
Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL LOCAL

Controversia Constitucional Local 2/2019

—————
AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO

v.

INSTITUTO COAHUILENSE DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA
—————

Derecho a la información pública | Interés de persona anónima para comparecer a juicio sin causa y sin identidad | Controversia constitucional por afectación de constitucionalidad local en perjuicio de entidad pública | Controversias constitucionales entre el órgano garante y sujetos obligados en materia de información pública | Constitucionalidad del recurso de revisión en materia de información pública | Deberes de fundamentación y motivación del sujeto obligado para garantizar la información pública | El examen de la trascendencia de la constitucionalidad local

PALACIO DE JUSTICIA
SESIÓN DIGITAL DE PLENO

—————
Saltillo, Coahuila de Zaragoza, México

-- de octubre de 2020

Cita del caso: *Auditoría Superior del Estado v. Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública* [CC-2/2019], Tribunal Constitucional Local del Estado de Coahuila de Zaragoza, disponible en red: [<https://www.pjecz.gob.mx/>].

CONTENIDO

Tabla del caso.....
Tabla de temas.....

ÍNDICE DE LA SENTENCIA

	Párrafos	Página
I. HECHOS Y DEBIDO PROCESO.....		
1. ANTECEDENTES.....		
a) El acto impugnado.....		
b) Circunstancias del caso		
2. PROCEDIMIENTO		
a) La procedencia de la acción		
b) El tercero interesado anónimo.....		
c) Las formalidades esenciales digitales.....		
II. DERECHO Y RAZONES		
1. NORMAS.....		
a) Legislación y jurisprudencia internacional.....		
a.1. <i>Universal</i>		
a.2. <i>Interamericana</i>		
b) Legislación y jurisprudencia nacional		
b.1. <i>Constitucional</i>		
b.2. <i>Local</i>		
2. PROBLEMAS		
a) ¿Procede la controversia constitucional?.....		
a.1. <i>La tutela judicial efectiva</i>		
a.2. <i>La afectación de la constitucionalidad local</i>		
a.3. <i>Principios constitucionales que rigen al ICAI</i>		
a.4. <i>La trascendencia constitucional local</i>		
a.5. <i>Conclusiones constitucionales</i>		
b) ¿Se viola la trascendencia constitucional local?.....		
b.1. <i>¿Es válida la suplencia de la queja?</i>		
b.2. <i>¿Es suficiente la respuesta de la ASE?</i>		
b.3. <i>¿La estricta legalidad del agravio?</i>		
b.4. <i>¿La desestimación de la improcedencia del recurso?</i>		
b.5. <i>Conclusiones constitucionales</i>		

3. DECISIONES

III. RESOLUTIVOS

PROYECTO DE SENTENCIA

<p>TABLA DEL CASO</p> <p>CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LOCAL CC-2/2019</p>
<p>MAGISTRADO PONENTE E INSTRUCTOR LUIS EFRÉN RÍOS VEGA</p> <p>SECRETARIA PROYECTISTA GISEL LUIS OVALLE</p>
<p>ACTO IMPUGNADO</p> <p>Resolución del Consejo General del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, de fecha 19 de septiembre de 2019, mediante el cual resolvió el recurso de revisión 692/2019 en contra de la Auditoría Superior del Estado.</p>
<p>CUESTIÓN PRINCIPAL</p> <p>1. Constitucionalidad local de la resolución del recurso de revisión de acceso a la información pública que plantea una indebida actuación de legalidad y certeza del órgano garante del derecho a la información pública (ICAI) en perjuicio de una entidad pública (ASE), a partir de cuatro problemas:</p> <p><i>a)</i> ¿Es válida la suplencia de la queja? <i>b)</i> ¿Es suficiente la respuesta de la ASE? <i>c)</i> ¿La estricta legalidad del agravio? <i>d)</i> ¿La desestimación de la improcedencia del recurso?</p>
<p>PRECEPTOS LEGALES</p> <p>1. Aplicación e interpretación del artículo 6º, segundo párrafo y apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>2. Aplicación e interpretación del artículo 7º, párrafo décimotercero, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.</p>

RESUMEN

1. Una persona con el seudónimo “Pejejito” presentó una solicitud de acceso a la información pública para saber la «fecha en la que la Auditoría Superior del Estado (ASE) conoció las transacciones y/o operaciones hechas por el Poder Judicial del Estado a FICREA, fecha en la que se realizó la denuncia penal de dichas transacciones, ante quien se realizó la denuncia, así como el estatus en que se encuentra la carpeta de investigación».
2. La ASE, como sujeto obligado de la Ley de Acceso a la Información Pública (en adelante Ley AIP), emitió su respuesta por medio del sistema de solicitudes de información pública. En virtud de dicha contestación, el solicitante presentó una diversa solicitud para saber «por qué motivo la Auditoría si se dio cuenta de lo de FICREA en el 2015, ¿lo denunció hasta el 2018?»
3. El sujeto obligado (ASE) respondió que la denuncia penal se presentó «en tiempo y forma de conformidad con las disposiciones legales aplicables», pero el solicitante interpuso un recurso de revisión que el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (ICAI) resolvió en el sentido de «modificar la resolución para efecto de que se fundará y motivará el motivo por el cual la denuncia fue presentada en tiempo y forma».
4. La ASE cuestiona la validez de la resolución del ICAI, porque considera, según sus agravios, que se violó los principios de legalidad y certeza en la actuación del órgano garante de la información pública previstos en la constitución local.
5. La controversia constitucional, por tanto, tiene por objeto determinar la validez del acto reclamado emitido por el ICAI, por la presunta afectación de principios constitucionales locales en perjuicio de la ASE en relación a sus deberes como sujeto obligado del derecho a la información pública.

TEMAS CLAVES

Derecho a la información pública | Interés de persona anónima para comparecer a juicio sin causa y sin identidad | Controversia constitucional por afectación de constitucionalidad local en perjuicio de entidad pública | Controversias constitucionales entre el órgano garante y sujetos obligados en materia de información pública | Constitucionalidad del recurso de revisión en materia de información pública | Deberes de fundamentación y motivación del sujeto obligado para garantizar la información pública | El examen de la trascendencia de la constitucionalidad local

TABLA DE TEMAS¹

DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

principio de máxima publicidad
principios de acceso libre, antiformal y efectivo
tercero interesado anónimo
principio de interés sin causa y sin identidad

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

por afectación de constitucionalidad local
por violación de atribución constitucional
por violación de deber de proteger derechos fundamentales
acceso a la información pública
recurso de revisión
examen de constitucionalidad local
examen de mera legalidad
deberes de legalidad y certeza
cuestiones de fundamentación y motivación

TRASCEDENCIA CONSTITUCIONAL LOCAL

prueba de la relevancia constitucional
por esfera competencial de poderes
por deber de protección de derechos

TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

interpretación extensiva de la acción
interpretación estricta de la improcedencia
antiformalismo
debida procedencia

¹ Los temas se identifican por número de párrafos.

SENTENCIA CONSTITUCIONAL --/2020

[SC-TCL: --10-2020]

En el caso *Auditoría Superior del Estado v. Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública*, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, reunido en Tribunal Constitucional Local e integrado por:

MIGUEL FELIPE MERY AYUP, *Presidente*
GABRIEL AGUILLÓN ROSALES, *Magistrado Decano*
MANUEL ALBERTO FLORES HERNÁNDEZ, *Magistrado*
MARÍA EUGENIA GALINDO HERNÁNDEZ, *Magistrada*
MARÍA DEL CARMEN GALVÁN TELLO, *Magistrada*
IVÁN GARZA GARCÍA, *Magistrado*
JOSÉ IGNACIO MÁYNEZ VARELA, *Magistrado*
HOMERO RAMOS GLORIA, *Magistrado*
CÉSAR ALEJANDRO SAUCEDO FLORES, *Magistrado*
MARÍA LUISA VALENCIA GARCÍA, *Magistrada*
JUAN JOSÉ YÁÑEZ ARREOLA, *Magistrado*
LUIS EFRÉN RÍOS VEGA, *Magistrado Ponente*

Con el apoyo en la elaboración del proyecto de sentencia de **GISEL LUIS OVALLE**, *Secretaria de Estudio y Cuenta*,

Tras haber deliberado en sesión pública digital el día -- de octubre de 2020, a partir de las --- horas, este Tribunal Constitucional Local (en adelante Tribunal CL) dicta la siguiente sentencia:

I. HECHOS Y DEBIDO PROCESO

1. El 18 de octubre de 2019, el representante legal de la Auditoría Superior del Estado (en adelante ASE) presentó la presente controversia constitucional local (en adelante CC) para cuestionar la validez de la resolución del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (en adelante ICAI) por la presunta afectación de la constitucionalidad local en perjuicio de la entidad pública que representa, en virtud de la cual se ordenó por el ICAI modificar la resolución de la ASE para fundar y motivar la respuesta de una solicitud de acceso a la información pública en beneficio del tercero interesado.

2. Los hechos que contextualizan la controversia constitucional se relacionan con el derecho de acceso a la información pública que una persona pretende ejercer para buscar y recibir cierta información que solicita a la ASE, por lo siguiente:

- a) Una persona con el seudónimo “Pejejito” presentó una solicitud de información pública para saber la «fecha en la que la Auditoría Superior del Estado conoció las transacciones y/o operaciones hechas por el Poder Judicial del Estado a FICREA, fecha en la que se realizó la denuncia penal de dichas transacciones, ante quien se realizó la denuncia, así como el estatus en que se encuentra la carpeta de investigación».
- b) La ASE, como sujeto obligado de la Ley AIP, emitió su respuesta por medio del sistema de solicitudes de información pública (en adelante INFOMEX). En virtud de dicha contestación, la persona solicitante presentó una diversa solicitud de información pública para saber «por qué motivo la Auditoría si se dio cuenta de lo de FICREA en el 2015, ¿lo denunció hasta el 2018?»
- c) El sujeto obligado respondió que la denuncia penal se presentó «en tiempo y forma de conformidad con las disposiciones legales aplicables», pero el solicitante interpuso un recurso de revisión que el Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública (ICAI) resolvió en el sentido de «modificar la resolución para efecto de que se fundará y motivará el motivo por el cual la denuncia fue presentada en tiempo y forma».
- d) La ASE cuestiona la validez de la resolución del ICAI porque considera, según sus agravios, que se violó los principios constitucionales locales de *legalidad* y *certeza* en la actuación del órgano garante de la información pública previstos en la constitución local, al momento de resolver el recurso de revisión en perjuicio de dicha entidad pública.

3. La controversia constitucional, por tanto, tiene por objeto determinar la validez del acto reclamado emitido por el ICAI, por la presunta afectación de principios constitucionales locales (legalidad y certeza) en perjuicio de la ASE, a partir de sus deberes y facultades constitucionales como sujeto obligado del derecho a la información pública.

1. ANTECEDENTES

- a) **Acto impugnado**

4. El actor cuestiona la validez de la resolución del Consejo General del ICAI, de fecha 19 de septiembre de 2019, mediante el cual resolvió el recurso de revisión 692/2019 en contra de la Auditoría Superior del Estado.

5. La autoridad responsable reconoce el acto reclamado en su informe justificado (véase CC-2/2019, pp. --), en el cual afirma y prueba que el 19 de septiembre de 2019 resolvió modificar la respuesta de la ASE a efecto de que «el sujeto obligado proporcione la información fundando y motivando su respuesta» (véase CC-2/2019, pp. --)

b) Circunstancias del caso

6. Esta controversia constitucional se contextualiza en los hechos de interés público que implicaron un quebranto patrimonial en perjuicio de este poder judicial, por la inversión de ahorro que se realizó en la Sociedad Financiera Popular Ficrea S.A de C.V., hoy en quiebra e intervenida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (en adelante CNBV) y Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (en adelante CONDUSEF).

7. El solicitante denominado “Pejejito” presente buscar y recibir información pública de la ASE respecto de las denuncias penales presentadas por dicha institución, a partir de las preguntas que hizo saber por vía de INFOMEX.

8. La ASE plantea declarar la invalidez del acto reclamado de la responsable porque, a su juicio, el ICAI viola los principios de legalidad y certeza que rigen su actuación al momento de resolver un recurso de revisión de acceso a la información pública que la persona solicitante pretende saber en función de su derecho a la información.

9. El caso constitucional, por tanto, plantea examinar la pretensión del actor para invalidar el acto del ICAI que lo obliga a dictar una nueva resolución que funde y motive su respuesta sobre el motivo por el cual la ASE denunció el caso FICREA hasta el 2018, cuando tenía conocimiento desde el 2015.

2. PROCEDIMIENTO

a) La procedencia de la acción

10. Una vez presentada la demanda por el actor, el magistrado instructor acordó admitirla y llevar con la máxima publicidad posible, el debido procedimiento de este juicio constitucional para darle la mayor oportunidad a las partes, tercero interesado y a la ciudadanía en general para conocer, deliberar y precisar sus pretensiones en forma contradictoria y con igualdad procesal (véase CC-2/2019, pp. --).

11. Este Tribunal CL estima que no existe causa restrictiva de necesaria improcedencia² porque no hay motivo manifiesto e indudable para declarar improcedente la acción que presenta el actor, ya que:

- a) Se presentó, en tiempo y forma, la demanda por el representante legal³ debidamente acreditado por instrumento público notarial que legitima a la entidad pública denominada ASE, para presentar cualquier clase de juicio para defender sus intereses (véase CC-2/2019, pp. --), como sujeto legitimado para presentar controversias constitucionales contra el ICAI, como órgano constitucional autónomo⁴.
- b) La cuestión de improcedencia que la parte demandada plantea en los términos de la fracción VII del artículo 36 de la Ley JCL, porque, a su juicio, resulta «de la disposición prevista en el artículo 91, fracción IV, de la citada ley» al no ser el acto reclamado un «acto de autoridad que afecte la constitucionalidad local en perjuicio de otra entidad pública», resulta infundada; sin embargo, por tratarse de una cuestión que plantea un problema de conexión con la primacía del fondo del asunto, por razón de técnica procesal constitucional en la tutela judicial efectiva, se resolverá en el apartado de los problemas de fondo de esta sentencia (véase párrafos --).

12. El magistrado instructor, a petición del actor, suspendió el acto reclamado para efecto de que la ejecución del mismo que impone la obligación a la ASE de modificar su resolución de contestación a la solicitud de acceso a la información pública, quede en suspenso hasta en tanto el Pleno de este Tribunal CL resuelva en definitiva este asunto (véase CC-2/2019, pp. --).

13. Las partes han tenido la oportunidad de comparecer en tiempo y ser oídos por este Tribunal CL. En todo momento han tenido la oportunidad de expresar y defender sus posicionamientos. La Fiscalía General del Estado, por su parte, fue llamada a juicio y compareció con su escrito correspondiente.

14. Este Tribunal CL, por tanto, reconoce que el debido proceso se ha llevado en los términos previstos por la ley para tener la oportunidad de dictar la sentencia de manera válida.

b) El tercero interesado anónimo

15. Este Tribunal CL advierte que el magistrado instructor reconoció como parte en este juicio, el carácter de tercero interesado a la persona con el seudónimo “Pejejito” (véase CC-2/2019, pp. --), que es la persona que solicitó la información pública e interpuso el recurso de revisión que hoy se cuestiona por parte de la ASE, personalidad que, además, no controvierte ninguna de las partes.

² Véase artículo 154, fracción II, numerales 7 y 8, la Constitución Local.

³ Véase artículo 14 de la Ley JCL.

⁴ Véase artículo 158, fracción I, numeral 8, de la Constitución Local.

16. El tercero interesado, por definición legal⁵, es la persona, entidad, poder u órgano público que, sin tener el carácter de actores o demandados, «pudieran resultar afectados por la sentencia que pudiera dictarse». La persona que usa en la plataforma nacional de transparencia (INFOMEX) el seudónimo “Pejejito” para ejercitar su derecho de acceso a la información pública, sin duda, puede resultar perjudicado en su derecho fundamental a la información, si este Tribunal CL inválida el acto reclamado porque se podría dejar sin efectos la obligación del sujeto obligado de fundar y motivar su respuesta como parte de su derecho a saber.

17. Este Tribunal CL advierte que este tercer interesado, que no se identifica en este juicio con su nombre y apellido ni con su domicilio, resulta una excepción, a partir del principio constitucional de máxima publicidad y el carácter autónomo del derecho a la información, a la forma de comparecer en un juicio constitucional donde se discute el derecho a la información pública de las personas que usan seudónimos en sus solicitudes. Si bien la regla general de la capacidad procesal exige identificar esos atributos de la persona física⁶ para ejercer los derechos en juicio ante un tribunal⁷ (nombre y domicilio), lo cierto es que, por disposición constitucional, el derecho a la información pública se ejerce «sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización»⁸. Luego en esta instancia judicial resultaría desproporcional exigir tales requisitos de atributos de la persona física porque contradice el principio de máxima publicidad y su acceso libre, sencillo y antiformal.

18. Por consecuencia, la persona que se identifica como “Pejejito”, sin comprobar su identidad procesal (sin nombre, apellidos y domicilio), puede comparecer de esa forma anónima para ejercer su derecho a la información pública, porque al final de cuentas si la resolución le es favorable la información estará disponible a él y al público en general que tiene ese derecho no solo jurídico sino legítimo y difuso a conocer toda la información pública que se deriva de la plataforma nacional de transparencia por el deber de las autoridades a documentar su información que expresa su función oficial.

19. Pero, además, exigir que la persona anónima comparezca formalmente con sus atributos de persona física (nombre y domicilio) significaría, por un lado, afectar su derecho «a buscar, recibir y difundir información pública» que no requiere justificar interés ni justificar la utilización de la información que la entidad pública debe proporcionar en forma pública, ni tampoco su identidad procesal (es de todos, sin necesidad de probar interés, causa o identidad a justificar), pero también, por el otro, implicaría una mala práctica ilegal que inhibiría el ejercicio de este derecho fundamental que, por lo regular, se hace de manera anónima para evitar represalias o hostigamientos de una entidad pública en contra de una persona que desea saber información pública. La naturaleza anónima de la persona en una solicitud de acceso a la información es una

⁵ Véase artículo 13, fracción III, de la Ley JCL.

⁶ Véase artículo 36, fracción I, II y III, 37, del Código Civil de Coahuila.

⁷ Véase artículos 13, fracción III, 14 y 17, de la Ley JCL, 89, fracción I, del Código Procesal Civil de Coahuila.

⁸ Véase artículo 6, apartado A, fracción III, de la Constitución General,

característica relevante a proteger para garantizar la máxima transparencia de las entidades públicas.

20. Es una práctica ordinaria en los órganos, nacional y locales, protectores del derecho a la información, que nadie discute ni cuestiona la posibilidad de las solicitudes anónimas, porque el procedimiento de acceso se hace —y se puede hacer— válidamente en forma anónima, sin expresión de causa ni identidad personal ni procesal.

21. En consecuencia, este Tribunal CL adopta los criterios que el máximo órgano nacional ha emitido al respecto, apelando al estándar, nacional⁹ y locales¹⁰ del acceso a la información pública de personas anónimas, al decir:

Acceso a información gubernamental. No debe condicionarse a que el solicitante acredite su personalidad, demuestre interés alguno o justifique su utilización. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 6o., apartado A, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 1o, 2o, 4o y 40 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la respuesta a una solicitud de acceso a información y entrega de la misma, no debe estar condicionada a que el particular acredite su personalidad, demuestre interés alguno o justifique su utilización, en virtud de que los sujetos obligados no deben requerir al solicitante mayores requisitos que los establecidos en la Ley. En este sentido, las dependencias y entidades, sólo deberán asegurarse de que, en su caso, se haya cubierto el pago de reproducción y envío de la información, mediante la exhibición del recibo correspondiente¹¹.

22. En efecto, probar la identidad personal y el domicilio de quien solicita información pública es un forma opcional que el interesado puede requisitar en su solicitud y en esta instancia judicial también, pero no una condición necesaria, por la naturaleza autónoma del derecho a proteger, para poder ejercer el acceso a la información pública como tercero interesado. La única excepción a esta forma «libre, sencilla y antiformal»¹² de ejercer el derecho, por vía telemática (INFOMEX), es cuando el interesado pretende conocer datos personales que la autoridad posee en sus archivos públicos. En estos casos, las personas anónimas no pueden acceder a conocer los datos personales que, por ley, son confidenciales; en el caso de datos personales de carácter público, sin embargo, el sujeto obligado puede exigir la identificación de la persona anónima que va a recibir la información para efectos de proteger el uso de los datos personales que pertenecen a otra persona, porque ella tiene derecho a protegerlos mediante su acceso, rectificación, cancelación u oposición (*habeas data*)¹³.

23. En conclusión, el tercero interesado anónimo fue debidamente llamado a juicio y reconocido en este juicio constitucional, a partir de la notificación pública del expediente en la página oficial de este poder judicial (*véase* CC-2/2019, pp. --).

⁹ Véase práctica del INAI como órgano máximo de transparencia en la República.

¹⁰ Véase práctica de todos los órganos locales de protección del derecho a la información.

¹¹ Véase criterio 6/2014 emitido por el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, que establecen.

¹² Véase artículo 6º, fracción II, párrafo décimotercero, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

¹³ Véase artículo 6º, fracción IV, párrafo décimosegundo, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

c) Las formalidades esenciales digitales

24. Este Tribunal CL reconoce que, para la emergencia sanitaria, no existen normas procesales, claras y precisas, para atender la función de la justicia a distancia, pero es claro que el principio procesal de no excusarse obliga a actualizar las formas procesales del debido proceso para permitir los medios digitales que faciliten la tutela judicial efectiva en tiempos de pandemia.

25. Este Tribunal CL, en efecto, ha acordado el uso de las TICs para llevar a cabo su actividad en esta crisis de salud pública, principalmente con la modalidad de «teletrabajo»¹⁴ que, en términos judiciales, significa la posibilidad de sustituir la tradicional forma del juez presencial *en el lugar del tribunal*, por la *presencia digital* para llevar a cabo la actividad jurisdiccional desde un lugar diferente o no a la sede oficial, incluso en el domicilio particular, con o sin la presencia de las partes según se requiera.

26. El fundamento legal que autoriza de manera expresa el uso de la tecnología digital en el procedimiento judicial, es una norma constitucional local que desde 2013 establece en Coahuila la garantía de la tutela judicial efectiva a través de sistemas digitales confiables¹⁵.

27. El contexto de la pandemia Covid-19, sin embargo, exige emplear el sistema de justicia digital por causa de fuerza mayor como lo recomienda el Relator de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU) sobre independencia judicial¹⁶, pero sobre todo a este Pleno lo obliga a poner un ejemplo de mayor motivación como Tribunal CL (que implica ser el máximo intérprete de las normas del régimen interno¹⁷), para justificar el uso del sistema digital a fin de garantizar el acceso a la justicia local, no solo porque tenemos el deber de explicitar la restricción al acceso a la justicia por haber interrumpido en forma transitoria los procedimientos judiciales con la suspensión de los plazos y resolver solo casos urgentes¹⁸, sino también para generar un precedente judicial que, con razones debidas, razonables y convincentes, valide constitucionalmente el criterio de que el uso de la forma digital confiable es «legal, legítima, útil, necesaria y

¹⁴ Véase el Diccionario de la RAE, disponible en la red: [<https://dle.rae.es/teletrabajo>].

¹⁵ Véase artículo 154, fracción II, numeral 11, de la Constitución Local.

¹⁶ Véase “Declaración del Relator Especial de Naciones Unidas sobre independencia judicial”, Diego García-Sayán, *Emergencia del coronavirus: desafíos para la justicia*, Ginebra, 22 de abril de 2020, que dice:

“Las tecnologías informáticas y el uso del “teletrabajo” para enfrentar la crisis actual procesando casos de abusos debe ser urgentemente puesto en funcionamiento. La innovación y el teletrabajo es esencial, especialmente para tribunales y jueces que tienen que conocer casos de derechos humanos. Las cuarentenas y las “distancias sociales” no deben impedir que el sistema judicial funcione y que lo haga respetando el debido proceso. La situación actual plantea la exigencia de “ponerse al día” y de hacerlo ya con el teletrabajo. En particular, para que tribunales, jueces y fiscales puedan lidiar con asuntos que puedan referir a derechos fundamentales en riesgo o a la previsible situación de inseguridad ciudadana”.

¹⁷ Véase artículos 158 y 194 de la Constitución Local.

¹⁸ En esta crisis de salud global, los órganos del sistema universal e interamericano de derechos humanos han recordado a los Estados una obligación obvia pero necesaria de justificar en cada acto de autoridad para enfrentar la emergencia sanitaria: que toda medida de restricción o de limitación de los derechos, para nosotros el de la tutela judicial efectiva, debe ser estrictamente proporcional, necesaria y antidiscriminatoria (véase 1. Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Comisión IDH) 1/2020; 2. Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH): Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de Derechos Humanos y respetando las obligaciones internacionales; 3. Directrices esenciales emitidas por la Oficina del Alto Comisionado para la perspectiva de derechos humanos para atender la pandemia por el COVID-19; 4. Declaración de Expertos y Expertas de la ONU sobre “COVID-19: los Estados no deberían abusar de medidas de emergencia para suprimir derechos humanos”, Ginebra, 16 de marzo de 2020.

estrictamente proporcional» para todas las autoridades judiciales, administrativas y legislativas del Estado, así como para los órganos autónomos, con el objeto de no interrumpir, más allá de lo estrictamente necesario, la actividad esencial del Estado durante esta pandemia a favor de la ciudadanía.

28. La Constitución Local establece la forma digital confiable para llevar a cabo la tutela judicial efectiva¹⁹. Es una norma de la mayor jerarquía que implica el deber local de sustituir las formas manuales (físicas) por las formas automatizadas (digitales) en el procedimiento judicial.

29. Para el caso del Tribunal Pleno, por ejemplo, la discusión de las sesiones a distancia en la modalidad «teletrabajo judicial» (videoconferencia digital por Zoom²⁰) implica interpretar qué se entiende por «concurrir a una sesión para estar presentes»²¹ los integrantes de este cuerpo colegiado a fin de que pueda funcionar en forma válida²².

30. En consecuencia, este Tribunal CL estima justificado que la actuación judicial del instructor durante la emergencia sanitaria, como la audiencia constitucional, se llevo válidamente por videoconferencia Zoom en donde las partes intervinieron, en igualdad procesal.

II. DERECHO Y RAZONES

1. NORMAS

Para resolver la controversia, el Derecho aplicable, internacional, nacional y local es el que se describe de la manera siguiente:

a) **Legislación y jurisprudencia internacional**

a.1. **Universal**

31. El artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala que «todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión. Este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

32. En la *Declaración de Brisbane* de la Libertad de Información: el derecho a saber²³, los operadores del sistema universal han recomendado a los estados miembros de Naciones Unidas lo siguiente:

¹⁹ Véase artículo 154, fracción II, numeral 11, de la Constitución Local.

²⁰ La plataforma Zoom fue el medio que se acordó para llevar a cabo la sesión pública del Pleno que fue transmitida en tiempo real, véase acuerdo de la Presidencia del Tribunal, disponible en red: [[«www.pjecz.gob.mx»](http://www.pjecz.gob.mx)].

²¹ Véase artículo 9º de la Ley OPJECZ.

²² La SCJN, por ejemplo, en el *Acuerdo General 4/2020* de fecha 13 de abril de 2020 autorizó la celebración de sus sesiones a distancia mediante el uso de herramientas informáticas, porque la ley no regula el lugar o la forma presencial de las sesiones, de tal manera que las actuaciones judiciales se pueden efectuar de cualquier manera, según lo previsto en el artículo 270 del Código Federal de Procedimientos Civiles (véase en la red: [[«www.scjn.gob.mx»](http://www.scjn.gob.mx)]).

²³ Véase Conferencia de la UNESCO sobre el Día Mundial de la Libertad de Prensa en Brisbane (Australia), 3 de mayo de 2010.

- a) elaboren leyes que garanticen el derecho a la información de conformidad con el principio, internacionalmente reconocido, de divulgación máxima; esa legislación establezca excepciones limitadas, obligaciones de divulgación activa de información, procedimientos claros y sencillos para formular solicitudes, un sistema de supervisión independiente y eficaz, y medidas de promoción adecuadas;
- b) garanticen la aplicación eficaz del derecho a la información, asignando recursos financieros y humanos suficientes para las estructuras y sistemas necesarios para aplicar satisfactoriamente la legislación; velen por que el contexto jurídico general concuerde con el derecho a la información y lo respalde, entre otras cosas protegiendo la libertad de expresión y la libertad de prensa, estableciendo otros sistemas de divulgación, y ajustando las normas sobre el secreto al principio de divulgación máxima;

a.2. Interamericana

33. La Convención ADH establece en el 13 que «toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

34. La Corte IDH²⁴ ha dicho:

La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en diversas resoluciones consideró que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales a través de una amplia libertad de expresión y del libre acceso a la información... El actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático, es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático, se fomenta una mayor participación

²⁴

Véase caso *Claude Reyes y otros v. Chile* (2008).

de las personas en los intereses de la sociedad gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas ... En una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible.

b) Legislación y jurisprudencia nacional

b.1. Constitucional

35. El artículo 6° de la Constitución General establece que «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.

36. El artículo 6° de la Constitución General establece, entre otros, como principios fundamentales del derecho de acceso a la información pública, lo siguiente:

- a) toda la información en posesión de cualquier autoridad es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.
- b) En la interpretación deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
- c) Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones.
- d) 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.
- e) 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.

b.2. Local

37. El artículo 7° de la Constitución Local establece que «toda persona tiene derecho a la información pública. La garantía de acceso a la información pública, es un derecho fundamental que comprende difundir, investigar y recabar información pública.

38. Este derecho se definirá, entre otros, por los principios siguientes:

- a) El acceso libre, gratuito, sencillo, antiformal, eficaz, pronto y expedito a la información.
- b) La interpretación constitucional más favorable del principio de publicidad, salvo las excepciones que por razones de interés público establezca la ley en sentido estricto.

- c) La obligación de transparencia del Poder Público o cualquier otra entidad que utilice, reciba o disponga de recursos públicos, en los términos de la ley.
- d) La administración, conservación y preservación de la documentación pública a través de mecanismos confiables, eficientes y eficaces.
- e) La constitución de un organismo público autónomo que será autoridad constitucional en la materia, independiente en sus funciones y decisiones, y profesional en su desempeño.
- f) Su actuación se regirá por los principios de constitucionalidad, legalidad, certeza, independencia, imparcialidad y objetividad.

2. PROBLEMAS

a) **¿Procede la controversia constitucional?**

39. La parte demandada alega la improcedencia de la acción de controversia constitucional local, en los términos de la fracción VII del artículo 36 de la Ley JCL, porque, a su juicio, resulta «de la disposición prevista en el artículo 91, fracción IV, de la citada ley» en el sentido de que no es un «acto de autoridad que afecte la constitucionalidad local en perjuicio de otra entidad pública», a partir de las razones siguientes:

- a) El actor no comprueba de manera determinante con hechos y pruebas suficientes que la resolución haya afectado la constitucionalidad local en su perjuicio.
- b) El actor no tiene legitimidad para impugnar el acto reclamado porque las resoluciones del ICAI son definitivas e inatacables para los sujetos obligados, en los términos del artículo 128 de la Ley AIP.
- c) La resolución no perjudica a la entidad pública porque solo constituye una garantía para cumplir con el deber de la ASE de proporcionar la información pública solicitada.
- d) La controversia constitucional no es la vía para impugnar las resoluciones del ICAI, si no existe un problema de invasión de esferas competenciales.
- e) Las cuestiones de legalidad que se examinan sobre la procedencia del recurso de revisión en materia de acceso a la información, son improcedentes en el control constitucional local (véase CC-2/2019, pp. --).

40. Es infundada la causal de improcedencia que alega la parte demandada, porque, a juicio de este Tribunal CL, la causal por remisión expresa de improcedencia prevista la fracción VII del artículo 36 de la Ley JCL, exige una estricta aplicación de las cláusulas de la tutela judicial efectiva en la justicia constitucional local, para favorecer y no entorpecer el acceso de la acción de controversia constitucional, cuando no hay causa legal «notoria, manifiesta e

indubitable» en sentido restrictivo: solo procede la improcedencia por las causas legales expresas, necesarias y justificadas.

a.1. La tutela judicial efectiva

41. En primer lugar, los jueces constitucionales locales estamos obligados a la «interpretación restrictiva de las causas de improcedencia que sólo serán las estrictamente necesarias» (artículo 154, fracción II, numeral 8, de la Constitución Local).

42. La cuestión del caso, por tanto, es determinar ¿si es estrictamente necesario declarar improcedente la acción porque no se prueba la afectación de la constitucionalidad local en perjuicio de la entidad pública?

43. Pues bien, por disposición legal expresa, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio y bajo el principio de interpretación estricta de las causas de inadmisión (artículo 36, último párrafo, de la Ley JCL). Esta regla faculta al instructor, incluso, a desechar de plano una demanda por controversia constitucional cuando hay «motivo manifiesto e indudable de improcedencia» (artículo 96 de la Ley JCL).

44. Existe motivo manifiesto e indudable, a nuestro juicio, cuando existe norma expresa y terminante que configura la causal necesaria de improcedencia. Por ejemplo, cuando se trate de «decisiones del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado» porque este Tribunal CL no puede revisarse a sí mismo; o cuando se plantea controversia contra actos concretos en materia electoral, porque son competencia del Tribunal Electoral Local; o porque «hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia del procedimiento constitucional» porque si los efectos violatorios cesan en forma clara, no hay razón de tutela constitucional; o cuando «la demanda se presente fuera del plazo previsto en esta ley» porque no se puede dejar, por certeza legal, un plazo indefinido para impugnar los actos positivos» (artículo 96 de la Ley JCL).

45. En todos estos casos de improcedencia necesaria, la ley fija una causal estricta que se debe valorar en forma restrictiva bajo el principio de proporcionalidad; es decir, limitar el acceso a la justicia, si y solo si, existe causa legal legítima, idónea y estrictamente razonable para impedir el acceso a la tutela judicial efectiva.

46. En el caso de la causal de improcedencia prevista en la fracción VII del artículo 36 de la Ley JCL, porque resulte «de alguna disposición como la que alega la responsable (prevista en el artículo 91, fracción IV, de la citada ley) en el sentido de que no es un «acto de autoridad que afecte la constitucionalidad local en perjuicio de otra entidad pública», a juicio de este Tribunal CL, la improcedencia debe ser clara, manifiesta e indubitable, porque en caso de que exista duda procesal se debe privilegiar la interpretación extensiva de la acción (pro tutela).

47. En efecto, los jueces constitucionales locales estamos obligados a la «interpretación *más extensiva de la acción* para permitir el más amplio acceso a la jurisdicción (artículo 154, fracción II, numeral 7, de la Constitución Local).

48. Esto quiere decir, a nuestro juicio, que el escrutino judicial debe ser «flexible» para determinar la admisión de la demanda para favorecer el libre acceso de la acción, en términos extensivos, antiformales y no restrictivos.

49. El canon extensivo de la acción exige, por lo tanto, la construcción de criterios de tutela judicial efectiva en donde, por ejemplo:

- a) se interprete la admisión de una demanda más allá de las causas estrictas y previstas por la ley, de tal manera que la tutela judicial se amplíe a todo acto u omisión que pueda afectar la constitucionalidad local.
- b) en caso de duda procedimental, en lugar de inadmitir se privilegie la admisión de la demanda para que el debido juicio sea la oportunidad de conocer y resolver esas dudas procesales a la hora de resolver el fondo del asunto.
- c) en ningún caso se inadmita la acción por resolver el fondo, de tal manera que las partes actoras ni siquiera tengan la oportunidad de ser escuchados por la instancia judicial, a partir de un juicio anticipado de la acción.
- d) la admisión de una demanda de tutela constitucional se privilegie bajo criterios de antiformalismo, para evitar formas inesenciales que obstaculicen o dificulten la tutela judicial.

49. En el caso concreto, debe privilegiarse una interpretación extensiva de la acción de controversia constitucional porque el test de revisar la prueba de la afectación de la constitucionalidad local en perjuicio de la entidad pública, implica en realidad examinar el fondo del asunto y, por ende, este Tribunal CL no debe ni puede anticipar su juicio ni resolución de la procedencia de la acción sin estudiar, en forma exhaustiva, el fondo del asunto como deber de motivación judicial de la garantía de audiencia que exige un contenido mínimo que la SCJN ha identificado en jurisprudencia firme.

58. De lo contrario, para la tutela judicial de una controversia constitucional por afectación de los principios de la constitucionalidad local se estaría exigiendo de manera excesiva y desproporcional que, para que proceda el libre acceso de la tutela, tengamos que resolver siempre el fondo del asunto de la violación alegada.

59. Es más, por la cláusula de antiformalismo (artículo 154, fracción II, numeral 9, de la Constitución Local) entendemos la obligación de los jueces constitucionales locales de «privilegiar la solución del conflicto sobre formalismos

procedimentales que son innecesarios, irracionales o inútiles» para el acceso a la justicia.

60. Este escrutinio antiformal no debe hacerse de manera indebida para resolver el fondo de la procedencia de la acción, porque al final entrar a analizar si existe o no una violación a la constitucionalidad local en perjuicio de la entidad pública, es una cuestión que debe resolverse al dictar la sentencia y no a la hora de declarar su procedencia.

61. En efecto, el antiformalismo es una metodología procesal para facilitar el acceso a la justicia analizando las formas del juicio que sean inesenciales, por desproporcionales, pero no es un escrutinio antiformal para negar el acceso a la justicia.

62. El criterio de antiformalismo procesal, por tanto, prohíbe denegar el acceso a la justicia por cuestiones que deben resolverse en el fondo del asunto, de tal manera que en lugar de impedir el libre acceso a la jurisdicción en caso de duda procedimental, se debe privilegiar su acceso para escuchar a las partes sobre si su pretensión es fundada o no.

a.2. *La afectación de la constitucionalidad local*

63. Por disposición legal, existen cuatro clases de controversia constitucional local entre las autoridades del régimen interior en donde el «conflicto de poderes» se rige, principalmente, por la invasión de competencias por «territorio, materia, orgánica, conflicto de límites o cualquier otra del régimen de la autonomía local» (véase artículo 91 de la Ley JCL).

64. La clase de controversia constitucional local que plantea el actor es diferente. Se trata de la cláusula abierta de «cualquier acto de una autoridad que afecte la constitucionalidad local en perjuicio de otra entidad pública», porque, a su juicio, el acto impugnado viola los principios constitucionales de legalidad y certeza que rigen su actuación como órgano constitucional, garante del derecho a la información pública (véase artículo 91, fracción IV, de la Ley JCL).

65. En todas las «clases» de controversias constitucionales locales, la Ley JCL es clara y precisa en señalar que esos son «tipos, causales o supuestos de la acción» en donde una autoridad puede promover una CC por conflicto de poderes locales. Pero no es una norma que regule en forma necesaria la improcedencia en sentido negativo, sino más bien se trata de una regla que debe ser interpretada para favorecer la acción de tutela judicial por controversia.

66. Luego no es razonable, a partir de la interpretación estricta de la improcedencia y la interpretación extensiva de la acción, deducir un supuesto legal de improcedencia que no es claro, indubitable y necesario para limitar el acceso a la justicia constitucional local, cuando más bien es un supuesto de la acción que, en todo caso, deberá examinarse en el fondo del asunto por este Tribunal CL.

67. Por tanto, resulta infundado que la parte demandada alegue que no es procedente la controversia constitucional local, porque no está probada de manera clara y suficiente la acción que, en todo caso, es una cuestión de fondo que este Tribunal CL debe resolver con los hechos, agravios y pruebas que presente el actor.

68. En suma, lo que debe examinarse para la procedencia es si el actor cumplió con la carga procesal de precisar la clase de controversia constitucional local que ejerce con la pretensión de sus agravios. Este Tribunal CL le corresponde favorecer la procedencia de la acción y resolver, por ende, el fondo del asunto en los apartados siguientes (véase párrafos ---).

a.3. Principios constitucionales que rigen al ICAI

69. En la demanda, el actor alega de manera expresa que la controversia entre autoridades del régimen local por afectación de la constitucionalidad local en perjuicio de otra entidad pública», es el tipo de acción que alega conforme a sus agravios que estima por violación a los principios constitucionales locales de legalidad y certeza que rigen la actuación del ICAI (véase CC-2/2019, pp. --).

70. En efecto, el artículo 7º, fracción VII, numeral 4, de la Constitución Local establece que el órgano autónomo, protector del derecho a la información, se rige por los principios de constitucionalidad, *legalidad*, *certeza*, independencia, imparcialidad y objetividad.

71. Luego tanto el principio de legalidad como el de certeza son normas constitucionales locales que se alegan por el actor para fundar su controversia local. El primero significaría que el ICAI, al resolver el acto reclamado, no se ajustó en forma estricta a la ley: por violar las atribuciones legales o los contenidos que la ley le permite para garantizar el derecho a la información pública o la protección de datos personales. En la categoría de la certeza significaría que el ICAI, con su resolución impugnada, afecta o no la predecibilidad que la ley clara, precisa y previa establece para saber a que atenerse en el sentido, contenido, efectos o límites de un recurso de revisión de acceso a la información pública o protección de datos personales.

72. Estas dos cuestiones de la clase de controversia por afectación de constitucionalidad local en perjuicio de la entidad pública, a juicio de este Tribunal CL, están debidamente alegadas por el actor. Podrán ser fundadas o no. Pero están explícitas en su demanda para que se justifique el tipo de controversia que se alega, sin que este Tribunal deba declarar su obvia improcedencia, sin resolver el fondo.

73. Además, para conocer del tipo de controversia constitucional por afectación al bloque de supremacía local no solo basta alegar violación de normas constitucionales locales, sino que es necesario que «perjudique a la entidad pública» según el artículo 91, fracción IV, de la Ley JCL.

74. Esto quiere decir que el actor debe expresar el perjuicio en sus agravios que estima como pretensión principal a la esfera de sus atribuciones

constitucionales que lo afectan. De igual forma, podrá ser fundada o no. Pero en el caso concreto existen agravios del actor muy claros para cuestionar la validez constitucional local de la actuación supuestamente indebida del ICAI, por violación de legalidad y certeza, que presuntamente afecta a la entidad pública.

75. No es aplicable, asimismo, la cláusula de definitividad e inimpugnabilidad de las resoluciones del ICAI para los sujetos obligados, prevista en el artículo 128 de la Ley AIP que niega la procedencia de un recurso judicial, para declarar improcedente esta acción, pues en interpretación conforme de la constitucionalidad local²⁵ dicha norma secundaria debe entenderse solo para limitar el acceso a la jurisdicción ordinaria local según la cual las resoluciones del ICAI son inatacables para darle certeza, firmeza y efectividad a la protección del derecho a la información pública o los datos personales. Los sujetos obligados, por regla general, deben acatar las resoluciones del ICAI (como última palabra por su autonomía constitucional), sin controvertirlas en instancias judiciales ordinarias. Pero no es aplicable para el acceso al control constitucional local, por la vía de la controversia entre poderes o derechos.

76. En efecto, la constitución local y su ley reglamentaria de la justicia constitucional local²⁶ establecen con valor de supremacía constitucional local la facultad de toda entidad pública, como lo es la ASE, de presentar controversias constitucionales locales contra órganos constitucionales autónomos, como lo es el ICAI, que estime que violaron la constitución local en su perjuicio. Luego estas normas constitucionales locales no impiden el acceso a la justicia constitucional, porque ningún órgano local está exento del control de constitucionalidad local a través de sus procedimientos de la Ley de JCL²⁷.

77. En suma, si el actor alega violación a principios constitucionales locales en la actuación del ICAI que estima en su perjuicio, la acción de la controversia resulta procedente en los términos del artículo 91, fracción IV, de la Ley JCL, a efecto de que este Tribunal CL examine el fondo del asunto.

a.4. *La trascendencia de la constitucionalidad local*

78. Este Tribunal CL, por disposición constitucional²⁸, estima que al ser la controversia constitucional un medio de control para mantener la eficacia y la actualización democrática de la Constitución Local, bajo el principio de supremacía constitucional del régimen interno, el criterio de la trascendencia es relevante para examinar el fondo del asunto.

79. En el caso concreto, la naturaleza del acto reclamado implica el examen de la constitucionalidad local de una resolución del ICAI que pone fin a un recurso de revisión de una solicitud de acceso a la información pública. Por ello tiene razón en parte la parte demandada al decir que el examen de

²⁵ Véase artículo 10 de la Ley JCL.

²⁶ Véase artículos 7º, 9º, fracción VIII, 91, fracción IV y 93, de la Ley JCL.

²⁷ Véase artículo 10 de la Ley JCL.

²⁸ Véase artículo 158 de la Constitución Local.

constitucionalidad local de una resolución del ICAI, no puede convertirse en un examen de mera legalidad.

80. Para ser fundada una controversia constitucional entre autoridades de régimen interno por afectación a la constitucionalidad local en perjuicio de otra entidad, debe existir una violación trascendental y relevante que afecte de manera directa el principio de competencia de las autoridades en conflicto en por lo menos dos vertientes:

- a) Porque la violación a las normas constitucionales locales afecta la competencia de la autoridad actora, especialmente en su función constitucional autónoma.
- b) Porque la violación a las normas constitucionales locales afecta un derecho fundamental a proteger de manera local.

81. En consecuencia, la prueba de trascendencia de la constitucionalidad local será una forma estricta que delimite las cláusulas abiertas que la Ley JCL establece para resolver el fondo de un asunto y así, por ende, evitar un control de mera legalidad y privilegiar el acceso de la regularidad constitucional del régimen local. Esta cuestión, por tanto, se examinará metodológicamente a la hora de revisar los agravios de la parte actora.

a.5. Conclusiones constitucionales

81. Para la procedencia de este controversia constitucional local, no es necesario que se compruebe de manera determinante con hechos, agravios y pruebas suficientes que el acto reclamado haya afectado la constitucionalidad local en su perjuicio. Eso será un asunto de fondo. La carga procesal solo exige que el actor si haga su pretensión como causa de pedir en alguna de las clases de controversias constitucionales previstas en el artículo 91 de la Ley JCL.

82. El actor sí tiene legitimidad para impugnar el acto reclamado porque las resoluciones del ICAI no son definitivas e inatacables para el control de justicia constitucional local, sino solo para la jurisdicción ordinaria.

83. Para la procedencia de la acción no es necesario demostrar que el acto reclamado perjudica a la entidad pública, pues tal examen de trascendencia constitucional local corresponde al fondo del asunto.

84. La controversia constitucional local no solo es la vía para impugnar las resoluciones del ICAI cuando exista un problema de invasión de esferas competenciales, sino también en cualquier otro que afecte la violación de una norma de la constitución local que tenga trascendencia constitucional en perjuicio de una entidad pública.

85. Las cuestiones de legalidad o de certeza que se examinarán por la constitucionalidad del recurso de revisión en materia de acceso a la información, son objeto del fondo del asunto y no de su procedencia.

86. En suma, la tutela judicial efectiva exige declarar procedente la presente acción para resolver en definitiva si el acto reclamado afecta o no una norma constitucional local que vulnera de manera trascendental la esfera de competencia constitucional o de protección de un derecho fundamental que le corresponda a la ASE.

b) ¿Se viola la trascendencia constitucional local?

87. El actor sostiene cuatro conceptos de violación del principio de legalidad y certeza de la actuación del INAI, a saber:

- a) Por falta de congruencia entre lo solicitado por el tercero interesado y lo resuelto por el ICAI, por suplir la deficiencia de la queja en forma ilegal y arbitraria.
- b) Por no considerar el motivo de carga o exceso de trabajo para dar respuesta a la pregunta de carácter informativo del solicitante.
- c) Por no ajustarse al agravio del solicitante de la causal de no entrega de la información solicitada.
- d) Por no estimar la causal de improcedencia consistente en que el recurso de revisión no procede en ninguna causal de procedencia.

88. Los agravios son infundados. No solo porque no existe prueba que demuestre la violación al principio de legalidad o de certeza por parte de la responsable, sino porque, además, las pretensiones del actor en ningún caso tienen relevancia de trascendencia constitucional local para que se estime un perjuicio a la ASE, en su esfera competencial constitucional, o bien, en su deber de proteger derechos fundamentales en el acceso a la información pública o protección de datos personales.

b.1. ¿Es válida la suplencia de la queja?

89. El actor sostiene que el ICAI actuó en forma indebida al suplir la deficiencia del recurso de revisión del tercero interesado, porque no se trataba de una falta de entrega de información sino de una respuesta de carácter informativo: saber el motivo por el cual la ASE se tardó en presentar la denuncia penal en el caso FICREA.

90. El artículo 114 de la Ley AIP establece la facultad del ICAI de suplir, entre otros requisitos, la expresión de «razones o motivos de inconformidad» de un recurso de revisión (véase artículo 112, fracción VI, de esa ley), siempre y cuando «no altere el contenido original de la solicitud de acceso a la información pública».

91. Luego en el caso concreto no se advierte que el ICAI viole el principio de legalidad o certeza en la suplencia de la queja, porque el solicitante señaló, entre

otros, que «no se da respuesta al motivo por el que se tardó la ASE, más de 3 años en denunciar el asunto de FICREA».

92. Entonces si la responsable resolvió que la respuesta del sujeto obligado carece de fundamentación y motivación, es claro que no modificó ni alteró la pregunta original de acceso a la información pública que presentó el tercero interesado: saber el motivo del tiempo en que se presentó la denuncia penal del caso FICREA.

93. Sin duda, las preguntas (vía INFOMEX) que una persona hace a un sujeto obligado de carácter informativo forman parte del derecho a saber: investigar y recibir información pública. El solicitante quiere saber el motivo de los tiempos de la denuncia penal. Si el ICAI estima que la respuesta no está fundada y motivada, todo sujeto obligado debe volver a dictar una nueva resolución para los efectos que indique el órgano garante como máximo órgano constitucional en la materia.

94. No pasa desapercibido que el actor manifiesta que, a su juicio, sí expresó el motivo al solicitante: «por carga o exceso de trabajo», pero al margen de si esta respuesta es suficiente o no, el actor más que pretender una acción de controversia constitucional por esa cuestión de mera legalidad, puede solicitar una aclaración a la resolución del ICAI cuando la misma es vaga, contradictoria, imprecisa o insuficiente; o bien, dictar su nueva resolución debidamente fundada y motivada para que el ICAI examine el fondo de la controversia, a partir del deber del sujeto obligado de explicar su respuesta de manera clara, sencilla y suficiente.

95. Este Tribunal CL sostiene que los procedimientos de solicitud de acceso a la información pública no son juicios de estricto derecho. Por el contrario, la categoría constitucional del acceso libre, antiformal y efectivo del derecho a la información pública exige que los sujetos obligados faciliten sus respuestas de manera fundada y motivada. En consecuencia, la controversia constitucional no es la vía para cuestionar un problema de estricta legalidad sobre la fundamentación y motivación de una respuesta en INFOMEX, sino más bien a partir de lo fundado y motivado el sujeto obligado puede controvertir lo resuelto por el ICAI, para alegar la violación pretendida que estima que afecta su esfera competencial o su deber de protección de derechos humanos.

96. Por ejemplo, la resolución del ICAI implicará un conflicto de relevancia constitucional local si se controviere el hecho de que la ASE tiene una competencia constitucional de resguardar una información reservada que la ley obliga a no proporcionar, por lo que se podría cuestionar la violación por afectación de competencia exclusiva. O por el contrario, si el ICAI ordena entregar información de datos personales que la ASE estima como reservada, el sujeto obligado podría controvertir ese tema de fondo por la protección del derecho a los datos personales. En estos casos el Tribunal CL definiría el contenido, alcance y límites de la interpretación constitucional sobre las competencias o derechos humanos en conflicto. Eso sí tendría trascendencia de constitucionalidad local.

97. En el caso la mera cuestión de una nueva fundamentación o motivación del sujeto obligado no es una causal fundada de la controversia constitucional por afectación del principio de legalidad o de certeza que rige la actuación constitucional del ICAI. En todo caso, la ASE tiene el deber de acatar lo resuelto para cumplir con su deber de responder en forma fundada y motivada las solicitudes de acceso a la información, de manera sencilla y clara.

b.2. *¿Es suficiente la respuesta de la ASE?*

98. El actor alega que es suficiente haber respondido el motivo de «carga o exceso de trabajo» para dar cumplimiento a la solicitud del tercero interesado, aún cuando no preciso la norma en que fundamenta su respuesta al decir en forma general «las disposiciones legales aplicables».

99. La cuestión formal de estricta legalidad y certeza para saber si la respuesta de un sujeto obligado está o no suficientemente fundada y motivada, no es una cuestión de trascendencia constitucional local.

100. En efecto, no basta con pretender una violación formal a la ley o a la certeza en la actuación constitucional del ICAI, sino que es necesario demostrar el perjuicio a la entidad pública, sea en su competencia constitucional o en la protección de un derecho fundamental que le corresponda conforme a sus atribuciones legales.

101. En consecuencia, el sujeto obligado tiene plena libertad, a partir de los criterios que orientan la resolución del INAI, para volver a fundar y motivar su resolución, en lugar de controvertir su mera violación formal y no sustancial que reside en el perjuicio a la entidad pública.

b.3. *¿La estricta legalidad del agravio?*

102. El actor alega que el ICAI no se sujeto de manera estricta a la pretensión de los agravios presentados por el tercero interesado en su recurso de revisión de acceso a la información pública.

103. Este Tribunal CL, de igual forma, estima que el examen formal de legalidad de los agravios, en sentido estricto, no es una cuestión de trascendencia constitucional local porque no se trata de revisar si la decisión del ICAI es correcta o no conforme a la ley.

104. En efecto, la mera violación formal de un recurso de revisión no revela el perjuicio de trascendencia constitucional a la entidad pública, sea en su competencia constitucional o en la protección de un derecho fundamental.

105. En consecuencia, como los procedimientos de acceso a la información pública no son de estricto derecho, este Tribunal CL no es competente para examinar la mera legalidad de los agravios de un procedimiento legal si no tiene afectación constitucional más relevante en la esfera competencial o de protección de derechos fundamentales. Más aún cuando el ICAI, por su función protectora de

los derechos a la información y protección de datos personales, debe tener una amplia competencia constitucional para suplir la deficiencia de las solicitudes conforme a lo pretendido por la persona por los principios de máxima publicidad y estricta reserva o confidencialidad.

b.4. ¿La desestimación de la improcedencia del recurso?

106. Finalmente, el actor cuestiona la validez del acto reclamado porque considera que la responsable no estimó la causal de improcedencia genérica, consistente en que el recurso de revisión no procede en ninguna de sus causales de procedencia (artículo 118, fracción III, de la Ley AIP).

107. Este agravio es tan genérico e impreciso que impide a este Tribunal JC examinarlo por el principio de trascendencia constitucional local, porque al final la ley establece catorce causales de procedencia de un recurso de revisión por las que se debería examinar este problema que, al final de cuentas, no tiene ninguna relevancia de supremacía constitucional local porque no se evidencia ningún perjuicio a la ASE en sus atribuciones constitucionales o deberes de protección de derechos humanos.

b.5. Conclusiones constitucionales

108. No hay causa idónea ni suficiente para configurar la trascendencia constitucional local en la controversia que presenta el actor.

109. En todo caso, la ASE es libre de dictar una nueva resolución, debidamente fundada y motivada, sin que ello signifique en el caso una violación a los principios constitucionales de legalidad o certeza que rigen la actuación del ICAI y que, además, perjudiquen al sujeto obligado en su esfera competencial o su deber de protección de derechos fundamentales.

III. DECISIONES

Sin perjuicio de sistematizar por separado las tesis aisladas (*obiter dicta*), este Tribunal Constitucional Local, con base en el artículo 38 de la Ley de Justicia Constitucional Local en relación con el artículo 282 de la Ley OPJECZ, emite las siguientes tesis interpretativas para solucionar la *ratio decidendi* de los problemas constitucionales planteados a partir de los párrafos de esta ejecutoria, en los términos siguientes:

DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LEGITIMACIÓN DE PERSONA ANÓNIMA PARA COMPARECER EN JUICIO (CLÁUSULAS DE INTERÉS SIN CAUSA NI IDENTIDAD PROCESAL).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LOCAL. PROCEDENCIA POR AFECTACIÓN DE BLOQUE DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL LOCAL EN PERJUICIO DE ENTIDAD (POR COMPETENCIA O DERECHOS)

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LOCAL. LA PRUEBA DE TRASCENDENCIA POR DEBERES COMPETENCIALES O DE PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LOCAL. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD LOCAL DEL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LOCAL. DEBERES DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LOCAL. LAS RESOLUCIONES DEL ICAI PUEDEN ESTAR SUJETAS AL CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LOCAL. LA NATURALEZA INATACABLE E INIMPUGNABLE DE LAS RESOLUCIONES DEL ICAI SON PARA LA JURISDICCIÓN ORDINARIA.

DEBER CONSTITUCIONAL DE TODOS LOS SUJETOS OBLIGADOS DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: CUMPLIR LAS RESOLUCIONES DEL ICAI COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO

IV. RESOLUTIVOS

Por todo lo expuesto, este Tribunal decide en forma definitiva:

Primero: Se declara **PROCEDENTE** pero **INFUNDADA** la Controversia Constitucional Local identificada con la clave CC-2/2020, presentada por la Auditoría Superior del Estado contra la resolución del Consejo General del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública de fecha 19 de septiembre de 2019 dentro del recurso de revisión 692/2019.

Segundo: Se **DECLARA** la validez constitucional local del acto reclamado, en los términos y condiciones previstos en esta ejecutoria.

Tercero: Por conducto de la Secretaría General de Acuerdos, **ENVÍESE** esta sentencia al Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para su debida publicación.

Cuarto: **CERTIFIQUESE** la firma por la Secretaría General de Acuerdos de todos los integrantes de este Pleno.

Quinto: **NOTIFIQUESE** a las partes y **DÉSELE** la mayor publicidad por internet y redes sociales.

Así lo resuelven por --- los magistrados y magistradas que integran el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, reunidos en sesión pública digital y en tiempo real por videoconferencia como Tribunal Constitucional Local, MIGUEL FELIPE MERY AYUP, *Presidente*, GABRIEL AGUILLÓN ROSALES, MANUEL ALBERTO FLORES HERNÁNDEZ, MARÍA EUGENIA GALINDO HERNÁNDEZ, MARÍA DEL CARMEN GALVÁN TELLO, IVÁN GARZA GARCÍA, JOSÉ IGNACIO MÁYNEZ VARELA, HOMERO RAMOS GLORIA, CÉSAR ALEJANDRO SAUCEDO FLORES, MARÍA LUISA VALENCIA GARCÍA, JUAN JOSÉ YÁÑEZ ARREOLA Y LUIS EFRÉN RÍOS VEGA.

**GABRIEL AGUILLÓN
ROSALES**

**MIGUEL FELIPE MERY AYUP
*Presidente***

**MANUEL ALBERTO FLORES
HERNÁNDEZ**

**MARÍA EUGENIA GALINDO
HERNÁNDEZ**

**MARÍA DEL CARMEN
GALVÁN TELLO**

IVÁN GARZA GARCÍA

**JOSÉ IGNACIO MÁYNEZ
VARELA**

HOMERO RAMOS GLORIA

**CÉSAR ALEJANDRO
SAUCEDO FLORES**

**MARÍA LUISA VALENCIA
GARCÍA**

JUAN JOSÉ YÁÑEZ ARREOLA

LUIS EFRÉN RÍOS VEGA

**GUSTAVO SERGIO LÓPEZ ARIZPE
*Secretario General de Acuerdos***