

## **VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 70/2016, PROMOVIDA POR DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EL CONGRESO DE LA UNIÓN**

En sesión celebrada el trece de junio de dos mil diecisiete, el Tribunal Pleno resolvió la presente acción de inconstitucionalidad, en la que se planteó la invalidez de diversos preceptos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como del artículo tercero transitorio del Decreto que expidió dicha ley. Dichos preceptos, por un lado, establecen una excepción a la publicidad de las declaraciones de los servidores públicos para aquellos rubros que puedan afectar su vida privada y datos personales y, por otro, facultan al Comité de Coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción para que, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emita los formatos respectivos.

Presento este voto concurrente porque si bien coincido con el sentido de la resolución del Tribunal Pleno por lo que hace al reconocimiento de validez de los preceptos impugnados, lo hago por razones diversas a las que sustentan el fallo.

### **A. Fallo de la Corte**

Diversos diputados integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión impugnaron los artículos 29, 34, párrafo tercero

## **VOTO CONCURRENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 70/2016**

y 48, párrafo primero, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, así como el artículo tercero transitorio, párrafo sexto, del Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis.

En su escrito inicial, los promoventes plantearon dos conceptos de invalidez: (i) que la excepción a la publicidad de las declaraciones prevista en el artículo 29 vulnera el objetivo central de la reforma constitucional en materia anticorrupción, que es consolidar la confianza social en las autoridades a través de la publicidad total de las declaraciones de los servidores públicos; (ii) que los preceptos impugnados delegan a un órgano administrativo la facultad de delimitar qué información de las declaraciones será pública o reservada, lo cual es violatorio del principio de reserva de ley y genera tipos administrativos en blanco.

El Tribunal Pleno, por mayoría de seis votos, determinó reconocer la validez de los preceptos impugnados, por considerar que la restricción prevista en el artículo 29 no es por sí misma inconstitucional, pues si bien la expectativa de privacidad de un servidor público es menor que la de los particulares, ésta no desaparece, particularmente respecto de aquella información que es innecesaria para lograr las finalidades de la reforma en materia de anticorrupción y que podría poner en peligro la vida del servidor público, así como sus datos personales.

En este sentido, el punto de partida para identificar los lineamientos para restringir la publicidad de la información contenida

## VOTO CONCURRENTENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 70/2016

en las declaraciones patrimonial y de intereses es la remisión que hace el artículo 29 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas al artículo 6° de la Constitución General, que a su vez remite a los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información.

Así, de acuerdo con el fallo, de los preceptos mencionados se desprenden tres directrices generales:

- La información en las declaraciones de los servidores públicos es de naturaleza pública y, en tal sentido, se rige por el principio de máxima publicidad;
- El umbral de protección de los datos personales y la vida privada de los servidores públicos es menor que el de los particulares, en razón del interés público del contenido de esta información y con la finalidad de evitar conductas irregulares;
- Aún en este contexto, los servidores públicos cuentan con protección a sus datos personales y a su vida privada, la cual se refiere a su vida e integridad personal y a aquellos datos que no guarden relación con la finalidad de la reforma constitucional en materia anticorrupción.

En estas condiciones, se concluye que el legislador sí definió directamente y de manera clara los parámetros que deben observar el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y el Comité de Participación Ciudadana para la elaboración de los formatos de las declaraciones patrimoniales y de intereses, razón por la cual se determinó reconocer la validez de los preceptos impugnados.

## B. Motivo de la concurrencia

### I. Las declaraciones de los servidores públicos y el principio de máxima publicidad en el contexto del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción

El punto de partida para el estudio de los preceptos impugnados debe ser el reconocimiento de la tensión que existe entre los principios constitucionales que están en juego: por un lado, el principio de máxima publicidad de la información que se encuentra bajo el control de las autoridades y, por otro, la protección a la vida privada y datos personales.

A este respecto, el artículo 6, apartado A, fracción I, señala lo siguiente:

#### **Artículo 6. (...)**

**I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.** Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

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

(...)

## VOTO CONCURRENTENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 70/2016

Como puede verse, la propia Constitución consagra como regla general que toda la información que se encuentre en poder de la autoridad es pública y solo podrá ser reservada por razones de interés público y seguridad nacional, excepciones que deben ser fijadas por ley. De esta regla deriva el principio de máxima publicidad, el cual debe regir en toda interpretación del derecho de acceso a la información y cuya implicación es que la publicidad de la información esté sujeta a un sistema restringido de excepciones.

Por otro lado, de la fracción II del citado artículo constitucional también se desprende que la información relativa a la vida privada y los datos personales encuentra protección constitucional, correspondiendo a la legislación secundaria el desarrollo de los términos de esta protección, así como sus excepciones.

En lo que al caso interesa, me parece indudable que la información contenida en las declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos, **una vez que se encuentran en poder de la autoridad**, constituye información cuya naturaleza es pública. Así, aunque esta pudiera ser reservada por razones de interés público, seguridad nacional o para proteger la vida privada o datos personales del titular, lo cierto es que **tratándose de las declaraciones de los servidores opera el principio de máxima publicidad de la información.**

Ahora bien, en la medida en que los datos que contienen dichas declaraciones se refieren eminentemente a la vida privada y a los datos personales de los servidores públicos, debe reconocerse que respecto de esta información el principio de máxima publicidad no puede aplicarse en términos absolutos, pues existen datos cuya

## VOTO CONCURRENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 70/2016

publicidad no abonaría en modo alguno a la transparencia y rendición de cuentas, como por ejemplo, el nombre de los hijos.

Esta situación, sin embargo, no debe entenderse como una antinomia, en la que uno de los principios en pugna deba prevalecer: por el contrario, la resolución del caso concreto requiere que armonicemos el derecho a la máxima publicidad con el derecho a la vida privada y datos personales, lo cual debe hacerse a la luz de la teleología del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción.

En efecto, la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción –publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015– rediseñó el andamiaje institucional del país en materia anticorrupción con la finalidad de establecer **medidas institucionales tendientes a prevenir, detectar y sancionar las conductas relacionadas con actos de corrupción en los diversos ámbitos de gobierno**<sup>1</sup>. Para ello, se modificaron y adicionaron diversos preceptos de la Constitución General, entre ellos, los artículos 108 y 113, que en su nueva formulación señalan lo siguiente:

**Artículo 108.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

(...)

**Los servidores públicos a que se refiere el presente artículo estarán obligados a presentar, bajo protesta de decir verdad, su declaración patrimonial y de intereses ante las autoridades competentes y en los términos que determine la ley.**

---

<sup>1</sup> Exposición de motivos de la iniciativa presentada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

## VOTO CONCURRENTENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 70/2016

**Artículo 113.** El Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. **Para el cumplimiento de su objeto se sujetará a las siguientes bases mínimas:**

I. El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;

**II. El Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley, y**  
(...)

Como puede verse, a través de la reforma constitucional se incorporó la obligación de los servidores públicos de presentar su declaración patrimonial y de intereses, **la cual debe llevarse a cabo en los términos que fije la legislación secundaria.**

Por otro lado, se crearon dos organismos que integran el Sistema Nacional Anticorrupción: el Comité Coordinador del Sistema, integrado por diversos funcionarios de alto nivel, y el Comité de Participación Ciudadana, **conformado por miembros de la sociedad civil que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, rendición de cuentas o el combate a la corrupción.**

En relación con éste último organismo, en la exposición de motivos de la iniciativa presentada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se señaló lo siguiente:

## VOTO CONCURRENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 70/2016

“(…)

El problema de la corrupción no es únicamente originado por los servidores públicos, sino que es un problema multifactorial, **que debe ser abordado por la sociedad en su conjunto, debido a que sus consecuencias pueden ser variadas y afectar a todos los sectores.**

(…)

**Consideramos que la participación ciudadana es fundamental en el desarrollo del Sistema Nacional Anticorrupción, por lo que las organizaciones de la sociedad civil podrán coadyuvar con los órganos responsables del combate a la corrupción. El Comité de Participación Ciudadana será el órgano ciudadano mediante el cual se canalizarán los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil, en su función de coadyuvar con las autoridades en el combate a la corrupción. Se conformará por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción, quienes serán designados por la Cámara de Senadores por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Se propone que sea la ley la que determine sus atribuciones y funcionamiento.**

**Adicionalmente, se propone que las organizaciones de la sociedad civil que tengan interés en participar, se registren en el Comité de Participación Ciudadana, y puedan coadyuvar con los órganos responsables del control y sanción de la corrupción en la prevención de la misma. Finalmente, se propone que puedan emitir recomendaciones públicas no vinculantes al Comité Coordinador.**

(…)”

La creación del Comité de Participación Ciudadana parte de la premisa de que la corrupción es un problema multifactorial que debe abordarse por la sociedad en su conjunto. A través de este organismo se encauzan los esfuerzos de la sociedad civil para colaborar con las autoridades en el combate a la corrupción y es por ello que su función resulta esencial para lograr la operatividad del Sistema Nacional Anticorrupción; se trata, entonces, de un órgano con legitimidad ciudadana constitucional. Ello explica, a mi juicio, por qué este Comité integra las bases mínimas que dan sentido al nuevo Sistema y

## VOTO CONCURRENTENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 70/2016

encuentra su fundamento, no en la legislación secundaria, sino en la propia Constitución General.

En efecto, la reforma constitucional que instauró el Sistema Nacional Anticorrupción representa la culminación **de un esfuerzo conjunto entre la sociedad civil y los poderes públicos**, bajo el compromiso común de transformar a fondo los mecanismos de prevención y combate a la corrupción. Por tanto, al interpretar el texto constitucional esta Suprema Corte de Justicia no puede permanecer ajena al espíritu que impulsó la creación del Sistema, **sino que debe generar criterios que maximicen sus valores, principios y teleología**, a fin de preservar su efectividad.

En estas condiciones, me parece que el análisis de constitucionalidad en el presente asunto debe girar en torno lograr una armonización de los siguientes criterios que se desprenden de la Constitución: **(i)** tratándose de las declaraciones de los servidores públicos opera el principio de máxima publicidad de la información; **(ii)** este principio no puede aplicarse en términos absolutos, pues debe reconocerse que los servidores públicos conservan cierta protección de su vida privada y sus datos personales; **(iii)** la obligación de presentar declaraciones patrimonial y de intereses fue incorporada al texto constitucional con motivo de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, como medida tendiente a prevenir y detectar actos de corrupción, por lo que deberá llevarse a cabo en los términos que fije la ley; **(iv)** el Comité de Participación Ciudadana fue creado en reconocimiento de que el combate a la corrupción debe realizarse como un esfuerzo conjunto de la sociedad civil y los poderes públicos, de modo que su intervención dentro del Sistema es fundamental para que lograr su cometido.

## **II. Análisis de los artículos impugnados**

A la luz de lo expuesto anteriormente, si bien comparto el sentido de la sentencia, estimo que el fallo de la mayoría no se ocupa frontalmente del planteamiento relativo a las facultades del Comité de Participación Ciudadana y el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción para emitir los formatos de las declaraciones, cuestión que, a mi juicio, resulta fundamental para la resolución de este asunto.

En efecto, una de las preocupaciones centrales de quienes votaron en contra de la propuesta era, precisamente, que la facultad otorgada a dichos órganos administrativos para definir los rubros de las declaraciones patrimoniales y de intereses que deban hacerse públicos y aquellos que deban mantenerse reservados, resulta violatoria del principio de reserva de ley, según el cual las restricciones a los derechos fundamentales deben encontrarse en una ley formal y material.

A mi juicio, el esquema diseñado por el legislador en lo relativo a las declaraciones de los servidores públicos **es constitucional**, pues en tanto los límites a los derechos de acceso a la información y a la vida privada y datos personales se desprenden claramente de la Constitución y de las leyes relevantes en la materia, considero que la facultad del Comité Coordinador y del Comité de Participación Ciudadana para emitir los formatos respectivos, no solo no vulnera el principio de reserva de ley, sino que encuentra su razón de ser en el propio texto constitucional.

Los artículos combatidos señalan lo siguiente:

## VOTO CONCURRENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 70/2016

**Artículo 29.** Las declaraciones patrimoniales y de intereses serán públicas salvo los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución. Para tal efecto, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá los formatos respectivos, garantizando que los rubros que pudieran afectar los derechos aludidos queden en resguardo de las autoridades competentes.

**Artículo 34. (...)**

Asimismo, el Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emitirá las normas y los formatos impresos; de medios magnéticos y electrónicos, bajo los cuales los Declarantes deberán presentar las declaraciones de situación patrimonial, así como los manuales e instructivos, observando lo dispuesto por el artículo 29 de esta Ley.

**Artículo 48.** El Comité Coordinador, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, expedirá las normas y los formatos impresos, de medios magnéticos y electrónicos, bajo los cuales los Declarantes deberán presentar la declaración de intereses, así como los manuales e instructivos, observando lo dispuesto por el artículo 29 de esta Ley.

**TERCERO. (...)**

Una vez en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas y hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción determina los formatos para la presentación de las declaraciones patrimonial y de intereses, los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno presentarán sus declaraciones en los formatos que a la entrada en vigor de la referida Ley General, se utilicen en el ámbito federal.”

Como puede verse, los preceptos impugnados esencialmente establecen dos cuestiones: (i) una excepción a la publicidad de las declaraciones respecto de aquellos rubros que puedan afectar la vida privada y los datos personales que protege la Constitución y, (ii) la facultad del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción para que, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana, emita los formatos de dichas declaraciones.

## VOTO CONCURRENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 70/2016

Por lo que hace a la excepción establecida en el artículo 29 en relación con los rubros que puedan afectar a la vida privada y datos personales, coincido con el fallo de la mayoría en que ésta no resulta inconstitucional.

Como señalé en el apartado anterior, en el caso no nos encontramos frente a una antinomia entre el principio de máxima publicidad y la protección a la vida privada y los datos personales, en la cual solo uno deba prevalecer; el precepto impugnado, en esta lógica, armoniza los criterios constitucionales que se desprenden de las fracciones I y II del artículo 6° constitucional, es decir, reconoce que éstas tienen un carácter público, respecto de las cuales opera el principio de máxima publicidad, pero preserva una esfera de protección para la vida privada y datos personales de los servidores.

Así las cosas, para determinar el alcance de la protección a los datos contenidos en las declaraciones, el artículo 29 impugnado remite a la fracción II del artículo 6° constitucional que expresamente señala *“la protección de la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y excepciones que fijan las leyes”*, de modo que es la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información la que proporciona los parámetros normativos para limitar la aplicación del principio de máxima publicidad que opera en relación con las declaraciones de los servidores públicos.

A este respecto, dicha Ley General establece dos criterios bajo los cuales podrá clasificarse la información, y con ello limitar el acceso de los particulares a la misma: el artículo 113<sup>2</sup> contiene un catálogo de

---

<sup>2</sup> **Artículo 113.** Como **información reservada** podrá clasificarse aquella cuya publicación:  
I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;  
II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

## VOTO CONCURRENTENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 70/2016

supuestos en los cuales la información se considerará *reservada*, como es el caso de aquella información que pueda poner en peligro la vida, la seguridad o salud de una persona; por su parte el artículo 116<sup>3</sup> contempla que se considerará información *confidencial* la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable.

Con todo, estas excepciones al principio de máxima publicidad deben entenderse **en función de los principios y finalidades del Sistema Nacional Anticorrupción que por virtud de la reforma permean toda el texto constitucional**. Así, podrá otorgarse carácter reservado a aquella información que sea innecesaria para la consecución de los objetivos de dicha reforma; en cambio, aquellos

---

III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;

**V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;**

VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

X. Afecte los derechos del debido proceso;

XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y

XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.

<sup>3</sup> **Artículo 116.** Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable.

La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello.

Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.

## VOTO CONCURRENTENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 70/2016

datos que sean relevantes para combatir actos de corrupción deben ser públicos, pues de lo contrario se frustraría la utilidad de la declaración patrimonial y de intereses para fungir como herramienta para el control democrático.

Este esquema de protección no es ajeno a nuestro orden constitucional; por el contrario, esta Suprema Corte ha sostenido en diversas ocasiones que si bien las personas que desempeñan responsabilidades públicas están expuestas a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones<sup>4</sup>, ello no significa que esta proyección pública las prive de su derecho a la privacidad<sup>5</sup>, **sino simplemente que el nivel de intromisión admisible será mayor, aunque dichas intromisiones deben estar relacionadas con aquellos asuntos que sean de relevancia pública.**

Ahora bien, la segunda cuestión –relativa a la facultad del Comité Coordinador para emitir los formatos respectivos a propuesta del Comité de Participación Ciudadana– requiere que consideremos el esquema diseñado por el legislador con mayor detenimiento.

En este punto, el planteamiento de los accionantes era que la facultad de estos organismos para emitir los formatos de la declaración patrimonial y de intereses vulneraba el principio de reserva de ley. De acuerdo con esta postura, resulta inconstitucional “delegar” a un organismo administrativo la facultad para determinar el equilibrio entre los derechos fundamentales en pugna, pues esta tarea corresponde al legislador. Así, los rubros que deben contener los formatos respectivos deben establecerse por medio de una ley formal y material y no, como

---

<sup>4</sup> *Caso Herrera Ulloa*, párr. 129, y *Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de mayo de 2008 Serie C No. 177, párr. 86.

<sup>5</sup> La Primera Sala sostuvo este criterio en el Amparo Directo 28/2010, fallado el 23 de noviembre de 2011, por mayoría de 4 votos.

## VOTO CONCURRENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 70/2016

señala el artículo 29, a propuesta del Comité de Participación Ciudadana.

No comparto esta postura. Como quedó establecido en el apartado anterior, el Comité de Participación Ciudadana fue creado bajo la premisa de que el combate a la corrupción debe llevarse a cabo como un esfuerzo conjunto de la sociedad civil y los poderes públicos. En ese sentido, nos encontramos frente a un órgano atípico, que cuenta con legitimidad ciudadana constitucional, ajeno a la política partidaria y creado con el propósito de canalizar la participación de la sociedad civil para coadyuvar a las autoridades en la implementación del nuevo Sistema<sup>6</sup>.

Me parece que para dar sentido a la participación de la ciudadanía dentro del Sistema Nacional Anticorrupción —lo cual constituye uno de los principios rectores que impulsaron la reforma constitucional en la materia— la facultad del Comité de Participación Ciudadana para proponer los formatos de las declaraciones debe analizarse tomando como punto de partida el propósito para el cual fue creado; de lo contrario reduciríamos el papel de este órgano a uno de carácter testimonial, que carece de peso significativo dentro de la estructura del Sistema.

En vista de lo anterior, voté a favor de la validez del esquema previsto en los artículos impugnados, pues estimo que la intervención que éstos otorgan al Comité de Participación Ciudadana para proponer al Comité Coordinador los formatos de la declaración patrimonial y de intereses refleja correctamente el compromiso de

---

<sup>6</sup> **Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción  
Del Comité de Participación Ciudadana**

**Artículo 15.** El Comité de Participación Ciudadana tiene como objetivo coadyuvar, en términos de esta Ley, al cumplimiento de los objetivos del Comité Coordinador, así como ser la instancia de vinculación con las organizaciones sociales y académicas relacionadas con las materias del Sistema Nacional.

## **VOTO CONCURRENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 70/2016**

alcanzar una cooperación estrecha entre la sociedad civil y las autoridades que permea la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción.

Ello, además, no resulta violatorio del principio de reserva de ley. Cuando la Constitución requiere que las excepciones al principio de máxima publicidad y al derecho a la protección de la información que se refiere a la vida privada y datos personales se fijen “en términos de ley”, no debe entenderse que la legislación debe agotar todos los supuestos en que pueda existir una vulneración a estos derechos. Más bien, por ley deben establecerse las bases generales y los fines legítimos a los que las autoridades, o en este caso los Comités respectivos, deben ajustarse cuando al realizar sus funciones incidan en el ámbito de protección de un derecho fundamental. De lo contrario, tendría que exigirse al legislador que él mismo diseñara los formatos y estableciera rubro por rubro cuál debería ser público y cuál reservado.

Como expuse en párrafos anteriores, en el caso concreto los lineamientos que determinan el alcance del principio de máxima publicidad, así como del derecho a la protección de la vida privada y datos personales se desprende claramente de la Constitución General y las leyes relevantes en la materia: los preceptos impugnados —particularmente el artículo 29— recogen adecuadamente los términos en los cuales debe clasificarse la información contenida en las declaraciones, es decir, en los términos que indica la Constitución General, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y de conformidad con los principios del Sistema Nacional Anticorrupción, los cuales permean a la totalidad de las normas que lo implementan.

## **VOTO CONCURRENTENTE EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 70/2016**

Por lo demás, cabe señalar que los actos del Comité de Coordinación y del Comité de Participación Ciudadana, como los de cualquier otro órgano, pueden ser objeto de revisión jurisdiccional. Por lo tanto, cualquier determinación que éstos tomen en relación con los rubros de las declaraciones que serán públicos o reservados podrá ser justiciable a través de los medios de impugnación correspondientes. Es entonces cuando resultaría adecuado un pronunciamiento relativo a la manera en que dichos Comités ejercieron sus facultades.

En vista de lo anterior, me parece que los preceptos impugnados no solo protegen adecuadamente los principios constitucionales en juego, sino que además reconocen el papel fundamental que la sociedad civil, a través del Comité de Participación Ciudadana, tiene dentro del Sistema Nacional Anticorrupción.

En estas condiciones, voté a favor del fallo de la mayoría, pero por las razones que he expresado en este voto.

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**