo alguno que cubrir. Entonces resulta en una falta de lógica jurídica el hecho de que se puede hacer entrega de la información en forma gratuita si se proporciona a la autoridad el medio magnético como discos compactos o flexibles y por otro lado se ordene el cobro por la digitalización de los documentos que a fin de cuentas se copiarán en esos soportes.

En consecuencia, el exigir un cobro por la digitalización de los documentos que han de entregarse a través de los sistemas electrónicos (como el caso del SAIMEX) inhibe el ejercicio de este derecho fundamental e impide que se cumplan con los principios de gratuidad y sencillez en favor de los ciudadanos. Y como ya se expuso, el adjuntar la información solicitada por los particulares mediante el sistema electrónico -SAIMEX- no es una concesión de las autoridades, es una obligación que deben de cumplir sin que para ello amerite cobro alguno, ya que la información no se les entrega en soportes físicos o magnéticos como lo son copias simples o certificadas, disco compacto, disco de video, memoria digital, disquete o similar.

En efecto, los argumentos anteriores se sustentan si se toma en cuenta que el **poder Judicial** ha señalado que al momento de resolver un asunto es válido revisar la motivación de ciertos actos y normas provenientes de los poderes Legislativos que dicha motivación puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria. La reforzada es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso.

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
 RECURRENTE: :) :)  
 SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
 EVA ABAID YAPUR.  
 PONENTE  
 PONENTE POR  
 RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

Señala que tratándose de las reformas legislativas, esta exigencia es desplegada cuando se detecta alguna "categoría sospechosa", es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate. En estos supuestos se estima que el legislador debió haber llevado un balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la realización de un acto, y los fines que pretende alcanzar. Además, este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate. Por otra parte, la motivación ordinaria tiene lugar cuando no se presenta alguna "categoría sospechosa", esto es, cuando el acto o la norma de que se trate no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso porque no subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental o bien constitucionalmente análogo.

Lo anterior tiene asidero en los siguientes criterio jurisdiccionales:

*Tesis: P./J. 120/2009      Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena  
 Época 165745      98 de 173. Pleno      Tomo XXX, Diciembre de 2009, Pág. 1255,  
 Jurisprudencia (Constitucional)*

**MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS.** Los tribunales constitucionales están llamados a revisar la motivación de ciertos actos y normas provenientes de los Poderes Legislativos. Dicha motivación puede ser de dos tipos: reforzada y ordinaria. La reforzada es una exigencia que se actualiza cuando se emiten ciertos actos o normas en los que puede llegarse a afectar algún derecho fundamental u otro bien relevante desde el punto de vista constitucional, y precisamente por el tipo de valor que queda en juego, es indispensable que el ente que emita el acto o la norma razone su necesidad en la consecución de los fines constitucionalmente legítimos, ponderando específicamente las circunstancias concretas del caso. Tratándose de las reformas legislativas, esta exigencia es desplegada cuando se detecta alguna "categoría sospechosa", es decir, algún acto legislativo en el que se ven involucrados determinados valores constitucionales que eventualmente pueden ponerse en peligro con la implementación de la reforma o adición de que se trate. En estos supuestos se estima que el legislador debió haber llevado un balance cuidadoso entre los elementos que considera como requisitos necesarios para la emisión de una determinada norma o la

**EXPEDIENTE:** 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
**RECURRENTE:** :) :)  
**SUJETO OBLIGADO:** AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
**PONENTE** EVA ABAID YAPUR.  
**PONENTE POR**  
**RETURNO:** COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

*realización de un acto, y los fines que pretende alcanzar. Además, este tipo de motivación implica el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) La existencia de los antecedentes fácticos o circunstancias de hecho que permitan colegir que procedía crear y aplicar las normas correspondientes y, consecuentemente, que está justificado que la autoridad haya actuado en el sentido en el que lo hizo; y, b) La justificación sustantiva, expresa, objetiva y razonable, de los motivos por los que el legislador determinó la emisión del acto legislativo de que se trate. Por otra parte, la motivación ordinaria tiene lugar cuando no se presenta alguna "categoría sospechosa", esto es, cuando el acto o la norma de que se trate no tiene que pasar por una ponderación específica de las circunstancias concretas del caso porque no subyace algún tipo de riesgo de merma de algún derecho fundamental o bien constitucionalmente análogo. Este tipo de actos, por regla general, ameritan un análisis poco estricto por parte de la Suprema Corte, con el fin de no vulnerar la libertad política del legislador. En efecto, en determinados campos - como el económico, el de la organización administrativa del Estado y, en general, en donde no existe la posibilidad de disminuir o excluir algún derecho fundamental- un control muy estricto llevaría al juzgador constitucional a sustituir la función de los legisladores a quienes corresponde analizar si ese tipo de políticas son las mejores o resultan necesarias. La fuerza normativa de los principios democrático y de separación de poderes tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado -y entre ellos, el juzgador constitucional- deben respetar la libertad de configuración con que cuentan los Congresos Locales, en el marco de sus atribuciones. Así, si dichas autoridades tienen mayor discrecionalidad en ciertas materias, eso significa que en esos temas las posibilidades de injerencia del juez constitucional son menores y, por ende, la intensidad de su control se ve limitada. Por el contrario, en los asuntos en que el texto constitucional limita la discrecionalidad del Poder Legislativo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por ella. En esas situaciones, el escrutinio judicial debe entonces ser más estricto, por cuanto el orden constitucional así lo exige. Conforme a lo anterior, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma.*

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2007.** Poder Judicial del Estado de Baja California. 20 de enero de 2009. Once votos en relación con los puntos resolutivos de la sentencia respectiva y mayoría de nueve votos en favor del criterio contenido en esta tesis. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Roberto Lara Chagoyán, Israel Flores Rodríguez y Óscar Palomo Carrasco.

El Tribunal Pleno, el diecinueve de octubre en curso, aprobó, con el número 120/2009, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecinueve de octubre de dos mil nueve. Ejecutorias

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2007.**



EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
 RECURRENTE: :) :)  
 SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
 EVA ABAID YAPUR.  
 PONENTE  
 PONENTE POR  
 RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

Tesis: I.4o.A.666 ASemanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época168069  
 104 de 173Tribunales Colegiados de Circuito Tomo XXIX, Enero de 2009 Pag. 2788 Tesis  
 Aislada(Administrativa).

**PROPORCIONALIDAD EN LA PONDERACIÓN. PRINCIPIOS DEL MÉTODO RELATIVO QUE DEBEN ATENDERSE PARA EVALUAR LA LEGITIMIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR EL LEGISLADOR, EN EL JUICIO DE AMPARO EN QUE LA LITIS IMPLICA LA CONCURRENCIA Y TENSIÓN ENTRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LIBERTAD DE COMERCIO Y LOS RELATIVOS A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD, AL PLANTEARSE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA DE OBSERVANCIA GENERAL QUE PROHÍBE LA VENTA DE PRODUCTOS DERIVADOS DEL TABACO.** *La litis en el juicio de amparo cuando se plantea la inconstitucionalidad de una norma de observancia general que prohíbe la venta de productos derivados del tabaco y tiene como objetivo la protección de la salud de los no fumadores, implica la concurrencia y tensión entre derechos fundamentales, como son el de libertad de comercio y los relativos a la protección de la salud y a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar, lo que amerita utilizar el método de proporcionalidad en la ponderación para resolver la controversia. Lo anterior es así, porque la libertad de comercio no es absoluta y, en ese sentido, admite restricciones e incluso la concurrencia de otros derechos como los mencionados. En ese contexto, atendiendo al señalado método, para evaluar la legitimidad de las medidas adoptadas por el legislador ordinario, es pertinente corroborar que se atiendan los principios siguientes: a) Admisibilidad. En primer lugar, la restricción creada por el legislador debe ser admisible conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e idónea para regir en el caso concreto donde se actualiza la medida; es decir, el legislador ordinario sólo puede restringir o suspender el ejercicio de los derechos fundamentales en los casos y en las condiciones que el propio Ordenamiento Supremo establece, como lo prescribe su artículo 1o. Por tanto, es claro que el legislador no tiene facultades para fijar limitaciones a derechos fundamentales, adicionales a las que derivan de la Norma Fundamental, y sus atribuciones de producción normativa sólo deben desplegarse para dar contenido exacto a aquéllas, que deben ser idóneas y adecuadas para el caso concreto o la necesidad social que determina una regulación; b) Necesidad. La medida legislativa de carácter restrictivo debe ser necesaria para asegurar la obtención de los fines que la fundamentan, porque no basta que la restricción sea en términos amplios, útil para la obtención de ese fin, sino que, de hecho, esa medida debe ser la idónea, óptima e indispensable para su realización. Por ello, el Juez constitucional debe asegurarse de que el fin buscado por el legislador no pueda alcanzarse razonablemente por otros medios menos restrictivos o intrusivos de derechos fundamentales, dado que las restricciones constitucionalmente previstas a éstos tienen un carácter excepcional, lo cual implica que el legislador debe echar mano de ellas sólo cuando sea estrictamente necesario; y, c) Proporcionalidad. La medida legislativa debe ser*

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
 RECURRENTE: :) :)  
 SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
 EVA ABAID YAPUR.  
 PONENTE  
 PONENTE POR  
 RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

*proporcional, lo que implica respetar una correspondencia entre la importancia del fin buscado por la ley y los efectos perjudiciales que produce en otros derechos e intereses constitucionales. Así, el objetivo es que el resultado del balance entre ventajas y desventajas o entre beneficios y costos, siempre derive en un resultado o cociente positivo, si se quiere superavitario, entendiendo que el beneficio supere al daño, a partir de un equilibrio entre las razones pertinentes y que se atiendan en la medida del óptimo posible para casos concretos. De ahí que los anteriores principios deben contemplarse cuando se trate de restricciones suficientes u oponibles al disfrute de derechos fundamentales, como en el caso, la libertad de comercio.*

#### CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

*Amparo en revisión 326/2008. Operadora de Centros de Espectáculos, S.A. de C.V. 29 de octubre de 2008. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Flores Rodríguez.*

*Tesis: I.4o.A.70 K Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época 174338  
 1 de 1 Tribunales Colegiados de Circuito Tomo XXIV, Agosto de 2006 Pag. 2346  
 Tesis Aislada(Común).*

**SUSPENSIÓN EN EL AMPARO. CONFORME A LA TEORÍA DE PONDERACIÓN DE PRINCIPIOS DEBE NEGARSE SI EL INTERÉS SOCIAL CONSTITUCIONALMENTE TUTELADO ES PREFERENTE AL DEL PARTICULAR.** Cuando dos derechos fundamentales entran en colisión, se debe resolver el problema atendiendo a las características y naturaleza del caso concreto, conforme al criterio de proporcionalidad, ponderando los elementos o subprincipios siguientes: a) idoneidad, la cual es la legitimidad constitucional del principio adoptado como preferente, por resultar ser el adecuado para el logro de un fin constitucionalmente válido o apto para conseguir el objetivo pretendido; b) necesidad, consistente en que no exista otro medio menos limitativo para satisfacer el fin del interés público y que sacrifique, en menor medida, los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios; o sea, que resulte imprescindible la restricción, porque no exista un medio menos oneroso, en términos del sacrificio de otros principios constitucionales, para alcanzar el fin deseado y que afecten en menor grado los derechos fundamentales de los implicados; y c) el mandato de proporcionalidad entre medios y fines implica que al elegir entre un perjuicio y un beneficio a favor de dos bienes tutelados, el principio satisfecho o que resulta privilegiado lo sea en mayor proporción que el sacrificado. Esto es que no se renuncie o sacrifiquen valores y principios con mayor peso o medida a aquel que se desea satisfacer. Así, el derecho o principio que debe prevalecer, en el caso, es aquel que optimice los intereses en conflicto y, por ende, privilegiándose el que resulte indispensable y que conlleve a un mayor beneficio o cause un menor daño. Consecuentemente, tratándose de la suspensión debe negarse dicha medida cautelar cuando el interés social constitucionalmente tutelado es preferente al del particular, ya

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
PONENTE EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

*que el derecho o principio a primar debe ser aquel que cause un menor daño y el que resulta indispensable privilegiarse, o sea, el que evidentemente conlleve a un mayor beneficio.*

**CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

*Incidente de suspensión (revisión) 141/2006. Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas. 4 de mayo de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.*

*Incidente de suspensión (revisión) 185/2006. Veteranos de Tigrillos, A.C. 17 de mayo de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretaria: Alma Margarita Flores Rodríguez.*

En el caso particular, como ya se expuso resulta indudable que la disposición fiscal sobre el costo por el escaneo y digitalización, no se adecua al principio de gratuidad. En efecto del estudio integral de los argumentos aquí expresados, se observa que para cumplir con el derecho humano fundamental del acceso a la información este debe ser mediante la gratuidad de la información; propósitos que, como se dijo con anterioridad, son determinantes en el ejercicio del derecho de acceso a la información a **TODA PERSONA**.

Este órgano Garante considera que debe preferirse esta interpretación sobre la Gratuidad del escaneo y digitalización de la Información. De manera que debe preferirse, la interpretación de dichos preceptos que mejor se ajustan a los principios contenidos en la Constitución, como el interés superior de universalidad y accesibilidad.

Por lo que no se conseguirían los fines que el legislador dispuso para velar por el derecho de Acceso a la Información, si hubiera diferenciado o limitado su ejercicio al cobro por el escaneo y digitalización. Todo lo anterior significa que, con independencia de que se contemple un norma con una carga impositiva en el procedimiento de acceso a la información sobre el escaneo y digitalización, ello no limita la facultad de los Órganos Garantes para intervenir de manera oficiosa para preservar el respeto y aseguramiento de la esfera del derechos de acceso a la información en atención al principio de gratuidad y universalidad.

Consecuentemente se estima que la norma fiscal no es proporcional y razonable pues no se cumple con la finalidad constitucionalmente legítima, adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido y suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que implica una carga desmedida, excesiva o injustificada para el solicitante, al no utilizar los

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
 RECURRENTE: :) :) :)  
 SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
 SOLIDARIDAD  
 EVA ABAID YAPUR.  
 PONENTE  
 PONENTE POR  
 RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
 TAMAYO

mecanismos o instrumentos legales necesarios para satisfacer a cabalidad el derecho de acceso a la información; esto es los medios concretos a través de los cuales se satisface esa garantía bajo el principio de gratuidad. Pues incluso dicha exigencia, implicaría por un lado el cobro del disco y por otro el cobro del escaneo y la digitalización, lo que sin duda desdibuja el principio de gratuidad y con ello se merma el ejercicio del derecho de acceso a la información.

La interpretación antes desarrollada, atiende al interés superior del favorecer la gratuidad y accesibilidad y permite que este Instituto una interpretación que resulta más protectora para el solicitante, al ser un derecho humano fundamental.

Así, resulta más benéfica y conforme a los principios constitucionales del derecho de acceso a la información, la aplicación de la regla que posibilita el actuar en el procedimiento sobre el escaneo y digitalización, si son de aquellos en los que se vean afectados el principio de gratuidad, universalidad y accesibilidad, pues este derecho, tienen una tutela especial en los artículos 1o. y 6o. constitucional, que como se ha dicho, consagra el interés superior el acceso a la información, como derecho fundamental y el deber del Estado de velar por la mayor protección de los derechos humanos.

De esta manera, la medida de favorecer la gratuidad de la información sobre su escaneo y digitalización, es legal y constitucionalmente válida, y tiene fundamento en la interpretación conforme que se ha hecho de los invocados preceptos ya citados, pues la medida se dicta en cumplimiento del deber que tienen los Órganos Garantes de actuar en interés superior del derecho de acceso a la información, de cuyo cabal cumplimiento depende su subsistencia y seguridad en sus ejercicio.

Inclusive, la circunstancia de que prevalezca el principio de gratuidad no impide que a dicho juicio le sean aplicables, en lo conducente, las demás disposiciones fiscales sobre el cobro en modalidades distintas que sí pueden representar un cobro en el ámbito fiscal como es la copia simple, copia certificada o medios electrónicos como el CD que rigen a este tipo de procesos, en tanto que en él se involucran con derechos sobre la modalidad. Por lo tanto, de ser el caso que el particular hoy RECURRENTE, realizara diversa solicitud de información en lo subsecuente, y la modalidad fuera en disco CD, o en soporte análogo, deberá proporcionarse cobrando únicamente el costo del disco en términos de la fracción IV del artículo 148 del Código Financiero del Estado de México y Municipios, sin que implique el cobro de escaneo o digitalización de la información por ese medio.

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
PONENTE EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE POR  
RETURNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

En este orden de ideas se considera que no se surte el sobreseimiento del recurso en análisis a pesar de la modificación o cambio del acto impugnado por el **SUJETO OBLIGADO**, ya que pone a disposición la información para su consulta *in situ* en razón de la imposibilidad que pudiera tener el **RECURRENTE** para realizar el pago por el escaneo y digitalización de la información, y porque condiciona esto último a un cobro o pago de derechos en una norma financiera que contradice o no encuentra asidero en lo previsto en el derecho de acceso a la información en términos del artículo 6º Constitucional.

**SÉPTIMO.-** Análisis de la actualización o no de la causal de procedencia del recurso. Para esta Ponencia quedaron actualizadas las casuales de procedencia del recurso previstas en las fracciones I y IV del artículo 71 de la ley de la materia.

Es así, que con fundamento en lo prescrito por los artículos 5 párrafo décimo segundo, fracción IV de la Constitución Política del estado Libre y Soberano de México, así como artículos 1, 7 fracción I, 56, 60 fracción VII, 71 fracción IV y 75 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, este Pleno, y con base en los fundamentos y razonamientos expuestos en los anteriores Considerandos, este Órgano Garante:

## RESUELVE

**PRIMERO.-** Resulta procedente el recurso de revisión y fundados los agravios del **RECURRENTE**, por los motivos y fundamentos señalados en el Considerando Sexto de esta resolución.

**SEGUNDO.-** Se **REVOCA** la respuesta proporcionada por **EL SUJETO OBLIGADO** en términos del Considerando Sexto de esta resolución, por lo que con fundamento en el artículo 48 y 60, fracción XXV de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, se instruye al **SUJETO OBLIGADO** para que entregue al **RECURRENTE** vía **SAIMEX**, el soporte documental que contenga la información siguiente:

- **SOLICITO TODA LA DOCUMENTACIÓN EMITIDA POR LA UNIDAD DE TRANSPARENCIA DE VALLE DE CHALCO SOLIDARIDAD, DEL AÑO 2013 A LA FECHA (OFICIOS, MEMORANDUMS, CIRCULARES, FICHAS INFORMATIVAS, INFORMES, ENTRE OTROS).**

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
PONENTE EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE POR  
RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

**TERCERO.-** Se apercibe al **SUJETO OBLIGADO** que de no dar cumplimiento a lo antes señalado se procederá en términos del Título Séptimo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, y en el que se establece la facultad de este Instituto para aplicar la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios, y en consecuencia para proceder y sancionar a los servidores públicos que incumplan con las obligaciones de la Ley de la materia e incurran en incumplimiento de la resolución administrativa emitida por el Pleno de este Instituto, así como por hacer caso omiso de los requerimientos del mismo, según lo mandatan los artículos 82 y 86 del mismo Ordenamiento.

**CUARTO.-** Notifíquese a “**EL RECURRENTE**”, y remítase a la Unidad de Información y al Comité de Información de “**EL SUJETO OBLIGADO**” para el debido cumplimiento de la presente Resolución.

**QUINTO.-** Hágase del conocimiento de **EL RECURRENTE** que en caso de considerar que la presente resolución le pare perjuicio, podrá impugnarla por la vía del Juicio de Amparo, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

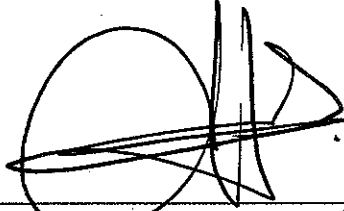

**SEXTO.-** Asimismo, se pone a disposición de **EL RECURRENTE**, el correo electrónico [vigilancia.cumplimiento@itaipem.org.mx](mailto:vigilancia.cumplimiento@itaipem.org.mx), para que a través del mismo notifique a este Instituto en caso de que **EL SUJETO OBLIGADO** no dé cumplimiento a la presente resolución.


ASÍ LO RESUELVE POR MAYORÍA DE VOTOS DE LOS COMISIONADOS PRESENTES EL PLENO DEL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS, EN SESIÓN ORDINARIA DE TRABAJO DE FECHA DIECIOCHO (18) DE JUNIO DE DOS MIL CATORCE (2014).- CON EL VOTO A FAVOR DE MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ, COMISIONADA Y FEDERICO GUZMÁN TAMAYO, COMISIONADO, SIENDO PONENTE EL SEGUNDO DE LOS MENCIONADOS; CON EL VOTO EN CONTRA, EMITIENDO VOTO DISIDENTE EVA ABAID YAPUR COMISIONADA Y AUSENCIA EN LA VOTACIÓN DE JOSEFINA ROMAN VERGARA,

EXPEDIENTE: 00622/INFOEM/IP/RR/2014  
RECURRENTE: :) :)  
SUJETO OBLIGADO: AYUNTAMIENTO DE VALLE DE CHALCO  
SOLIDARIDAD  
EVA ABAID YAPUR.  
PONENTE  
PONENTE POR  
RETORNO: COMISIONADO FEDERICO GUZMÁN  
TAMAYO

COMISIONADA ANTE EL SECRETARIO TÉCNICO IOVJAYI GARRIDO CANABAL PÉREZ.-  
FIRMAS AL CALCE DE LA ÚLTIMA HOJA.

EL PLENO  
DEL INSTITUTO DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y  
PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS

 MIROSLAVA CARRILLO MARTÍNEZ COMISIONADA	 EVA ABAID YAPUR COMISIONADA
---	---

 FEDERICO GUZMÁN TAMAYO COMISIONADO	AUSENCIA EN LA VOTACIÓN JOSEFINA ROMAN VERGARA COMISIONADA
---	--

  
IOVJAYI GARRIDO CANABAL PÉREZ  
SECRETARIO TÉCNICO

ESTA HOJA CORRESPONDE A LA RESOLUCIÓN DE FECHA DIECIOCHO (18) DE JUNIO  
DE DOS MIL CATORCE (2014), EMITIDA EN EL RECURSO DE REVISIÓN  
00622/INFOEM/IP/RR/2014.