
Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL LOCAL

Controversia Constitucional Local 2/2019

AUDITORÍA SUPERIOR DEL ESTADO DE COAHUILA

v.

INSTITUTO COAHUILENSE DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA

Derecho a la información pública | Interés de persona anónima para comparecer a juicio, sin causa ni identidad procesal | Controversia constitucional por afectación de constitucionalidad local en perjuicio de entidad pública | Controversia constitucional entre el órgano garante y sujetos obligados en materia de información pública | Constitucionalidad del recurso de revisión en materia de información pública | Deberes de legalidad 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
4 de noviembre de 2020

Cita del caso: *Auditoría Superior del Estado de Coahuila 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.piecz.gob.mx>].

CONTENIDO

<i>Tabla del caso</i>	4
<i>Tabla de temas</i>	6

ÍNDICE DE LA SENTENCIA

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. HECHOS Y DEBIDO PROCESO	1-2	7
1. ANTECEDENTES.....	4-9	8
<i>a)</i> El acto impugnado.....	4-5	8
<i>b)</i> Circunstancias del caso.....	6-9	9
2. PROCEDIMIENTO	10-30	9
<i>a)</i> La procedencia de la acción	10-14	9
<i>b)</i> El tercero interesado anónimo	15-23	10
<i>c)</i> Las formalidades esenciales digitales	24-30	13
II. DERECHO Y RAZONES	31-103	14
1. NORMAS	31-38	14
<i>a)</i> Legislación y jurisprudencia internacional	31-34	14
a.1. <i>Universal</i>	31-32	15
a.2. <i>Interamericana</i>	33-34	15
<i>b)</i> Legislación y jurisprudencia nacional	35-38	16
b.1. <i>Constitucional</i>	35-36	16
b.2. <i>Local</i>	37-38	17
2. PROBLEMAS	39-103	17
<i>a)</i> ¿Procede la controversia constitucional?	39-40	17
a.1. <i>La tutela judicial efectiva</i>	41-55	18
a.2. <i>La afectación de la constitucionalidad local</i>	56-61	20
a.3. <i>Principios constitucionales que rigen al ICAI</i>	62-70	21
a.4. <i>La trascendencia constitucional local</i>	71-74	23
a.5. <i>Conclusiones constitucionales</i>	75-80	24

VERSIÓN PÚBLICA DE LA SENTENCIA

b) ¿Se viola la trascendencia constitucional local?	81-80	24
b.1. <i>¿Es válida la suplencia de la queja?</i>	83-91	25
b.2. <i>¿Es suficiente la respuesta de la ASE?</i>	92-95	26
b.3. <i>¿La estricta legalidad del agravio?</i>	96-99	27
b.4. <i>¿La desestimación de la improcedencia del recurso?</i>	100-101	27
b.5. <i>Conclusiones constitucionales</i>	102-103	28
3. DECISIONES		28
DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. LEGITIMACIÓN DE PERSONA ANÓNIMA PARA COMPARECER EN JUICIO (CLÁUSULAS DE INTERÉS SIN CAUSA NI IDENTIDAD PROCESAL).....		28
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LOCAL. PROCEDENCIA POR AFECTACIÓN DE BLOQUE DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL LOCAL EN PERJUICIO DE ENTIDAD.....		29
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LOCAL. LA PRUEBA DE TRASCENDENCIA POR DEBERES COMPETENCIALES O PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES.....		29
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LOCAL. DEBERES DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE SUJETOS OBLIGADOS DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.....		30
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LOCAL. LAS RESOLUCIONES DEL ICAI PUEDEN ESTAR SUJETAS AL CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL.....		30
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LOCAL. LA NATURALEZA INATACABLE E INIMPUGNABLE DE LAS RESOLUCIONES DEL ICAI SON PARA LA JURISDICCIÓN ORDINARIA.....		31
DEBER CONSTITUCIONAL DE TODOS LOS SUJETOS OBLIGADOS DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: CUMPLIR LAS RESOLUCIONES DEL ICAI COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO		31
III. RESOLUTIVOS		31
IV. VOTOS PARTICULARES		33
1. Complementario del Magistrado Luis Efrén Ríos Vega	104-132	33
2. Disidente del Magistrado Gabriel Aguilón Rosales		38

<p style="text-align: center;">TABLA DEL CASO</p> <p style="text-align: center;">CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LOCAL CC-2/2019</p>
<p style="text-align: center;">MAGISTRADO PONENTE E INSTRUCTOR LUIS EFRÉN RÍOS VEGA</p> <p style="text-align: center;">SECRETARIA PROYECTISTA GISEL LUIS OVALLE</p>
<p style="text-align: center;">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 de Coahuila.</p>
<p style="text-align: center;">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> ¿El examen de la estricta legalidad del agravio? <i>d)</i> ¿La desestimación general de la improcedencia del recurso?</p>
<p style="text-align: center;">PRECEPTOS LEGALES</p> <p>1. Artículo 6º, segundo párrafo, apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.</p> <p>2. 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 de Coahuila (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 adelante INFOMEX). 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 (en adelante ICAI) resolvió en el sentido de «modificar la resolución para efecto de que se fundara y motivara la razón por la 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 ni identidad procesal | 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 legalidad 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 10, 17, 32, 34, 36 y 99.
principios de acceso libre, antiformal y efectivo 17, 35, 37, 38 y 91.
tercero interesado anónimo 1, 10, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 81, 83, 86, 92 y 96.
principio de interés sin causa y sin identidad procesal 17, 18, 19, 20, 22 y 36.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

por afectación de constitucionalidad local

por violación de atribución constitucional 8, 11, 39, 42, 46, 51, 53, 56 a 82, 89, 90, 91, 94, 98, 99, 101 y 103.

por violación de deber de proteger derechos fundamentales 64, 73, 82, 89, 90, 98, 99, 101 y 103.

acceso a la información pública 1, 2, 8, 12, 16, 19, 21, 22, 34, 36, 37, 39, 64, 72, 79, 82, 84, 86, 89, 91, 96 y 99.

recurso de revisión

examen de constitucionalidad local 1, 11, 39, 42, 46, 49, 50, 51, 53, 57, 62, 65, 68, 69, 72, 73, 74, 75 y 90.

examen de mera legalidad 72, 74, 88, 97 y 99.

deberes de legalidad y certeza 2, 3, 8, 38, 59, 62, 63, 64, 67, 72, 79, 81, 82, 85, 91, 93 y 103.

cuestiones de fundamentación y motivación 1, 2, 5, 11, 18, 40, 55, 60, 64, 65, 67, 73, 82, 86, 87 a 89, 91, 92, 93, 95 y 103.

TRASCENDENCIA CONSTITUCIONAL LOCAL

prueba de la relevancia constitucional 71, 73, 74, 77, 78, 80, 82, 90, 93, 97 a 99, 101 y 102.

por esfera competencial de poderes 39, 56, 67, 73, 78, 80, 82, 89, 90, 94, 98, 99 y 103.

por deber de protección de derechos 80, 82, 89, 90, 94, 98, 99, 100 y 103.

importancia y trascendencia (*certiorari* constitucional)

TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

interpretación extensiva de la acción 46, 47, 48, 49, 50, 58, 59, 61 y 80.

interpretación estricta de la improcedencia 40, a 43, 45, 48, 49, 59, 64, 74, 93, 96, 97 y 99.

antiformalismo 48, 49, 52, 53 a 55 y 89.

debida procedencia 10, 11, 39, 40 a 46, 50, 53, 55, 58 a 61, 65, 68, 70, 75, 77, 79, 80, 81, 100 y 101.

¹ Los temas se identifican por número de párrafos.

SENTENCIA DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 2/2019

[SC-TCL: 4-II-2020]

En el caso *Auditoría Superior del Estado de Coahuila 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*
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 04 de noviembre de 2020, a partir de las 12 horas con veintidós minutos, este Tribunal Constitucional Local (en adelante Tribunal CL) comenzó a discutir el proyecto de sentencia presentado por el ponente para dictar la siguiente sentencia:

I. HECHOS Y DEBIDO PROCESO

1. El 18 de octubre de 2019, el representante legal de la Auditoría Superior del Estado de Coahuila (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 pública que solicita a la ASE, con los antecedentes siguientes:

- 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 fundara y motivara la razón por la 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) El 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 de Coahuila.

5. La autoridad responsable reconoce el acto reclamado en su informe justificado (*véase* CC-2/2019, pp. 104 a 124), 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. 112).

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” pretende buscar y recibir información pública de la ASE respecto de las denuncias penales presentadas por dicha institución, a partir de las preguntas que realizó 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 a través de medios digitales, 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. 94 a 96).

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. 35 a 39), como sujeto legitimado para presentar controversias constitucionales locales 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 sustancial 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 39 a 80).

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

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.

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. 271).

13. Las partes tuvieron la oportunidad de comparecer en tiempo y ser oídos por este Tribunal CL. En todo momento se garantizó la oportunidad de expresar y defender sus posicionamientos en igualdad. 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. 94 a 96), 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.

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 saber 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

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.

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 (nombre, apellidos y domicilio), puede comparecer ante este Tribunal 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 tienen 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 constitucional 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 u 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 característica relevante a proteger para garantizar la máxima transparencia de las entidades públicas. Si las personas tienen derecho a saber información pública sin requerirse por qué o para qué la quieren, tampoco debe exigirse saber quién es el que la requiere. La naturaleza pública de la información garantiza la comparecencia anónima ante las autoridades, salvo cuando la información pública contenga datos de carácter personal que una autoridad debe proteger por los derechos de acceso, rectificación, cancelación u oposición, de tal manera que la entrega de esa información exige que el anónimo deba identificarse para salvaguardar los derechos de un tercero.

20. Es, además, una práctica ordinaria en los órganos, nacional y locales, protectores del derecho a la información, que nadie discute ni

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,

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 4o 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* o derechos ARCO)¹³.

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

¹⁰ Véase buena 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.

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 y de la plataforma digital que utiliza para ejercer su derecho (véase CC-2/2019, pp. 237 a 238), sin que sea necesaria una notificación por edictos o de otra manera porque estas formas empleadas por el instructor, conforme a la garantía de la transparencia judicial prevista en el artículo 154, fracción II, numeral 1, de la Constitución Local, son idóneas para alcanzar la finalidad de hacerle saber al seudónimo “Pejejito” su derecho de audiencia para comparecer a juicio de manera anónima, a fin de garantizar en forma efectiva la tutela judicial de su derecho a la información pública.

c) Las formalidades esenciales digitales

24. Este Tribunal CL reconoce que, para el contexto de 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 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

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

¹⁵ Véase artículo 154, fracción II, numeral II, 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:

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 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 *Zoom*²⁰) 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.

“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.

¹⁹ Véase artículo 154, fracción II, numeral II, 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].

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

30. En consecuencia, este Tribunal CL estima justificado que la actuación judicial del instructor durante la emergencia sanitaria, como la audiencia constitucional, se llevó válidamente por videoconferencia *Zoom* en donde las partes intervinieron, en igualdad procesal, así como el dictar esta sentencia pública por medios digitales.

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:

- 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;

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]).

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

- 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 artículo 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 de las personas en los intereses de la

²⁴ Véase caso *Claude Reyes y otros v. Chile* (2008).

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».

VERSIÓN PÚBLICA DE LA SENTENCIA

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. 105 a 108).

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 en 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 solo 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 causales 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, en especial para proteger derechos de las personas.
- 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.

50. 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.

51. 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.

52. 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.

53. 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.

54. 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.

55. 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*

56. 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).

57. 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).

58. 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.

59. 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.

60. 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.

61. En suma, lo que debe examinarse para la procedencia es si el actor cumplió con la carga procesal de precisar, con la causa de pedir, 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 81-103).

a.3. Principios constitucionales que rigen al ICAI

62. 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. 1 a 31).

63. 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*.

64. 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 significa que el ICAI, al resolver el acto reclamado, se debe ajustar en forma estricta a la ley tanto por sus facultades como por sus deberes que debe cumplir. Es válido, por tanto, cuestionar de ilegal el actuar del ICAI si viola sus atribuciones legales o los contenidos que la ley establece para garantizar el derecho a la información pública o la protección de datos personales. Por la categoría de certeza se debe examinar cuando 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.

65. 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 explícitadas en su demanda como causa de pedir para que se justifique el tipo de controversia que se alega, sin que este Tribunal deba declarar su obvia improcedencia, sin resolver el fondo.

66. 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.

67. 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.

68. No es aplicable, por tanto, 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 y definitivas 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, sin cuestionar judicialmente, 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.

69. 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.

70. 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.

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.

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

71. 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.

72. 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 demandada al decir que el examen de constitucionalidad local de una resolución del ICAI, no puede convertirse en un examen de mera legalidad.

73. 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 importante y trascendental 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.

74. En consecuencia, el test de la 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 intrascendental y privilegiar el acceso relevante 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. No obstante ello, debe también tomarse en cuenta para examinar este juicio de trascendencia constitucional de una controversia constitucional local, los conceptos de importancia y trascendencia que la Suprema Corte de Justicia ha elaborado en su acuerdo general²⁹ e interpretación jurisprudencial en

²⁸ Véase artículo 158 de la Constitución Local.

²⁹ Véase Acuerdo general número 9/2015, de ocho de junio de dos mil quince, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo, disponible en la red:

<https://sjf.sejn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=2671&Clase=AcuerdosDe>
talleBL

materia de amparos en revisión³⁰, pues resulta una metodología jurídica aceptable que este Tribunal CL podrá asumir para resolver no solo cuestiones procedimentales (cuando existan improcedencias notorias e indubitales en forma necesaria y estricta), sino también sustanciales para juzgar la trascendencia constitucional de una controversia local.

a.5. Conclusiones constitucionales

75. Para la procedencia de esta 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, por regla general, un asunto de fondo. La carga procesal de la procedencia 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 para que su demanda resulte procedente, salvo que existe de manera obvia, notoria e indubitable una causal de improcedencia, estricta y necesaria, que el instructor puede declarar en forma motivada.

76. 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.

77. 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 en principio al fondo del asunto, sin perjuicio de examinar la importancia y trascendencia de la violación constitucional de manera flexible.

78. 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.

³⁰ Véase REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. FACTORES A CONSIDERAR AL EVALUAR LOS CONCEPTOS DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE ESE RECURSO, disponible en la red:
<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?ID=2011653&Clase=DetalleTesisBL&Semanao=0>

79. 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.

80. 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 importante y 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?

81. El actor sostiene cuatro conceptos de violación del principio de legalidad y certeza de la actuación del ICAI, 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.

82. 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?

83. 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, legal y fundado, por el cual la ASE se tardó en presentar la denuncia penal en el caso FICREA?

84. 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».

85. 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».

86. 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.

87. 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.

88. 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.

89. 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.

90. 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 (información reservada en una auditoría, por ejemplo), 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 importancia y trascendencia de constitucionalidad local, según el caso concreto que se juzgue.

91. 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?*

92. 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 precisó la norma en que fundamenta su respuesta al decir en forma general «las disposiciones legales aplicables».

93. 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.

94. 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.

95. En consecuencia, el sujeto obligado tiene plena libertad, a partir de los criterios que orientan la resolución del ICAI, 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?*

96. El actor alega que el ICAI no se sujetó 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.

97. 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.

98. 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.

99. 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?*

100. 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).

101. 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

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

103. 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 los artículos 38 y 115 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 hechos, derechos y fundamentos 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). En una controversia del derecho a la información pública, el tercero interesado que no se identifica en juicio con su nombre y apellido, ni con su domicilio, resulta una excepción a la necesaria capacidad procesal, a partir del principio constitucional de máxima publicidad y el carácter autónomo de dicho derecho. Luego resulta válida la forma anónima de comparecer en un juicio constitucional donde se discute el derecho a la información pública de personas que usan seudónimos en sus solicitudes. Si bien la regla general de la capacidad procesal exige identificar esos atributos de la persona, física o moral, para ejercer los derechos en juicio ante un tribunal (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». Exigir tales requisitos de atributos de la persona contradice el principio de máxima publicidad y su acceso libre, sencillo y antiformal. Por consecuencia, la persona que usando un pseudónimo, 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 tienen 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. Pero, además, exigir que la persona anónima comparezca formalmente con sus atributos de persona (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 u 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 característica relevante a proteger para garantizar la máxima transparencia de las entidades públicas.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LOCAL. PROCEDENCIA POR AFECTACIÓN DE BLOQUE DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL LOCAL EN PERJUICIO DE ENTIDAD. 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». En todas las «clases» de controversias constitucionales locales, la Ley de Justicia Constitucional Local es clara y precisa en señalar que esos son «tipos, causales o supuestos de la acción» en donde una autoridad puede promover una controversia constitucional 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. Por lo tanto, debe privilegiarse siempre 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 Constitucional 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 de respuesta a la pretensiones de las partes. En suma, lo que debe examinarse para la procedencia, además de los presupuestos procesales necesarios, 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.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LOCAL. LA PRUEBA DE TRASCENDENCIA POR DEBERES COMPETENCIALES O PROTECCIÓN DE DERECHOS FUNDAMENTALES. De conformidad con el artículo 158 de la Constitución Local, 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. 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: *i*) porque la violación a las normas constitucionales locales afecta la competencia de la autoridad actora, especialmente en su función constitucional autónoma; ó, *ii*) porque la violación a las normas constitucionales locales afecta un derecho fundamental a proteger de manera local. En consecuencia, la prueba de trascendencia de la constitucionalidad local será una forma estricta que delimite las cláusulas abiertas que la Ley de Justicia Constitucional Local establece para resolver el fondo de un asunto y así, por ende, evitar un control de mera legalidad innecesario y privilegiar el acceso de la regularidad constitucional del régimen local.

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

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LOCAL. LAS RESOLUCIONES DEL ICAI PUEDEN ESTAR SUJETAS AL CONTROL CONSTITUCIONAL LOCAL. La constitución local y su ley reglamentaria de la justicia constitucional local (artículos 7º, 9º, fracción VIII, 91, fracción IV y 93, de la Ley de Justicia Constitucional Local) establecen con valor de supremacía constitucional local la facultad de toda entidad pública de presentar controversias constitucionales locales contra órganos constitucionales autónomos, como lo es el ICAI, que estime que violaron la constitución local en su perjuicio. 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 Justicia Constitucional Local.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL LOCAL. LA NATURALEZA INATACABLE E INIMPUGNABLE DE LAS RESOLUCIONES DEL ICAI SON PARA LA JURISDICCIÓN ORDINARIA. En la controversia constitucional local no es aplicable la cláusula de definitividad e inimpugnabilidad de las resoluciones del ICAI para los sujetos obligados, prevista en el artículo 128 de la Ley de Acceso a la Información Pública que niega la procedencia de un recurso judicial, para declarar improcedente esta acción, pues en interpretación conforme del artículo 10 de la Ley de Justicia Constitucional Local, dicha norma secundaria debe entenderse solo para limitar el acceso a la jurisdicción ordinaria local según la cual las resoluciones del ICAI son inatacables y definitivas 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 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.

DEBER CONSTITUCIONAL DE TODOS LOS SUJETOS OBLIGADOS DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: CUMPLIR LAS RESOLUCIONES DEL ICAI COMO ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO. 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, por su deber como sujeto obligado de explicar su respuesta de manera clara, sencilla y suficiente. En el caso concreto, 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.

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 de Coahuila 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 para su debido cumplimiento, la Auditoría Superior del Estado de Coahuila deberá informar a este Tribunal una vez notificada la presente, el cumplimiento de la resolución dentro de los **TRES DÍAS** siguientes a su notificación y **DÉSELE** la mayor publicidad por internet y redes sociales.

Así lo resuelven por mayoría de siete votos de los magistrados y magistradas que integran el Tribunal Constitucional Local del Estado de Coahuila de Zaragoza, MIGUEL FELIPE MERY AYUP, MARÍA EUGENIA GALINDO HERNÁNDEZ, MARÍA DEL CARMEN GALVÁN TELLO, IVÁN GARZA GARCÍA, JOSÉ IGNACIO MÁYNEZ VARELA, HOMERO RAMOS GLORIA Y LUIS

VERSIÓN PÚBLICA DE LA SENTENCIA

EFRÉN RÍOS VEGA, con el voto en contra de los magistrados y magistradas GABRIEL AGUILLÓN ROSALES, CÉSAR ALEJANDRO SAUCEDO FLORES, MARÍA LUISA VALENCIA GARCÍA y JUAN JOSÉ YÁÑEZ ARREOLA. Los magistrados LUIS EFRÉN RÍOS VEGA y GABRIEL AGUILLÓN ROSALES formulan votos particulares, complementario y disidente, respectivamente.

**GABRIEL AGUILLÓN
ROSALES**

**MIGUEL FELIPE MERY
AYUP**
Presidente

IVÁN GARZA GARCÍA

**MARÍA EUGENIA
GALINDO HERNÁNDEZ**

**MARÍA DEL CARMEN
GALVÁN TELLO**

**CÉSAR ALEJANDRO
SAUCEDO FLORES**

**JOSÉ IGNACIO MÁYNEZ
VARELA**

HOMERO RAMOS GLORIA

**MARÍA LUISA VALENCIA
GARCÍA**

**JUAN JOSÉ YÁÑEZ
ARREOLA**

LUIS EFRÉN RÍOS VEGA

GUSTAVO SERGIO LÓPEZ ARIZPE
Secretario General de Acuerdos

V. VOTOS PARTICULARES

VOTO COMPLEMENTARIO que formula el magistrado LUIS EFRÉN RÍOS VEGA en la Controversia Constitucional Local 2/2019.

Con base en el artículo 9° de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza, razonó mi «posición complementaria», a partir del siguiente contenido:

I. La cuestión complementaria. II. La garantía de transparencia judicial en las sentencias públicas. III. El principio de interés anónimo del derecho a la información pública. IV. El principio antiformalista de la tutela judicial efectiva.

I. LA CUESTIÓN COMPLEMENTARIA

104. Con absoluto respeto a la posición minoritaria de este Pleno expresada en la deliberación de este asunto en la sesión pública, me permito complementar la motivación de algunas cuestiones, a saber:

- a) Explicar que la publicidad del proyecto de sentencia es una garantía de transparencia judicial.
- b) Explicar el carácter relevante del criterio del interés anónimo en el ejercicio del derecho a la información pública.
- c) Explicar que el principio antiformalista en la tutela judicial efectiva implica una concepción constitucional que los jueces deben observar como deber jurisdiccional.

105. Esta opinión complementaria, por tanto, tiene por objeto replicar algunas consideraciones de la minoría que, a mi juicio, resultan infundadas bajo mi perspectiva de derechos humanos, al margen de las consideraciones mayoritarias de este Pleno que han sido aprobadas en esta sentencia.

II. LA GARANTÍA DE TRANSPARENCIA JUDICIAL EN LAS SENTENCIAS PÚBLICAS

106. La justicia abierta no solo es un discurso. Es ante todo un deber judicial de adoptar las buenas prácticas que debemos tomar en serio para facilitar, a las partes y a la sociedad en general, la mayor publicidad de nuestra actuación jurisdiccional.

107. Desde 2013, la Constitución de Coahuila establece en el artículo 154, fracción II, numeral 1, que la «garantía de la transparencia judicial significa la publicidad de la función de los jueces, desde su organización y funcionamiento hasta el acceso libre al expediente y actuaciones judiciales, salvo los casos reservados por razones válidas de orden público o privado conforme a la ley».

108. Esta norma fundamenta mis propuestas recientes que he hecho al Tribunal Pleno para que los proyectos de sentencias que elaboremos también sean públicos como una actuación judicial que debe ser de acceso libre al expediente (*véase* sesiones públicas de Pleno, de fechas 14 y 21 de octubre de 2020).

109. Publicar los proyectos de sentencias de cualquier materia (constitucional, civil, penal, familiar, etc.), a mi juicio, es una buena práctica que debemos implementar para garantizar no solo la idea de un juicio público sino también para evitar los males de la opacidad que pueden generar situaciones de corrupción judicial.

110. Es cierto que, por tradición práctica, las partes y la sociedad, por la garantía de autonomía judicial, no saben ni conocen la deliberación previa que los jueces tenemos para formar nuestro criterio judicial en forma objetiva e independiente. Es sano, además, para una justicia independiente que los jueces compartamos en reuniones privadas nuestras reflexiones previas del caso concreto a juzgar con nuestros colegas: una deliberación judicial libre, leal y prudente se realiza a puerta cerrada con la mayor autonomía. Es parte de nuestra libertad judicial que, incluso, es una garantía del derecho de las partes para tener un juez imparcial e independiente que no prejuzgue su asunto de manera pública.

111. Sin embargo, cuando un juez o magistrado elabora un proyecto de sentencia como ponente, en ejercicio de su función judicial, prácticamente emitimos legalmente ya nuestra opinión en el juicio que, a mi consideración, las partes y la sociedad tienen derecho a conocer, e incluso, comentar y cuestionar para defender sus derechos a debate.

112. Una justicia abierta exige, además, que los jueces debamos someternos más a un escrutinio público. No somos funcionarios públicos que debamos estar aislados del debate social de nuestras actuaciones judiciales. Por mi experiencia profesional, es muy importante escuchar la crítica social para tener una mayor sensibilidad. Luego, si desde la constitución local, toda actuación judicial y el libre acceso al expediente son una garantía que rige la tutela judicial efectiva, el proyecto de una

sentencia que se presenta en sesión pública debe ser, a mi juicio, público salvo las excepciones estrictas previstas en ley.

113. Por ello no coincido con la minoría que se opone a publicar un proyecto de sentencia que se va a presentar ante el Pleno, porque no está en el orden del día, porque justamente lo que presenta el ponente es un asunto que el Pleno debe conocer para emitir si está de acuerdo o no con la publicidad de un proyecto de sentencia que formula un ponente. Como instructor, sin duda, tenemos facultades para difundir una actuación judicial de tal naturaleza, pero también es importante que el órgano colegiado esté enterado de la pertinencia de dicha publicidad.

114. Por tal razón, he venido insistiendo al Pleno del Tribunal que los proyectos de sentencias sean públicos. En primer lugar, propuse que este proyecto de sentencia que elabore para que el Pleno resuelva esta controversia constitucional local que presentó la Auditoría Superior del Estado en contra del Instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública sea público, justamente porque se plantea un problema de acceso a la información pública. Se trata de una pregunta del caso Ficrea que, sin duda, es un tema de interés público para el propio Poder Judicial. Lo mínimo que debemos hacer es transparentar nuestra actuación.

115. En segundo lugar, me comprometí con mis colegas por las dudas o comentarios que la minoría tiene por la falta de un reglamento que regulara este tema, que presentaría al Pleno un proyecto de acuerdo general en donde se regule esta facultad de un tribunal para difundir sus proyectos de sentencias. En sesión pública ya presenté el proyecto de acuerdo para que mis colegas lo conozcan, discutan y, en su caso, se apruebe o no.

116. He propuesto, además, que no solo en juicios constitucionales sino también en civiles los proyectos de sentencias deban ser públicos, por lo menos a las partes si se trata de controversias entre particulares que no deban ser públicos, para que ellos puedan hacer comentarios, críticas u observaciones al proyecto. Estoy convencido que de esa forma las partes tiene una mayor garantía de publicidad para hacernos ver sus intereses, sin reservas ni opacidad.

117. Mi compromiso judicial es con la justicia abierta. No con la opacidad que en muchas ocasiones genera malas prácticas de corrupción judicial. En muchas ocasiones la información de un proyecto se filtra en forma indebida, con ventajas para unos y desventajas para otros. Los jueces debemos tratar, por igual, a las partes: todas deben conocer los proyectos que elaboramos para que tengan la oportunidad de conocerlo, e incluso, de replicarlo por escrito u oralmente como lo hice en este caso

que celebré una audiencia pública el 19 de octubre con las partes para sus comentarios o alegatos adicionales.

118. No debemos tener miedo a la máxima transparencia de una sentencia. Una sentencia pública no es solo aquella que se publica cuando se dicta sino también la que se difunde, e incluso se critica de manera previa para permitir una mayor deliberación pública de nuestra actuación judicial.

119. Por tanto, resulta infundado el argumento que cuestiona la publicidad de los proyectos porque la ley establece una falta a los jueces por opinar en forma pública un asunto de nuestra competencia³¹. Justamente, porque el proyecto de sentencia que elaboramos es la opinión que, conforme a la ley, tenemos que publicar como actuación judicial para ofrecer mayor imparcialidad y objetividad de nuestra función judicial.

120. Cuando presentamos un proyecto de sentencia, obviamente, estamos definiendo nuestro criterio que proponemos al Pleno para resolver el asunto, pero no estamos prejuzgando de manera ilegal porque lo hacemos en el ejercicio de nuestras atribuciones judiciales y, por tanto, las partes tienen derecho a conocer esa opinión como actuación judicial que va a ser el punto de partida para resolver su controversia. Incluso, el proyecto puede ser corregido o modificado por el propio ponente, conforme a las propias deliberaciones que la mayoría haga o las partes. Es, a mi juicio, una mayor garantía de imparcialidad si nos tomamos en serio la deliberación racional de nuestros criterios.

121. He dicho en sesión pública, parafraseando a Sócrates, que prefiero beber la cicuta de la transparencia que la opacidad jurisdiccional que tanto daño ha generado a la función judicial. Luego la publicidad de este caso debe inaugurar esta nueva práctica de justicia abierta para tener una mayor participación y colaboración social en los asuntos judiciales como lo he sostenido en diferentes posiciones particulares³².

III. EL PRINCIPIO DE INTERÉS ANÓNIMO DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

122. La posición minoritaria sostiene que es simbólico e innecesario reconocer el interés anónimo del tercero interesado, porque se trata de un acto consumado en la instrucción del asunto y que, además,

³¹ Véase artículo 188, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila.

³² Véase votos particulares en materia de Amicus Curiae en la Sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad Local 3/2020 y Recurso de Apelación 31/2020-T disponibles en la red respectivamente: <https://bit.ly/2Uv1MyC> y <https://bit.ly/3edSz4c>

resulta inapropiado porque no se sabe quién es la persona que va a comparecer a juicio.

123. En realidad, a mi juicio, reconocer la personalidad anónima de un tercero interesado en un asunto del derecho a la información pública es un criterio relevante para garantizar la máxima publicidad.

124. Como máximo intérprete de la constitución local, este Tribunal Pleno tiene el deber de fijar un criterio que amplíe la mayor protección de los derechos de las personas y, por tanto, si una persona ejercita, en forma anónima, su derecho de acceso a la información pública debe ser una garantía que los jueces debemos tutelar.

125. La forma jurídica de la identidad procesal, por regla general, es necesaria para comparecer en juicio, pero para este tipo de casos de la información pública, por las consideraciones mayoritarias, debe ser reemplazada por formas públicas, digitales y transparentes que permitan a una persona anónima ejercer su derecho fundamental, sin expresar causa ni identidad procesal, si así lo considera.

126. Resulta, además, un exceso procesal de la posición minoritaria el exigir que esa persona anónima se tenga que notificar por edictos por ser incierta, retrasando el acceso a la justicia en forma indebida, pues en realidad la forma de hacerse saber del juicio es, por definición pública, por los mismos medios digitales que utilizó para ejercer su derecho a la información por vía de INFOMEX, o bien, por el principio de máxima transparencia con la publicidad del expediente, tal como lo exige la transparencia judicial como forma debida de notificación legal en este juicio constitucional.

127. En consecuencia, no solo es relevante sino trascendental para la mayor protección del derecho a la información pública, que este Tribunal Pleno reconociera en forma mayoritaria estas formas anónimas y digitales de ejercer tal derecho para ampliar la máxima transparencia.

IV. EL PRINCIPIO ANTIFORMALISTA DE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

128. He sostenido en diferentes votos mi criterio sobre el acceso a la justicia como derecho fundamental³³. Mi posición ha sido coherente,

³³ Véase votos particulares en JN-4/2019, JN-5/2019, AIL-2/2020, disponibles en la red: <https://bit.ly/34foYDZ>, <https://bit.ly/3liKkpW>, <https://bit.ly/3kfl56D>, <https://bit.ly/3dxei6w>

plena y congruente en el sentido de exigir solo formas esenciales para asegurar que las partes ejerciten sus derechos en el juicio debido, pero es un deber del juez eliminar, bajo el principio de proporcionalidad, todas aquellas formas legales, inesenciales o absurdas, que de manera innecesaria, irracional o excesiva dificultan el acceso real y efectivo a los tribunales.

129. Mi opinión es que debe privilegiarse siempre la posibilidad de escuchar a las partes en juicio. La improcedencia es estricta y necesaria conforme a las causales previstas en la ley. No se debe hacer doctrina para denegar justicia; por el contrario, la doctrina judicial debe ser para facilitar el acceso a la justicia, con rigor y técnica procesal. He dicho que somos un tribunal superior de justicia, no un tribunal superior de improcedencias.

130. En el caso la minoría pretende argumentar la improcedencia porque, a su juicio, es inútil examinar el fondo del asunto. A mi juicio, por el contrario, lo que resulta indebido es examinar el fondo del asunto en las cuestiones de la procedencia de la acción, no solo porque técnica y legalmente es inadecuado sino sobre todo porque implica un criterio de afectación seria en el acceso a la justicia: no se escucha a las partes para negar el acceso.

131. La posición de la minoría pretende que el principio de economía procesal previsto en la legislación procesal civil (*véase* artículo 13) sea el rector para declarar improcedente los asuntos que, a juicio del juzgador, resulten improcedentes. Pero si se lee gramaticalmente bien el contenido de este principio legal se encontrará que es para impartir la justicia en el menor tiempo, actividades y recursos, no para denegarla. Resulta, por tanto, un contrasentido acudir a la economía procesal para denegar justicia: no puede haber economía procesal en la justicia que se deniega en el menor tiempo. Eso es más bien un principio de coste procesal ilegal.

132. En materia de procedencia de la justicia, la Constitución Local, como se aprobó por la posición mayoritaria en esta sentencia, se rige por principios constitucionales diferentes: la interpretación estricta de la improcedencia y la interpretación extensiva de la acción. Luego no es razonable distorsionar el principio legal de economía procesal que sirve, además, para agilizar la impartición de la justicia, no para agilizar su negación.

Razono así mi posición complementaria.

LUIS EFRÉN RÍOS VEGA
MAGISTRADO