

ÍNDICE

CONTENIDO DE LA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA DE LA SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 18 DE MAYO DE 2023.

SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

217/2021

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN CONTRA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL “ACUERDO POR EL QUE SE INSTRUYE A LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL A REALIZAR LAS ACCIONES QUE SE INDICAN, EN RELACIÓN CON LOS PROYECTOS Y OBRAS DEL GOBIERNO DE MÉXICO CONSIDERADOS DE INTERÉS PÚBLICO Y SEGURIDAD NACIONAL, ASÍ COMO PRIORITARIOS Y ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO NACIONAL”, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTIDÓS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO.

(PONENCIA DEL SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ)

**3 A 75
EN
LISTA**

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

TRIBUNAL PLENO

SESIÓN PÚBLICA ORDINARIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CELEBRADA EL JUEVES 18 DE MAYO DE 2023.

ASISTENCIA:

PRESIDENTA: SEÑORA MINISTRA:

NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

**SEÑORAS MINISTRAS Y SEÑORES
MINISTROS:**

**ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA
JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
LORETTA ORTIZ AHLF
LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA
JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
ANA MARGARITA RÍOS FARJAT
JAVIER LAYNEZ POTISEK
ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

(SE ABRIÓ LA SESIÓN A LAS 11:25 HORAS)

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Buenos días, señoras Ministras y señores Ministros. Se abre esta sesión pública ordinaria del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Señor secretario, dé cuenta, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto de acta de la

sesión pública número 51 ordinaria, celebrada el martes dieciséis de mayo del año en curso.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Está a su consideración el acta. Si no tienen alguna observación, consulto si la podemos aprobar en votación económica. **(VOTACIÓN FAVORABLE).**

QUEDA APROBADA POR UNANIMIDAD DE VOTOS.

Continúe, por favor, señor secretario.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta. Se somete a su consideración el proyecto relativo a la

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2021, PROMOVIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN CONTRA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, DEMANDANDO LA INVALIDEZ DEL “ACUERDO POR EL QUE SE INSTRUYE A LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL A REALIZAR LAS ACCIONES QUE SE INDICAN, EN RELACIÓN CON LOS PROYECTOS Y OBRAS DEL GOBIERNO DE MÉXICO CONSIDERADOS DE INTERÉS PÚBLICO Y SEGURIDAD NACIONAL, ASÍ COMO PRIORITARIOS Y ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO NACIONAL”.

Bajo la ponencia del señor Ministro González Alcántara Carrancá y conforme a los puntos resolutivos que proponen:

PRIMERO. ES PROCEDENTE Y FUNDADA LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL.

SEGUNDO. SE DECLARA LA INVALIDEZ DEL “ACUERDO POR EL QUE SE INSTRUYE A LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL A REALIZAR LAS ACCIONES QUE SE INDICAN, EN RELACIÓN CON LOS PROYECTOS Y OBRAS DEL GOBIERNO DE MÉXICO CONSIDERADOS DE INTERÉS PÚBLICO Y SEGURIDAD NACIONAL, ASÍ COMO PRIORITARIOS Y ESTRATÉGICOS PARA EL DESARROLLO NACIONAL”, PUBLICADO EN EL

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTIDÓS DE NOVIEMBRE DE DOS MIL VEINTIUNO.

TERCERO. PUBLÍQUESE ESTA SENTENCIA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y SU GACETA.

NOTIFÍQUESE; “...”

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Pongo a su consideración los apartados de antecedentes y trámite de la demanda, competencia y precisión de los actos impugnados. ¿Alguien tiene algún comentario sobre estos apartados? Ministro Pardo, por favor.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, Ministra Presidenta. Yo sí traigo un comentario en relación con el apartado de precisión de los actos impugnados. Me parece que solamente están impugnados los artículos primero y segundo del acuerdo impugnado. Yo, con esa precisión, me separaría en este punto. Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. ¿Alguien más? Tome votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Parcialmente a favor: considero que el artículo tercero no fue impugnado en esta controversia.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: De acuerdo con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que, en términos generales, existe unanimidad de votos a favor de los apartados sometidos a consideración, salvo en relación con el tercero, respecto del cual el señor Ministro Pardo Rebolledo estima que no se impugnó el artículo tercero, sino solamente el primero y segundo del acuerdo controvertido.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Pasamos ahora al capítulo de oportunidad. ¿Alguien quiere hacer alguna observación? Ministra Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministra Presidenta. En este capítulo de oportunidad, yo no estoy de acuerdo en que es oportuna la demanda; sin embargo, (perdón) estoy de acuerdo en que es oportuna la demanda; sin embargo, me aparto del fundamento legal que adopta el proyecto para computar el plazo para su interposición, pues considero que el asunto no encuadra en

la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional, sino que resulta aplicable, al caso, la fracción II del mismo precepto, toda vez que se impugna un acuerdo emitido en ejercicio de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, prevista en la fracción I del artículo 89 constitucional, como lo señala el propio acuerdo presidencial, el cual contiene normas generales de naturaleza abstracta.

Al regular un número indeterminado de casos, el acuerdo está redactado en forma impersonal por no dirigirse a un sujeto en particular y, además, el contenido de sus disposiciones no se agota con su primer acto de aplicación. Por estas características, considero que debe precisarse que no estamos en presencia de un acto administrativo concreto, sino de la impugnación de normas generales, lo cual me parece relevante, ya que, más adelante, podría tener, de llegar a invalidarse esta decisión, se podría sustentar con ocho votos por tratarse de normas generales. Por eso considero que es relevante, desde este momento, establecer y precisar si estamos en presencia de un acto administrativo, o bien, de una norma general. En mi caso, estoy en contra del proyecto y por que es una norma general. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministra Esquivel. ¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Tome votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Estoy a favor de la oportunidad, simplemente coincido que es norma general.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Coincido que es oportuna la demanda y estamos en presencia de una norma general.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Con el proyecto, pero con la precisión de que es norma general.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Estoy a favor del proyecto: estimo que, aunque pudiera considerarse que este acuerdo pudiera tener efectos generales, se trata de un acto administrativo.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: A favor de la oportunidad, en contra de lo demás del proyecto porque se trata de una norma de carácter general, con independencia de si ha sido emitida por el Ejecutivo o por un Poder Legislativo, como tenemos múltiples precedentes.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Estoy a favor de la oportunidad también, precisando que (para mí), en este caso, sí reviste carácter general el acuerdo que se impugna porque, a diferencia de lo que se determinó o de cómo lo consideramos algunos de nosotros en la controversia 90/2020 respecto a fuerzas armadas, aquí hay una disposición que afecta o incide de manera general en prácticamente todo el derecho administrativo, que no nada más está estableciendo qué deben hacer las autoridades, sino qué deben hacer las autoridades frente a solicitudes de particulares generalizadas. Por esa razón (para mí), en este caso reviste de carácter de norma general.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto: estamos frente a un acto administrativo de carácter general, como lo establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: Yo también estoy de acuerdo con el proyecto. Desde mi perspectiva, se trata de un acto administrativo que es emitido por el Ejecutivo en términos del 89 constitucional, es decir, de una orden ejecutiva y este acto consiste en la instrucción a los secretarios de Estado para que consideren que determinados proyectos u obras son de interés público y seguridad nacional y, por otra parte, da una instrucción directa a las dependencias de la administración pública federal a fin de que realicen ciertos actos vinculados con el otorgamiento de autorizaciones provisionales destinadas a dichas obras. Por lo tanto, (a mi juicio) el acuerdo impugnado presenta atributos de acto administrativo particular u orden ejecutiva, mediante el cual se instruye a la administración pública a proceder, en esos términos, en los casos concretos a que se refiere el acuerdo.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor del sentido en cuanto a la oportunidad, y mayoría de seis votos en cuanto a considerar que el acto reclamado no es una norma general.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. **QUEDA DECIDIDO ESTE APARTADO EN ESOS TÉRMINOS.**

Pasaríamos, entonces, a la legitimación activa y la legitimación pasiva. Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, Presidenta. En relación con la legitimación y el interés legítimo, realmente ha variado mucho: depende, sobre todo, de quién es el ponente o la ponente que se analice como legitimación o en causas de improcedencia. En este caso, el ponente lo hace en causas de improcedencia. Yo voto con reservas este apartado y expresaré mi opinión (ya) en causas de improcedencia. Gracias, Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Al contrario, gracias. Ministra Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministra Presidenta. También en legitimación activa considero que el instituto carece de legitimación, como expondré en el considerando relativo a causas de improcedencia.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Tome votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor, reservándome un concurrente que haré explícito cuando veamos las causas de improcedencia sobre este tema.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Me reservo para causas de improcedencia la que carece el instituto de legitimación activa.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: A favor del proyecto.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Con el proyecto, con reserva de criterio para el capítulo de improcedencia.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: De acuerdo con el proyecto.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe unanimidad de votos a favor de las propuestas del proyecto; el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, con reserva de voto concurrente; la señora Ministra Esquivel Mossa, con reserva de criterio en cuanto a la legitimación activa; y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reserva criterio también en cuanto a legitimación activa.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. **ESTOS APARTADOS QUEDAN APROBADOS EN ESOS TÉRMINOS.**

Ministro ponente, si es tan amable de exponer el apartado VII, relativo a causas de improcedencia y sobreseimiento.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Con mucho gusto, Ministra Presidenta. En el apartado VII.1 se estudia la causa de improcedencia referente a la falta de interés legítimo para promover el presente medio de control constitucional. Se propone calificarla de infundada, pues el acuerdo al que nos referimos es susceptible de incidir en el ámbito de actuación del

instituto del INAI, por lo que se actualiza, cuando menos, un principio de afectación por parte de la actora.

En diversos precedentes, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que el interés legítimo puede actualizarse no solamente con la supresión de una facultad propia del actor, sino que puede tratarse de una afectación resentida por la emisión de normas y actos que, de alguna manera, incidan en el ámbito de sus funciones. En esta línea de precedentes, resulta de especial relevancia traer a cuenta la controversia constitucional 206/2017, en la que se reconoció que las modulaciones que se hagan a la forma de ejercer los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en normas secundarias, de manera indirecta, tienen un impacto en el desempeño de tal competencia por parte del INAI.

En el caso que nos ocupa, del escrito de demanda analizado se extraen algunos argumentos suficientes para considerar que la emisión del acuerdo impugnado es susceptible de causar un impacto en el derecho de acceso a la información y en las facultades de su órgano garante (el INAI) y que contabiliza para su garantía.

En esencia, el instituto plantea que, al categorizar diversas obras como de interés público y seguridad nacional, la información relativa a ellos se sitúa en el supuesto de reserva de información que establece el artículo 6º constitucional. Ello origina (desde su perspectiva) una modulación al derecho de acceso a la información y en sus facultades de revisión. Aunque será una cuestión reservada al fondo de la presente controversia determinar si, de

hecho, existe el impacto antes mencionado, lo aquí identificado es suficiente para para actualizar el principio de afectación, que es necesario para acreditar el interés legítimo.

La propuesta reconoce que algunos de los argumentos del INAI están relacionadas con la manera en que el acuerdo impugnado vulnera el derecho de acceso a la información; sin embargo, el proyecto enfatiza también que esos argumentos están vinculados con facultades específicas y que, en todo caso, deben de leerse a la luz de la reforma constitucional del primero de marzo de dos mil veintiuno, en la que se incorporó expresamente la posibilidad de hacer valer violaciones a derechos humanos a través de las controversias constitucionales, entendiéndose como aquellas relacionadas con el ámbito de competencia del actor, tal como ocurre en el presente caso.

Finalmente, en este apartado se desestiman los argumentos relativos a que la parte actora no ha vertido conceptos de invalidez que constituyan la mínima causa de pedir, así como los relativos a que el acuerdo no causa una afectación real y objetiva al derecho de acceso a la información, pues estos involucran el fondo del asunto.

En el apartado VII.2 se analiza la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII, y 22, fracción VII. Se propone desestimar dicha causa de improcedencia, pues es criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que las secretarías y los secretarios de Estado tienen legitimación pasiva en una controversia constitucional cuando refrendan un acto del titular del Poder Ejecutivo Federal. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministro ponente. Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, Ministra Presidenta. Si bien coincido con el sentido del proyecto, anuncio un voto concurrente para señalar que (en mi opinión) el convenio internacional conocido como Escazú, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de abril de dos mil veintiuno, expresamente establece la obligación de interpretar el interés legítimo en términos amplios en materia de acceso a la información medioambiental.

En efecto (desde mi perspectiva), siempre que se trate de un litigio que pueda involucrar una controversia medioambiental, esta Corte debe incorporar, como pauta interpretativa para verificar los presupuestos procesales de cualquier medio de control constitucional, el contenido del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, también conocido como “Convenio de Escazú”.

Como lo establece su artículo primero, este acuerdo tiene como objeto garantizar la implementación plena y efectiva de distintos derechos medioambientales, entre ellos, el de acceso a la información ambiental. Así, para garantizar un régimen de acceso a la información medioambiental, el artículo 8, numeral 2, inciso a), del referido instrumento internacional establece expresamente que se debe garantizar el acceso a instancias judiciales para recurrir cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la información ambiental.

Por su parte, el numeral 3, inciso c), de ese mismo precepto señala de manera expresa que es una obligación de los Estados garantizar la legitimación activa amplia en defensa del medioambiente, de conformidad con la legislación nacional. Pues bien, como el INAI es un órgano constitucional autónomo investido con la facultad de garantizar el derecho de acceso a la información y, en el presente caso, impugna un acuerdo que potencialmente podría obstaculizar el acceso a una información ambiental, al implementar un sistema de excepción para toda una categoría de obra pública, debe concluirse que tiene legitimación activa, la que debe reconocerse en términos amplios a la luz del “Convenio de Escazú”. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministro Gutiérrez. ¿Quiere hacer una aclaración?

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Yo añadiría al proyecto lo que señala el Ministro Gutiérrez. Con mucho gusto, lo incorporaría en el engrose.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Entonces, está a votación el proyecto modificado. Ministra Ortiz.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministra Presidenta. Sobre la primera causa de improcedencia, no comparto el sentido del proyecto, ya que (a mi parecer) el instituto actor carece de interés legítimo para controvertir el acuerdo impugnado. Por una parte, estimo que los conceptos de invalidez no están encaminados a defender propiamente su ámbito competencial constitucional, sino que cuestionan, en abstracto, hipótesis futuras e inciertas

relacionadas con el impacto que el acuerdo podría llegar a tener. Por otra parte, de la lectura del texto íntegro de este acuerdo se advierte una actuación cuyo único propósito es acelerar el desarrollo de las obras y proyectos que el Poder Ejecutivo considera prioritarios y no contiene una clasificación de información reservada, como el propio proyecto reconoce.

Esto último resulta importante, ya que el hecho de que se utilice el concepto de “seguridad nacional” no implica que se clasifique como reservada la información, sino que se emplea como sustento de la urgencia del trámite acelerado de las autorizaciones para comenzar los proyectos. En ese sentido, considero relevante el criterio adoptado por la mayoría de este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 44/2021, en donde concluimos que esta había sido promovida por un ente autónomo que, de manera imprecisa, alegó violaciones abstractas sin vincularlas con sus competencias constitucionales, lo cual no era suficiente para acreditar su interés legítimo en este tipo de medios de control.

Contrario a lo que se sostiene en el proyecto, me parece que el precedente sí resulta aplicable, pues del acuerdo impugnado se desprende que no causa una afectación directa e inmediata en la esfera jurídica del instituto actor, sino que, en todo caso, podría generar una eventual decisión de reserva de información por parte de los sujetos obligados, que sería revisable por la propia parte actora en uso de sus facultades.

Ello (en mi opinión) no podría generar más que un interés simple, que no resulta suficiente para declarar procedente este medio de impugnación, ya que ninguno de los argumentos propuestos por la

parte actora se encamina a demostrar una afectación a su esfera jurídica, verdadera, directa y actual, derivada del acuerdo impugnado. Es necesario tener presente que el criterio de esta Suprema Corte en relación con el interés legítimo es que, con la emisión del acto o la norma general impugnados, exista, cuando menos, un principio de agravio respecto de la parte promovente, lo que no significa que haya una apertura absoluta para que, por cualquier motivo, se promueva una controversia constitucional. Debe demostrarse algo más que un interés simple, similar al que tendría cualquier miembro de la sociedad en que se cumpla al marco constitucional, es decir, debe advertirse una afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera jurídica en algún sentido, aun considerándola en sentido amplio.

De ese modo, incluso cuando el instituto actor trata de evidenciar una eventual afectación a su esfera de atribuciones, ello no le otorga interés legítimo al tratarse solo de una situación potencial que no actualiza siquiera un principio de agravio que haga procedente el presente medio de control constitucional. Por las razones que he mencionado, mi voto será en contra de este apartado y anuncio un voto particular. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministra Ortiz. Ministra Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministra Presidenta.

Con relación a este asunto, que es causas de improcedencia, yo discrepo que el acuerdo reclamado afecta el interés legítimo del instituto actor y formularé un voto particular respecto a ello, pues

considero que las normas generales que contienen ni siquiera están dirigidas a regular la estructura o el funcionamiento del INAI, ya que, conforme a lo dispuesto en su artículo segundo, solo se trata de una reglamentación interna que tiene como únicas destinatarias a las dependencias y entidades de la administración pública federal, a quienes se les instruye para otorgar autorizaciones provisionales a fin de garantizar la ejecución oportuna de determinadas obras públicas en beneficio social y el ejercicio de los presupuestos ya autorizados, todo lo cual resulta totalmente ajeno a la misión que tiene el INAI, quien, de conformidad con el artículo 6 constitucional, solo tiene como objetivo fungir como órgano garante del acceso a la información y la protección de datos personales.

También me parece importante destacar lo que el párrafo 32 del proyecto sostiene, al determinar que el acuerdo es susceptible de incidir en el ámbito de actuación del INAI; afirmación que (en mi opinión) reconoce que dicho acuerdo no incide de manera directa en el ámbito de actuación del INAI, pues esa susceptibilidad a la que se refiere el párrafo 32 implica solo una mera probabilidad de que algo suceda, por lo que no se concretiza un principio de agravio, que es el presupuesto básico exigible para emprender esta vía de control constitucional. La circunstancia de que se establezca en el artículo primero del acuerdo reclamado que se declara de interés público y seguridad nacional la realización de determinados proyectos y obras; ese hecho, por sí solo, tampoco lesiona la estructura administrativa del instituto actor ni sus facultades y, mucho menos, restringe el acceso a las personas a los servicios que presta como órgano garante de acceso a la información pública.

Lo anterior porque tal acuerdo no modifica los procedimientos legales del INAI o la procedencia de los medios de impugnación al alcance de los particulares ni el que tienen las propias autoridades que, en este caso, le corresponderá a la Suprema Corte de Justicia de la Nación dirimir los conflictos que llegaran a presentarse, en el que posiblemente haya una afectación a la seguridad nacional; constituye un tema de qué apertura a la competencia tiene en materia de acceso a la información, de conformidad con el artículo 6 constitucional.

Tampoco advierto que, para la procedencia de la controversia constitucional, baste con que la parte actora aduzca supuestas violaciones a los derechos humanos de fuente constitucional o convencional, ya que también sería indispensable que el asunto involucrara directamente una posible afectación a tales derechos, lo cual, en el caso, no es factible porque el acuerdo solo tiene como finalidad favorecer la realización de obras en beneficio de la colectividad.

Además, las posibles irregularidades que llegaran hipotéticamente a presentarse en perjuicio de los derechos de algunas personas serían atendidos por otros medios de defensa, pero no es la vía la controversia constitucional, en la que, esencialmente, se dirimen contiendas a la luz de la distribución de facultades que estructura la Constitución General.

Y, finalmente, considero que, de llegar a reconocerse la legitimación del instituto actor, debe precisarse que se hace sin perjuicio de declarar la inoperancia de los argumentos ajenos a la órbita de competencias constitucionales del INAI, por ejemplo, en su

concepto noveno de invalidez cuestiona la forma en que el Ejecutivo Federal ejerce la política exterior. ¿Qué tiene eso que ver con el acceso a la información pública? El concepto octavo argumenta la inobservancia del orden jurídico mexicano que regula el otorgamiento de permisos, licencias y dictámenes, lo cual tampoco tiene que ver con las atribuciones constitucionales del INAI. En el segundo y séptimo concepto de invalidez pone en duda la facultad reglamentaria para hacer declaratorias de seguridad nacional, cuando esto no es la competencia del INAI, ya que la materia es exclusiva del Ejecutivo Federal, de conformidad con la fracción VI del artículo 89. El sexto, la fracción del artículo 134 en relación con las licitaciones públicas. Y el tercero, cuarto y quinto concepto de invalidez, la violación a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales, en la parte relativa a las contrataciones que llevan a cabo las empresas productivas del Estado, así como la violación a una decena de leyes administrativas secundarias; argumentos todos ellos que no le corresponde esgrimirlos en esta vía al INAI porque no perdamos de vista que estamos en una controversia constitucional, cuya función primaria es la de controlar la distribución de competencias que la Constitución asignó a sus contendientes. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministra Esquivel. Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, señora Ministra Presidenta. Al escuchar las razones del Ministro ponente y del Ministro y las Ministras que comentaron esta parte, me queda clara una idea que traía yo del inicio: que el análisis de esta causal de improcedencia, en este asunto en particular, de

interés legítimo está íntimamente relacionada con el fondo. Depende de qué lectura y qué concepto y cómo estemos entendiendo el acuerdo; de eso dependerá si nos decantamos por que hay interés legítimo o no, pero me parece que esto no puede hacerse *a priori*, sino se debe hacer una vez que se analice el fondo. Veo muy complicado decantarme en este momento por que no hay interés legítimo sin haber hecho un análisis de fondo.

Y, por el otro lado, estaría yo de acuerdo en la procedencia, pero solamente con el argumento de que está vinculada esta procedencia con el fondo porque, del mismo modo, también me parece una petición de principio adelantar, en este momento, que ya se están afectando, así sea de manera primaria o *prima facie* o inicial o aparente, atribuciones del INAI sin tener claro cuál va a ser el contenido y los alcances que se le van a dar a este acuerdo, y lo mismo sería sobre el argumento de la materia ambiental.

Por eso, yo voto con el proyecto. Me separo de las consideraciones con el argumento de que esta razón del interés legítimo, en este caso (hay otros en que no), requiere un análisis que está muy vinculado con el fondo. Gracias, Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Tome votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra Presidenta.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor con un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Con el proyecto modificado.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: En contra.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: En contra.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Con el proyecto modificado.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: A favor del proyecto y comparto las consideraciones que expuso el Ministro Zaldívar: me parece que son temas de fondo.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En el mismo sentido.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Con el proyecto modificado, apartándome de algunas consideraciones y yo tendré algunas adicionales.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: No hay improcedencia: el punto es fondo. Estoy de acuerdo con el proyecto en esa limitante.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto modificado.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe una mayoría de nueve votos a favor de la propuesta modificada del proyecto; el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anuncia voto concurrente; el señor Ministro Pardo Rebolledo comparte las consideraciones del Ministro Zaldívar en el sentido de que se trata de una cuestión de fondo de análisis de este problema de procedencia; la señora Ministra Ríos Farjat, en contra de algunas consideraciones; y voto en contra de la señora Ministra Esquivel Mossa, quien reserva su derecho a formular voto particular, y de la señora Ministra Ortiz Ahlf.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias **QUEDA APROBADO EN ESOS TÉRMINOS ESTE APARTADO.**

Y entraríamos, entonces, al estudio del fondo del asunto. El estudio de fondo está dividido en dos secciones: el subapartado VIII.1, que se intitula “La declaratoria de interés público y seguridad nacional de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México en el acuerdo impugnado”, y el subapartado VIII.2, que se denomina “La modificación al régimen de autorizaciones administrativas para los proyectos y obras referidas en el Acuerdo”.

Dada la estructura del proyecto y que ambos apartados conducen a invalidar la totalidad del acuerdo impugnado, el Ministro ponente me solicitó, de manera previa, presentarlos de forma conjunta. De esta forma, para efectos de claridad se presentará ahora la totalidad del considerando VIII, relativo al estudio de fondo. Ministro ponente, tiene la palabra.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:

Muchísimas gracias, Ministra Presidenta. En el primer apartado se analizan los conceptos específicamente formulados para combatir la declaratoria de interés público y seguridad nacional, contenidas en el artículo primero del acuerdo, que (para mayor claridad expositiva) me permito leerles a ustedes. Dice así: “Se declara de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades energético, puertos, aeropuertos y aquellos que, por su objeto, características,

naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional”.

El proyecto de sentencia desarrolla el marco normativo del derecho de acceso a la información y destaca que, según el artículo 6 constitucional, toda la información es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los términos que fijen las leyes. Contrario a lo aducido por el INAI, la propuesta considera que el acuerdo no clasifica de manera anticipada, generalizada y definitivamente cierta información; sin embargo, lo que el acuerdo sí hace, por su amplitud y ambigüedad, es permitir que los sujetos obligados sitúen toda la información que se genere dentro del desarrollo de las obras y proyectos referidos dentro de la aplicación del artículo 113, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que establece como supuesto de reserva de información aquella que comprometa la seguridad nacional.

Con ello, el acuerdo impugnado no desplaza la necesidad de realizar una prueba de daño, pero sí difumina la carga de fundar y motivar la reserva de información para todos los sujetos obligados, pues estos pueden, en el primer paso de esta prueba, optar por fundamentar en el acuerdo impugnado que revelar información del proyecto u obra en cuestión representaría un riesgo al interés público o incluso a la seguridad nacional.

Lo anterior, además, implica que el supuesto de reserva de información previsto legalmente quedaría amparado y ampliado mediante un acto administrativo, lo que ocasiona una vulneración a la reserva de ley, establecido en el artículo 6 constitucional respecto

a los términos en que puede reservarse la información. Al respecto, habría que mencionar que la única facultad reglamentaria en esta materia está a cargo del INAI como cabeza del sistema nacional de transparencia, quien ya emitió los lineamientos generales en esta materia de clasificación. En ellos, se especifica el alcance de los términos “seguridad nacional” e “interés público” para efectos de acceso a la información; por lo tanto, los alcances del acuerdo impugnado implican una intromisión a su facultad reglamentaria. Adicionalmente, la declaratoria de interés público y de seguridad nacional implica una vulneración a la inatacabilidad de las resoluciones del INAI.

En ese punto, vale la pena resaltar que sus resoluciones son, por regla general, inatacables y que solo de manera excepcional la Constitución prevé un recurso que pudiera interponerse el consejero jurídico frente a esta Corte para revisar las resoluciones que pongan en peligro la seguridad nacional; sin embargo, el acuerdo abre la puerta para que se impugnen todas las decisiones del INAI relacionadas con los proyectos y obras del gobierno, lo que significa, en la práctica, la pérdida de la excepcionalidad del recurso.

Podría plantearse como defensa de la invalidez del acuerdo impugnado que este pretendió declarar de seguridad nacional e interés público las obras entendidas como procesos y no la información que de estas derivan; sin embargo, llamo la atención sobre la redacción del acuerdo. El acuerdo es en tal grado impreciso respecto a las implicaciones del derecho de acceso a la información pública y transparencia que da un margen demasiado amplio a las autoridades para reservar la información, además de que la

declaratoria no se hace respecto de una lista taxativa de los proyectos u obras. Lo anterior genera, adicionalmente a los vicios identificados, un efecto inhibitorio en los ciudadanos para solicitar información relacionada con los mismos y para presentar los recursos de revisión ante el propio INAI, lo que mermaría la facultad del instituto para garantizar el derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad, ordenado constitucionalmente.

En el segundo apartado del estudio de fondo se analizan los argumentos relacionados con los artículos segundo y tercero del acuerdo impugnado. En ellos se crea un régimen de autorizaciones administrativas excepcional, al instruir a todas las dependencias y entidades de la administración pública federal a otorgar las autorizaciones provisionales para iniciar los proyectos u obras referidos. Dichas autorizaciones provisionales se otorgarán en un lapso de cinco días hábiles y tendrán una vigencia de doce meses. Este régimen de autorizaciones dificulta el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de las autoridades, tornándolas en mecanismos ineficaces para garantizar el control ciudadano del actuar público.

Para concluir lo anterior, el proyecto considera que, para la realización de obras y proyectos a cargo del gobierno, los legisladores de nuestro país han establecido procedimientos que garantizan la adecuada utilización de los recursos públicos y salvaguarda los derechos de los individuos y, sobre todo, de las comunidades afectadas. Estos procedimientos cuentan con plazos específicos ideados para permitir el cumplimiento de distintas obligaciones, principalmente (en los que nos concierne), las de publicidad y las de transparencia.

Las obligaciones de transparencia, previa a la autorización de proyectos o a la concesión incluso de licencias, permiten a la ciudadanía consultar la información, participar en las discusiones públicas en torno a la obra que busca realizarse. De manera ilustrativa, en materia de medio ambiente y recursos naturales la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente exige (exige, reitero), previo a la autorización de la realización de ciertas obras, un plazo para realizar una evaluación del impacto ambiental, que puede requerir la publicación de cierta información para uso de la ciudadanía, la cual, a su vez, puede solicitar una consulta pública para proponer el establecimiento de medidas de prevención y de mitigación.

El régimen de autorizaciones provisionales, al recortar los plazos para otorgar las autorizaciones, genera (desde nuestro punto de vista) incertidumbre respecto a si las obligaciones y procedimientos establecidos en este ejemplo y en muchos otros casos deberán cumplirse en forma abreviada en el plazo de cinco días hábiles o si simplemente deberán de ser ignoradas en este momento. A pesar de que las autorizaciones provisionales deben de ser subsanadas en un plazo de doce meses, las violaciones en materia de transparencia y acceso a la información, así como en otras materias puede llegar a tener impactos irreparables. Por las razones desarrolladas en estos dos apartados, se propone, respetuosamente, invalidar la totalidad del acuerdo.

Antes de ceder el uso de la palabra, me gustaría enfatizar que la declaratoria de invalidez propuesta, por un lado, no interfiere con las autorizaciones ya concedidas. Por otro lado, no impide que, en caso de constatar la existencia de actos tendientes a destruir o

inhabilitar infraestructura estratégica o indispensable, las autoridades puedan considerarlo como amenazas a la seguridad nacional, de conformidad con el artículo 5 de esta ley, y actuar en consecuencia. Simplemente, el proyecto propone que es inconstitucional este acuerdo porque su amplitud y su ambigüedad obstaculizan e inhiben el acceso a la información de toda la ciudadanía respecto de las obras del Gobierno de México.

Además, tal como está formulado, el acuerdo analizado pone en entredicho las obligaciones de transparencia que pesan sobre las autoridades que ejercen recursos públicos y que tiene como objetivo permitir un control ciudadano sobre este objetivo. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministro ponente. Ministro Zaldívar.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Gracias, Presidenta. Estoy en contra de la invalidez del acuerdo impugnado, pues, contrario a lo que sostiene el proyecto, de ninguna manera afecta o interfiere en el derecho de acceso a la información pública y, por consiguiente, no afecta las atribuciones del INAI en materia de transparencia.

Como lo explico a continuación, la propuesta parte en su totalidad de una premisa equivocada: asumir que, al utilizar la expresión “interés público y seguridad nacional”, que también se utiliza en el artículo 6 constitucional, el acuerdo sitúa toda la información derivada de las obras prioritarias en el supuesto de reserva del artículo 113, fracción I, de la ley de la materia.

En primer lugar, debe precisarse que la materia de la controversia se circunscribe a determinar si el acuerdo afecta o invade las competencias del instituto demandante y el acceso a la información. Es una controversia, no una acción de inconstitucionalidad. No corresponde a la Corte analizar, como si se tratara de una acción de inconstitucionalidad, si el acuerdo es inconstitucional en abstracto o a la luz de cualquier disposición constitucional que podamos encontrar en un análisis buscador de la Constitución.

Partiendo de esta premisa, me parece que de la lectura del proyecto no se desprende ni de la interpretación integral del acuerdo ni del marco normativo y jurisprudencial en la materia. En primer lugar, de ninguna parte del acuerdo se desprende que su objetivo sea reservar la información generada con los proyectos a los que se refiere. Ni los considerandos ni el articulado del acuerdo hacen referencia a una posible reserva de información. Por el contrario, la interpretación integral de su texto muestra que su objetivo fue simplemente justificar, con base en tales categorías, la adopción de un esquema de obras prioritarias y autorizaciones administrativas provisionales. Esta lectura (de la que, por cierto, nunca se ocupa el proyecto) fue sostenida expresamente por el Ejecutivo Federal en su informe, quien manifestó que la intención del acuerdo no fue reservar información, sino resaltar la importancia de dichas obras para el interés público y la seguridad nacional.

Segundo. De acuerdo con los precedentes de este Tribunal Pleno, la información pública no queda reservada por el solo hecho de que se califique de “interés público” o de “seguridad nacional” en la ley y, mucho menos, en un acto administrativo, obviamente. Como lo ha señalado este Tribunal Pleno en diversas ocasiones, la sola

declaración de seguridad nacional no implica que la información quede reservada automáticamente, pues la ley general en materia de transparencia establece que dicha reserva deberá justificarse mediante la aplicación de una prueba de daño y debe observar los plazos de reserva y las prohibiciones de reserva previstas en las leyes de transparencia aplicables entre otras condiciones, todo lo cual no ha sido afectado ni modificado en virtud del acuerdo impugnado. Por tanto, es claro que el acuerdo no obstruye facultad alguna del INAI, ya que los sujetos obligados están constreñidos en todo momento a observar la ley general y la ley federal de la materia.

Tercero. El proyecto pierde de vista que los términos “interés público” y “seguridad nacional” no tienen un uso exclusivo en materia de transparencia y acceso a la información, de tal suerte que no puede hacerse un traslape en automático que, cuando se usan estos términos en una ley o en un acuerdo administrativo, ya estamos en presencia de un tema de acceso a la información. La propia Constitución, por ejemplo, utiliza el término de “interés público” para referirse a la naturaleza de las comunidades indígenas (artículo 2º), a la administración de los bienes sujetos al procedimiento de extinción de dominio (artículo 22), a las modalidades a las cuales se podrá sujetar a las empresas en los sectores sociales y privados (artículo 25), las modalidades a las que podrá sujetarse la propiedad privada (artículo 27), la regulación de la producción agropecuaria (artículo 27, fracción XX), entre muchos otros, mientras que el término “seguridad nacional” tiene en la ley de la materia un significado e implicaciones que claramente trascienden con mucho a la materia de transparencia y acceso a la información. Por tanto, el mero hecho de que el artículo primero del

acuerdo utilice estos adjetivos (“interés público”, “seguridad nacional”) no implica, lógicamente o en automático o necesariamente, una reserva a la información.

Cuarto. Por estas mismas razones, tampoco comparto que el acuerdo afecte el esquema de definitividad de las resoluciones del INAI, pues es falso que, por su sola existencia, las decisiones de dicho organismo puedan ser recurridas en mayor número o que la Corte esté obligada a hacer procedente el recurso extraordinario. Por cierto, recuerdo a este Tribunal Constitucional que este argumento es francamente endeble, pues la Corte ha sostenido de manera reiterada (contra mi voto, dicho sea de paso) que las decisiones del INAI se pueden impugnar en controversias constitucionales, a pesar del texto expreso del artículo 6 constitucional. Entonces, este argumento de afectar la definitividad es, por lo menos, altamente contradictorio con la propia doctrina mayoritaria de este Tribunal Pleno.

Quinto. En realidad, la argumentación del proyecto descansa en su totalidad en escenarios hipotéticos y contingentes que, al usarse estos adjetivos en el acuerdo, las autoridades podrían reservar dicha información con base en su artículo primero; sin embargo, esta Suprema Corte no puede declarar la inconstitucionalidad de actos o normas con base en especulaciones, presumiendo la mala fe de quien los emitió o la falta de pericia de quien las aplicará en el futuro; hacerlo implicaría asumir una lectura deliberadamente inconstitucional del acuerdo y una visión muy problemática del control constitucional, que nos conduciría a invalidar cualquier acto o norma que pueda ser aplicada o interpretada de forma incorrecta por los operadores, según nuestro peculiar punto de vista *ex ante*.

Resolver de esta manera enviaría, además, un mensaje muy cuestionable de desconfianza generalizada sin ningún tipo de sustento empírico respecto de la capacidad o el actuar del resto de los poderes constituidos o de las autoridades estatales.

Finalmente, respecto al segundo apartado del estudio de fondo, relativo al régimen de autorizaciones provisionales previsto en los artículos segundo y tercero del acuerdo, me parece que, primero, el INAI no cuenta con interés legítimo para cuestionarlo, ya que dicho régimen no afecta en forma alguna sus atribuciones constitucionales, pues no está dirigido a dicha institución, sino a dependencias de la administración pública federal, además, de que, segundo, parte de la misma premisa equivocada en el sentido de que el acuerdo constituye una reserva de la información que se genere en dichos proyectos. Además, no se advierte de qué manera el mero hecho de que el acuerdo prevea en sus artículos segundo y tercero un sistema de autorizaciones provisionales afecte, en realidad, el derecho de acceso a la información y las facultades del INAI en materia de transparencia, toda vez que en ninguna disposición del acuerdo dispone que tal información deberá considerarse como reservada o que el referido instituto se ve impedido de ejercer sus atribuciones.

Como Tribunal Constitucional, nuestra labor en este asunto es determinar si el acuerdo viola las competencias del INAI. Lo que debemos resolver es si, al calificar de interés público y seguridad nacional los proyectos que se mencionan en el acuerdo, la información que genere, su realización queda reservada. Esta es la violación planteada, esta es la cuestión constitucional, esta es la

cuestión efectivamente planteada. Como el propio proyecto lo reconoce, ello no es así: no existe una reserva de información.

A pesar de lo anterior, el proyecto propone la invalidez del acuerdo con base en que, al usar estos adjetivos, las autoridades podrían en el futuro reservar esta información con base en el acuerdo y en lo dispuesto por el artículo 113, fracción I, de la ley de la materia. No puedo compartir esta lógica. Esta Suprema Corte no puede invalidar un acto con base en escenarios hipotéticos, presumiendo la mala fe, la incompetencia o la malicia de las autoridades. Así no se ejerce el control constitucional. Así no se interpreta la Constitución. Nuestra labor es decidir con sustento en los hechos, no en las conjeturas; las pruebas y no las especulaciones.

Hoy, los hechos y las normas son claros. La ley y nuestra jurisprudencia exigen que toda reserva de información se justifique plenamente a partir de una prueba de daño. Nada en el acuerdo afecta esta obligación. Por lo anterior, no comparto la propuesta del proyecto y estoy por la validez del acuerdo impugnado. Gracias, Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministra Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias, Ministra Presidenta, con su permiso. Yo tampoco comparto la invalidez que propone el proyecto, ya que parte de una premisa equivocada al suponer que la declaración de seguridad nacional de determinadas obras públicas en beneficio de la comunidad equivale a una inminente reserva global de información correspondiente a la ejecución de ciertas obras públicas, lo cual no es así, ya que (en mi

opinión) ese adjetivo de “seguridad nacional” de ninguna manera impide a las personas ejercer su derecho de acceso a la información pública gubernamental, pues, en cualquier caso, las autoridades respectivas deberán demostrar con una prueba de daño la negativa de acceso que, en su caso, corresponda. El acuerdo reclamado jamás afirma que la información derivada de la inejecución de las obras públicas a las que se refiere el acuerdo sea información reservada. No lo dice, que es lo que sí prohíbe la legislación en la materia.

Si leemos cuidadosamente lo dispuesto en el artículo 108 de la Ley general de transparencia, encontraremos que la prohibición que contiene esa norma, exclusivamente, se refiere a que los sujetos obligados no deben emitir acuerdos generales ni particulares que clasifiquen documentos como información reservada. En ningún momento el acuerdo habla de tal información reservada. Para mí, una cosa es la seguridad nacional y otra muy distinta la información reservada, ya que el primer concepto no necesariamente implica en automático el segundo, ya que para poder reservar información, en todo momento, es imprescindible la prueba de daño. Si bastara con calificar un tema como de seguridad nacional para eludir la prueba de daño, entonces todos los supuestos que enumeran los artículos 3 y 5 de la Ley de Seguridad Nacional serían inválidos porque, al calificar determinadas acciones y amenazas, respectivamente, como cuestiones de seguridad nacional, esto implicaría (sin más) que la información que se deduzca, necesariamente, estaría reservada y exenta de acudir a una prueba de daño.

Lo anterior no es así, ya que, incluso los supuestos establecidos por el Congreso de la Unión en la Ley de Seguridad Nacional, deben

atender a lo dispuesto a la fracción I del artículo 104 de la Ley general de transparencia, la cual dispone que, en la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que la divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable en perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional.

En cuanto a la calificación de que un asunto es de interés público, considero que ese adjetivo el proyecto también lo enfoca desde una perspectiva equivocada, incluso, de manera contraria a la definición legal que tiene este concepto en el ámbito de acceso a la información, pues en esta materia etiquetar una cuestión como de “interés público” lo coloca, precisamente, en el campo del acceso abierto al conocimiento de la sociedad, ya que la fracción XII del artículo 3 de la ley general de transparencia establece que se entenderá por información de interés público la que se refiere a la información que resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y no simplemente de interés individual, cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados, que es lo opuesto a lo que señala el proyecto.

En el caso que nos ocupa, el acuerdo reclamado, al concebir la ejecución de determinadas obras como de interés público, lejos de reservar la información deducida en ella, en todo caso, la predispone como relevante o beneficiosa para la colectividad y útil para su divulgación, por lo que no existe ningún riesgo de ocultamiento de la información (como señala el proyecto). Además, considero, en su integridad, el acuerdo impugnado se advierte que no tiene el propósito subyacente de hacer una clasificación *a priori* de reserva de información, sino lo único que prevé es que, para

efectos de agilizar la realización de determinadas obras públicas en beneficio de la colectividad, podrán expedirse permisos provisionales para su ejecución porque su conclusión dentro de los ejercicios presupuestales aplicables se considera como un tema de seguridad nacional, lo cual dista mucho de ser una orden de reserva de información.

En todo caso, la conjetura que hay una reserva de información implícita es una mera suposición; una suposición del proyecto que podría materializarse cuando la autoridad administrativa que corresponda lleve a cabo la respectiva prueba de daño. Inclusive, el párrafo 104 del proyecto reconoce que el acuerdo reclamado tampoco es expreso en proscribir la prueba de daño, pero, al mismo tiempo, infiere que es inminente la reserva de información. Sobre este enfoque, considero que el análisis de la constitucionalidad de las normas generales no tiene por objeto la revisión de las intenciones de sus emisores, pues el deber de quienes juzgamos es verificar si los argumentos del actor pueden generarnos la convicción de que se ha violentado la Constitución en demérito de sus facultades.

En mi opinión, no podemos partir de un ejercicio especulativo para invalidar este acuerdo, ya que las autoridades administrativas, al emitir comunicaciones entre sus propias dependencias, no están obligadas a señalar el cúmulo de obligaciones legales que tendrán que observar, como sería precisar que deberán llevar a cabo la prueba de daño, ya que, al existir un marco constitucional y legal aplicable, es claro que deberán ajustarse a lo que las leyes de transparencia disponen.

Por otra parte, tampoco comparto el argumento psicológico en los párrafos 102, 109 y 118 del proyecto, en el sentido de que el acuerdo reclamado genere un régimen de opacidad con un efecto inhibitor, pues me parece que es enormemente difícil saber cómo podríamos probar que un ciudadano, con la sola lectura del acuerdo, renunciara al ejercicio de su derecho de acceso a la información, ya que el acuerdo no prevé alguna sanción con efectos represivos por solicitarla.

Finalmente y consecuentemente en todo lo anterior, mi voto es en contra de esta premisa de esta parte del proyecto y por que se declaren infundados los argumentos en estudio, y tampoco coincido en la parte del proyecto en la que se señala que el instituto actor carece de legitimación porque plantear la violación a los artículos 25, 28 y 134, y mucho menos la afectación al medio ambiente, es una facultad de este instituto actor porque, dentro de sus atribuciones, no se encuentra nada relacionado a esta materia, sino solamente con el acceso a información y protección de datos personales. Consecuentemente, mi voto es en contra de la invalidez del decreto presidencial. Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministra Ortiz.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministra Presidenta. En este apartado estoy en contra del sentido del proyecto y de sus consideraciones. Estimo que el acuerdo impugnado no realiza una reserva a la información en materia de seguridad nacional, como lo reconoce el mismo en el proyecto en sus párrafos 89 y 117, por lo que no incide en la esfera de atribuciones del instituto actor.

En primer lugar, en lo que respecta a la supuesta transgresión al principio de reserva de ley, si bien es cierto que el artículo 6 constitucional dispone únicamente en las leyes que pueden establecer información que se considere reservada, no comparto que el acuerdo impugnado regule una reserva de información; ello, pues esta declara de interés público y de seguridad nacional la realización de proyectos y obras públicas asociadas a determinados sectores, lo que no implica que toda la información relacionada con dichos proyectos se vaya a clasificar como reservada. En otras palabras, para que, en su caso, se materialice una reserva sería necesario que una persona solicitara la información sobre estos proyectos, el sujeto obligado decidiera hacer la reserva y que esta estuviera fundada únicamente en el acuerdo aquí impugnado.

Tampoco comparto la interpretación que se da con relación al párrafo 94 del proyecto de los artículos 73, fracción XXIX-M, y 89 constitucional, pues (en mi opinión) la competencia del Congreso de la Unión no debe analizarse en la presente controversia, pues la misma no está relacionada con las facultades y atribuciones del instituto. En mi opinión, los conceptos de invalidez, en su caso, versan sobre la posible afectación de competencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo Federal, mas no en cuanto a las atribuciones del instituto. En segundo lugar, por lo que hace a la alegada vulneración de la facultad reglamentaria del accionante para emitir los lineamientos generales en materia de clasificación, (respetuosamente) tampoco comparto las consideraciones que se realizan al respecto a partir del párrafo 99 del proyecto; ello, pues (como ya mencioné) el acuerdo no regula cuestiones relacionadas con la clasificación de la información, a diferencia de los lineamientos, cuyo objeto es establecer los criterios con base en los

cuales los sujetos obligados clasificarán como reservada o confidencial la información en su posesión. En ese sentido, no advierto cuál sería la intromisión que cause el acuerdo a las facultades del INAI.

Además, cabe destacar que los lineamientos son emitidos por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, y no solo está integrado por la parte actora, sino también por los organismos garantes de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el INEGI, por lo que, en su caso (en el de un potencial intromisión respecto a la facultad para emitir dicho ordenamiento), afectaría al consejo en su conjunto y no al instituto actor, como uno de sus integrantes.

Sobre la desnaturalización del recurso de revisión, estimo que el proyecto se basa en hipótesis futuras e inciertas sobre el posible impacto que podría tener el acuerdo impugnado; sin embargo, no se puede afirmar que, con la mera entrada en vigor de este, necesariamente se actualizarán las situaciones jurídicas que el proyecto plantea y que son las que afirma que desnaturalizan este recurso.

Con relación al tema segundo (en mi opinión), los conceptos de invalidez vinculados con el régimen de autorizaciones administrativas que establece el acuerdo no tienen relación alguna con la esfera competencial del INAI ni con el derecho de acceso a la información. El artículo 134 constitucional establece que los

recursos de la Federación se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, sin que se advierta que el acuerdo impugnado establezca de forma alguna que el Ejecutivo Federal ya no tenga obligaciones derivadas del régimen de contrataciones, acceso a la información y transparencia; ello, pues la realización de los proyectos y obras a cargo del Gobierno de México, asociados a la infraestructura de los sectores estratégicos que se regulan, siguen estando subordinadas a las normas aplicables de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tal como lo dispone su artículo 1. Por todo lo anterior, mi voto será en contra de declarar la invalidez del decreto impugnado. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministra Ortiz. Ministro Laynez.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias, Ministra Presidenta. Bueno, me parece que el tema que hoy nos reúne sí es de particular importancia y (a mí me parece) me preocuparía que un documento que establece lo que establece, fundamentalmente el artículo primero del acuerdo, sea declarado constitucional. En ese sentido, adelanto que vengo a favor del proyecto por consideraciones adicionales.

A ver, primero hay que partir de que estamos frente a un acuerdo presidencial. Como acuerdo presidencial está sujeto, si se considera apto, al principio de legalidad (artículos 14 y 16), es decir, el Ejecutivo tiene que sujetarse, sin distinción alguna, a lo que dice la ley y a la interpretación correcta de la norma y, aunque se considerara norma de carácter general, pues también estaría sujeto

al principio de reserva de ley o de subordinación jerárquica, es decir, no puede ir más allá ni contradecir lo que señala la ley.

Me voy a limitar al acuerdo como acto porque esto ya ha sido votado por este Tribunal en Pleno. Primero, yo difiero de quien (y con todo respeto) de quienes consideran que no hay una reserva en este artículo primero porque no dice, literalmente no dice, pero yo creo que, como Tribunal Constitucional, sí es nuestra obligación ver cuál es el objetivo y cuáles son las consecuencias de lo que dice este artículo primero, que declara de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México, asociados a infraestructura de los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades, energético, puertos, aeropuertos y aquellos que por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios o estratégicos para el desarrollo nacional. Todo esto se considera de interés público y de seguridad nacional.

Dos. Ya lo sabemos que lo estratégico está en el artículo 28: correos, telégrafos, la red nacional de transmisión eléctrica, es decir, y que corren a cargo como monopolio del Estado. Lo prioritario es todo lo demás, todo lo demás conforme a la Ley de Planeación y entidades. Prioritarios son aquellas actividades que realiza el Estado por sí o en concurrencia con los sectores público y privado, es decir, es todo.

Ahora, me parece a mí (y también no quiero adjetivizar, pero) un tanto cuanto ingenuo el ignorar que la consecuencia jurídica inmediata de esta declaratoria, las consecuencias son dos: la

reserva de información y la autorización para la adjudicación directa, porque eso es lo que dice la ley.

El artículo 6 de la Constitución dice: toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, etcétera, órganos autónomos, partidos, es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. Pongan un buscador (ustedes) en la red y verán cómo interés público y seguridad nacional es el único caso en que se usan de manera conjunta, puede ser reservada (¿sí?). En esa tesitura, seguridad nacional no es un vocablo jurídicamente indeterminado. Lo hemos visto nosotros cuando resolvemos los recursos. Seguridad nacional está definido por la ley, el artículo 3, y me refiero siempre a leyes. Estamos hablando de un acuerdo, jerárquicamente inferior a la norma.

La Ley de Seguridad Nacional explicitó qué es o qué debemos entender por seguridad nacional. Es falso (perdón) que se diga que seguridad nacional, bueno, se puede utilizar para dar relevancia a proyectos o para considerar que son muy importantes. No, seguridad nacional, por las implicaciones que tiene (artículo 6º constitucional) está definido en una ley y no entra para nada lo que sí señaló como seguridad nacional el decreto: la protección de la nación mexicana frente a amenazas y riesgos que enfrente nuestro país, la preservación de la soberanía de la independencia nacional, la defensa del territorio, el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democrática de gobierno. Aquí no dice: y toda la realización de las obras asociadas a todos los proyectos que, en todos los sectores, realice el gobierno federal.

Por lo tanto, negar que el vocablo “seguridad nacional” no tiene impacto para efecto de transparencia y de adquisiciones (con todo respeto) me parece muy difícil o muy ingenuo en todo sentido. Yo no sé si fue el objetivo ni si eso se buscó, pero la consecuencia sí es esa. Nada más faltaba que hubiera dicho: y, por lo tanto, se reserva y se pueden hacer adjudicaciones directas; porque no lo tenía que decir: ese es el efecto de una declaratoria de seguridad nacional. Aquí está la Ley de Obras Públicas, el artículo 42, fracción IV, como excepciones de la licitación pública, la contratación, ponga en riesgo la seguridad nacional. Idéntica previsión lo tiene la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.

Ahora bien, volvamos a la ley general de transparencia. Tenemos las obligaciones que se llaman “positivas” (artículo 70 de esa ley), es decir, todas aquellas obligaciones (nos dice) que ni siquiera tienen que ser solicitadas por los particulares: es una obligación de todos los sujetos obligados tener a disposición y en sus páginas electrónicas la contratación de servicios por honorarios (fracción XXVII), las concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquellos, debiendo publicarse su objeto, nombre o razón, etcétera (fracción XXVIII), la información sobre los procedimientos de adjudicación directa, invitación y licitación, incluyendo la versión pública del expediente, es decir, son, además, obligaciones positivas.

La declaratoria de seguridad nacional implica que en el artículo 113 de la ley general (que se repite el artículo 110 de la ley federal), señalaría que, como información reservada, podrá clasificarse aquella publicación que compromete a la seguridad nacional ¿Cuál va a ser obligatorio para las dependencias y entidades? Pues toda

aquella que implique la realización de proyectos, obras a cargo del gobierno, sociedades de infraestructura; de todos estos sectores más lo estratégico, más lo prioritario. Claro que está agregando una causal abierta, futura, de reserva en estas legislaciones. Sí, lo está haciendo porque, entonces, el artículo 13, fracción I, (ya no lo tengo que leer) a la luz del artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional. Por eso y como lo hemos hecho en otros precedentes, que hemos declarado la inconstitucionalidad de aquellas nuevas reservas o de reservas absolutas o de reservas a futuro, no se reserva la documentación de esa manera y esto implica también porque sí: bueno, no te preocupes, da la prueba de daño.

Si eso era así, si la idea o la consecuencia no es reservar ni permitir adjudicación directa, entonces ¿para qué la declaratoria? Pues, entonces, no hay que hacer nada: está la prueba de daño para cualquier otra, para cualquier actividad de la administración pública y de cualquiera de los sujetos obligados. Si esa va a ser la razón (bueno, pues), entonces puede ser sin necesidad. Claro que impacta. Y ahora voy a la afectación en sentido amplio. Claro que está impactando en todo el sistema normativo en materia de transparencia, en todo el sistema normativo porque todas estas leyes, con base a esto, tienen una nueva lectura del órgano que está encargado, precisamente, de no solo de verificar que se cumpla la ley, sino de reglamentarla en su parte, lo dijo el Ministro ponente, ¿sí?

No hay que olvidar esto: también tiene la potestad en el sistema (se acaba de decir también) de emitir los lineamientos que tienen que ver con esta clasificación, ¿sí?, y aquí está como facultades del Pleno del INAI, precisamente, emitir los lineamientos, los

instrumentos, los objetivos, los indicadores, las metas, estrategias, códigos, prácticas, modelos, sistemáticas continuas y evaluables para cumplir los objetivos de la presente ley, o sea, tiene esa potestad regulatoria. Por lo tanto, (a mí) sí me parece que, en el sentido que este Tribunal Constitucional (ahora veo), pues que ahora ya vamos a la restricción en la interpretación de la legitimación para este tipo de órganos, pero este Tribunal ha sido claro en lo que se entiende por afectación y, además, hoy en día por la afectación en derechos humanos.

Por lo tanto, claro que afecta el sistema, claro que afecta la facultad reglamentaria del órgano y a sus facultades el que, mediante un acuerdo, se instruya de manera obligatoria a todas las secretarías (perdón, pero sí es a que todo eso que hemos mencionado) el objeto tiene que ser forzosamente la reserva, forzosamente porque están obligados a seguir el decreto y, si el decreto me dijo: considéralo de seguridad nacional, pues lo que voy a hacer es clasificarlo como de seguridad nacional. Entonces, creo que esto (a mí) me parece sumamente claro y yo doy una lectura totalmente diferente porque al artículo 108 de la ley, porque yo creo que por eso lo hizo el legislador cuando dice: los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen documentos o información, en ningún caso se podrá clasificar documentos antes que se genere información. Lo hizo, precisamente, para prevenir este tipo de acuerdos o de decretos, ya sea general o ya sea...

Por último, esto es desconocer cómo aplica la ley de transparencia porque, en primer lugar, no se reserva por obras ni por sectores, se reserva por documentos y, aún ese documento, es decir, nunca se

acepta por el instituto conforme a los propios mecanismos legales (no es mi opinión, ¿sí?), nunca se acepta la reserva del expediente de una carretera o de toda una obra hidráulica (ya no digamos, pues de todo esto, ¿sí?), se reservan documentos dentro de un expediente y para reservar, además, tienen que acreditarse con la prueba de daño. Por lo tanto, esto sí trastoca todo el sistema de transparencia del Estado Mexicano y de adquisiciones y obra pública también (diría yo), pero eso no es tanto el tema, aunque (perdón) no es que me haya salido del tema. Es que impacta porque esas son las obligaciones positivas que tiene el artículo 70: la publicidad de todas estas obras. Perdón, pero es el régimen de transparencia por antonomasia; es lo primero que se le exige a la administración: que transparente.

Entonces, no requería decir que es una reserva (¿sí me explico?). Simple y sencillamente, en la interpretación más básica esto es una reserva anticipada, genérica, amplia, por sectores y con un cajón de sastre para todo lo demás que quepa ahí. Y sí impacta, lógicamente, en el organismo garante, que es al que le toca, insisto, no nada más verificar la aplicación de la ley. Perdón, me faltó en la... les leí, me faltó una fracción, la que dice: emitir la reglamentación del artículo 199 (sí) de la ley general. Son todas las reglamentaciones que de todos los recursos que resuelve el INAI. Se vuelven obligatorios para la administración y que fija, precisamente, el instituto. Con eso me detengo, por lo pronto. Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministro Laynez.
Ministro Luis María Aguilar.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Gracias, señora Ministra Presidenta.

En principio, yo comparto integralmente el proyecto que ha sido sometido a nuestra consideración en cuanto a declarar la invalidez del *ACUERDO por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno.

Para declarar la invalidez del acuerdo impugnado, en la consulta se parte de dos premisas fundamentales: que se transgrede el principio de reserva de ley para establecer supuestos de clasificación de información como reservada y que se distorsiona la excepcionalidad de la procedencia del recurso de revisión en materia de seguridad nacional; consideraciones que comparto, aunque, en principio, yo concuerdo con que el acuerdo impugnado incide de manera directa en el derecho de acceso a la información, como lo señala el proyecto y como ampliamente ahora el señor Ministro Laynez, con el que concuerdo también, lo ha hecho notar con mucha claridad y extensión.

Ahora bien, considero importante recordar que, mediante decreto constitucional de cinco de abril de dos mil cuatro se adicionó la fracción XXIX-M al artículo 73 de la Constitución Federal, que tuvo como finalidad de facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de seguridad nacional, es decir, se facultó exclusivamente al Poder Legislativo Federal para expedir la ley que

estableciera los lineamientos relacionados con la seguridad nacional. Incluso, durante el proceso legislativo de la reforma se destacó que, debido a que la seguridad nacional tiene un carácter eminentemente estratégico para la continuidad y desarrollo de la Nación, se hace indispensable otorgar la facultad de legislar en materia de seguridad nacional al Poder Legislativo, anteponiendo el principio de equilibrio entre Poderes como una de las condiciones para garantizar la consolidación democrática y el fortalecimiento del Estado de derecho, en el que vivimos y aspiramos los mexicanos.

Además, durante la discusión realizada en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se mencionó que el tratamiento que se le había dado al tema de seguridad nacional no fue homogéneo, lo que siempre había tenido como consecuencia la distorsión en la regulación de seguridad nacional. En ese sentido, en el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos se dijo que el interés nacional no puede ser mayor que el interés de los particulares, por lo que no podrían existir casos de excepción cuya finalidad tenga como premisa fundamental el alcanzar el beneficio y bienestar de la nación, pero irrumpiendo los derechos de los gobernados, ya que, en primer lugar, en nuestro régimen constitucional la persona es protegida cabalmente contra cualquier acto de autoridad.

En segundo lugar, existen los instrumentos jurídicos de derecho administrativo que se pueden emplear para salvaguardar los intereses de la nación en el caso de que el actuar de los particulares fuera incongruente con la actividad social y ponga en peligro las instituciones gubernamentales estratégicas.

Ahora, en cumplimiento a la facultad de exclusiva otorgada a nivel constitucional, el Congreso de la Unión expidió el treinta y uno de enero de dos mil cinco la Ley de Seguridad Nacional, con la que se establece que sus disposiciones son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional. En el artículo 3 de la ley de la materia se señala que, por seguridad nacional, se señalan cuáles son las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, enunciándose diversas conductas al efecto, entre las que se encuentra la preservación de la democracia. Por su parte, el artículo 5 de la propia ley establece diversos actos que podrán ser considerados como amenazas a la seguridad nacional sin que de la ley aplicable se advierta que la realización de proyectos u obras a cargo del Gobierno de México *per se* hayan sido consideradas por el legislador federal, único facultado, como acciones de seguridad nacional.

En consecuencia, existe un principio de reserva de ley en cuanto a los supuestos que se pueden considerar incluidos en la materia de seguridad nacional, por lo que solo puede ser el Congreso de la Unión el que regule esta materia y no así el Poder Ejecutivo a través de sus facultades administrativas. De ahí que considero que, al establecerse en el acuerdo impugnado que se consideran materia de seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México, asociados a infraestructura en ciertos sectores, se viola el principio de reserva de ley aplicado en esta materia, el cual otorga una facultad exclusiva al Congreso de la Unión para expedir las leyes que le den contenido a la figura de seguridad nacional, pues se está estableciendo, en forma generalizada y previa a la generación de la información, un

supuesto adicional y diverso a los establecidos por el legislador federal en su artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional, con lo cual se transgrede el principio de reserva de ley, lo cual considero suficiente para generar la invalidez del decreto impugnado en su totalidad.

Sostengo que, no obstante que el artículo 2 de la Ley de Seguridad Nacional establece que le corresponde al titular del Ejecutivo Federal la determinación de la política en la materia y dictar los lineamientos que permitan articular las acciones de las dependencias que integran el consejo de seguridad nacional; sin embargo, dicha facultad se refiere (como lo dice) solo a la coordinación entre los órganos que integren el Consejo de Seguridad Nacional, pero no lo faculta para establecer nuevos supuestos de acciones consideradas como de seguridad nacional.

Por tanto, mi voto es por la invalidez total del acuerdo impugnado con las consideraciones que se contienen en el proyecto, en razón de que es violatorio del principio de reserva de ley en lo relativo a la materia de seguridad nacional y, por lo tanto, reitero: (a mi juicio) se debe invalidar la totalidad del acuerdo combatido en aras de maximizar el principio de seguridad jurídica, por lo que, por el momento, no me pronuncio respecto del segundo tema, ya que (para mí) con esto es suficiente para invalidar la totalidad del acuerdo combatido. Es cuanto, señora Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministro Aguilar.
¿Alguien más quiere hacer uso de la palabra? Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Gracias, Ministra Presidenta. Mi voto es a favor del sentido del fondo. Anuncio un voto concurrente para señalar que existe un vicio de invalidez que afecta al acuerdo impugnado en su totalidad, a saber, vulnerar disposiciones expresas del convenio en su caso.

La pregunta constitucional consiste en determinar si un acuerdo del Poder Ejecutivo puede dotar de contenido al concepto de seguridad nacional. En mi opinión, la respuesta es negativa por impedirlo expresamente el artículo 5 del “Convenio de Escazú”. En efecto, dicho precepto convencional desarrolla el contenido de derecho de acceso a la información ambiental y sí establece la posibilidad de que los Estados introduzcan un régimen de excepciones sustentados en razones de seguridad nacional; sin embargo, el “Convenio de Escazú” expresamente prohíbe a la autoridad administrativa su configuración discrecional, ya que establece los requisitos, a saber, primero, que las hipótesis de seguridad nacional deban reglamentarse en ley, y dos, que las supuestas excepciones deban alcanzar una reglamentación precisa, clara y de excepción. Pues bien, el acuerdo impugnado viola el artículo 5 de la convención porque no satisface los dos requisitos establecidos, a saber, el acuerdo impugnado establece un régimen de excepción en una fuente administrativa y, dos, se basa en una concepción de seguridad nacional que no se acota a una hipótesis legal precisa y clara.

Por otra parte, también deberá traerse a colación el artículo 6, numeral 3, inciso h), del “Convenio de Escazú”, el cual establece la obligación de generar sistemas de información ambiental en los que se contengan los procesos de evaluación de impacto ambiental y

de otros instrumentos de gestión ambiental cuando corresponda y las licencias o permisos ambientales otorgados por las autoridades públicas. El acuerdo impugnado también viola este precepto convencional, pues establece un sistema de permisos provisionales que exenta a la autoridad administrativa de llevar a cabo todos los procedimientos administrativos ordinarios que, finalmente, deben reflejarse en la generación de un sistema de información medioambiental.

Finalmente, en vía de consecuencia estimo que el acuerdo impugnado, al establecer un régimen de permisos provisionales, viola el artículo 7 del señalado convenio, el cual desarrolla el derecho de participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, pues, al privilegiarse la rapidez en la expedición de los permisos, se obstaculiza la implementación de cualquier fase de participación ciudadana. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministro. Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señora Ministra Presidenta. Consistente con mi criterio y en precedentes ya estudiados, estoy con el proyecto única y exclusivamente por lo que hace a la invalidez del artículo primero del acuerdo administrativo cuestionado, no así por lo que hace a sus dos siguientes artículos; en esto (soy muy concreto) son meras instrucciones burocráticas que el Ejecutivo gira a sus dependencias y entidades para efecto de facilitar trámites administrativos. En razón de ello, advierto esta diferencia importante y, considerando las razones y naturaleza de

una controversia constitucional, en concreto estimo que se vulneran las facultades del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública en los términos que establece el artículo primero de este decreto, no así en los siguientes, que son meras potestades de ejercicio gubernativo del Ejecutivo. Gracias, señora Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministro Pérez Dayán. ¿Alguien más? Ministra Ríos Farjat.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Gracias, Ministra Presidenta. Tengo claro que el proyecto aquí se divide en dos grandes temas, que estamos abarcando los dos. Primero, me referiré a la primera parte que se analiza el artículo primero del acuerdo impugnado, propiamente la declaratoria de obras como de interés público y seguridad nacional, que coincido con la declaración de invalidez de este artículo, pero me separo de las consideraciones. Y como (desde mi perspectiva) la metodología para el análisis del problema pudo haber sido distinta, desde este momento me posicionaré en relación con el acuerdo en su totalidad.

Y me parece que no es necesario acudir a la suplencia de la queja, como se hace en el tema dos. Para mí, el análisis debe ser sistémico y, como tal, debe analizarse el acuerdo en su integridad a la luz de la causa de pedir que plantea la accionante, que (en mi opinión) consiste en el efecto de opacidad que se genera por dos vías: la primera, por la clasificación de estos proyectos como de seguridad nacional lo sitúa en un rubro que, en el ámbito de transparencia institucional, se ubican presuntivamente como en información reservada y, a partir de esa consideración, podríamos

retomar, con sus matices, el criterio que ha sostenido este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 100/2019, 56/2018 y 73/2017, que se citan en el proyecto, pues, en este caso, de manera similar, si bien no se establece una reserva general, absoluta y previa de la información desde el plano normativo, sí genera un efecto similar.

La segunda razón de invalidez me parece que es que el acuerdo genera un ámbito de inseguridad jurídica por la amplitud de leyes y ordenamientos en materia administrativa que abarca sobre el régimen de contratación pública. Tenemos aquí (como ya se ha mencionado) telecomunicaciones, aduanero, hidráulicos, salud. Esto anula las mejores prácticas en materia de transparencia institucional. No hay un margen claro de qué hacer ni para los servidores públicos involucrados ni para la sociedad ni para la información. Aquí, al fallar la Primera Sala el amparo en revisión 752/2019, determinamos que el artículo 134 constitucional de ahí es posible desprender un principio general de transparencia en la contratación pública que permea en todo el orden constitucional. Este principio, en ese caso, es confrontado; por eso (para mí) el análisis debe ser sistémico.

Estas son (desde mi particular óptica) las razones por las cuales el decreto que estamos analizando resulta inconstitucional, y señalo esto a pesar de que me parece plausible el objetivo del acuerdo, que en ese objetivo se indica que se busca concretar y avanzar en proyectos necesarios para el país. Me separaría, entonces, de la argumentación que se hace en relación con la reserva de ley y la facultad reglamentaria, y emitiré un voto a favor del proyecto con un

voto concurrente a partir de estas consideraciones. Gracias, Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministra. Ministro Pardo.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Gracias, Ministra Presidenta. Yo comparto el sentido del proyecto por lo que se refiere al artículo primero del acuerdo impugnado; sin embargo, me separo de la línea argumentativa que maneja.

Me parece, en relación con este artículo primero, que la dimensión colectiva del INAI, como órgano garante del derecho de acceso la información, efectivamente, se ve trastocada en la medida que la redacción del artículo primero de la norma que aquí se impugna permite que el Ejecutivo Federal defina de manera arbitraria los conceptos o actos que deben ser considerados como de seguridad nacional, permitiendo que las autoridades a las que obliga el acuerdo clasifiquen de manera automática, sin realizar un escrutinio o ejercicio de prueba de daño, la información correspondiente.

Como se menciona en el proyecto, se afecta la competencia reglamentaria del INAI, pues la propia ley en la materia de acceso a la información otorga a este organismo autónomo la facultad para ampliar las causales por las que los sujetos obligados pueden reservar la información por motivos de seguridad nacional, sujetándose (claro está) a los términos que el Congreso de la Unión emita al respecto, tal como sucede con los *Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas*.

Asimismo, coincido en que se ve vulnerada la facultad constitucionalmente otorgada al órgano actor de velar y garantizar, en todo momento, el derecho fundamental de acceso a la información, pues la porción normativa en comento implica que los sujetos obligados clasifiquen información sin que exista una fundamentación y motivación adecuada a partir de un acto previo y generalizado, lo que se traduce en una vulneración al núcleo del derecho fundamental que el INAI se encarga de defender frente a los actos del poder público; sin embargo, esta vulneración (a mi juicio) no se actualiza al considerar que se restringe de manera absoluta la facultad revisora del INAI, la naturaleza definitiva e inatacable de sus resoluciones y la posibilidad de que los ciudadanos impugnen respuestas de los sujetos obligados, esto es, no considero que se inhiba la posibilidad de que se activen los mecanismos de defensa en materia de acceso a la información.

Así, con la aplicación del artículo primero del acuerdo impugnado se estaría atendiendo a una disposición de manera automática, lo que genera que las autoridades, incluyendo a los sujetos obligados y al propio organismo autónomo, dejen de analizar, en cada caso, la información correspondiente y sus características y determinar si existe o no la excepcionalidad en su divulgación, que se relaciona con la seguridad nacional, atendiendo a la ley de la materia y a los propios lineamientos que el INAI está facultado para emitir.

Asimismo, me parece, en el caso concreto, este artículo primero deja indeterminada la temporalidad que la propia Constitución, en el artículo 6, apartado A, fracción I, reconoce como condición para que las autoridades reserven la información. Este artículo 6 constitucional, apartado A, fracción I, en la parte conducente, dice:

solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los términos que fijen las leyes. Luego, me parece que de ninguna manera es posible validar una disposición como un acto clasificatorio y, sobre todo, imperativo a los sujetos obligados para acreditar y validar la legalidad de la condición de seguridad nacional, como acontece en el artículo primero que se analiza. De esta manera, para estar en posibilidad de que sea reservada determinada información solo es posible justificar esa condición excepcional bajo los parámetros establecidos en el propio artículo 6 constitucional y las normas aplicables en materia de acceso a la información. Por tanto, coincido con la declaratoria de invalidez respecto del artículo primero del acuerdo impugnado.

Por otra parte, me separo (respetuosamente) de las consideraciones expuestas en los párrafos 110 a 115 y 119, en los cuales se hacen afirmaciones que me parecen especulativas, y se señala que la norma impugnada puede ocasionar un incentivo detonador del recurso de revisión en materia de seguridad nacional, competencia de esta Suprema Corte, pues, al tener que señalarse en más casos la causal de reserva prevista en la fracción I del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se potenciaría el número de recursos que el Ejecutivo interpondría, afectando el carácter excepcional del recurso.

Finalmente, tampoco comparto la afirmación del proyecto contenida en el párrafo 121, relativa a que la declaratoria de invalidez del primer artículo traería consigo la inconstitucionalidad de todo el

acuerdo, puesto que el régimen excepcional de autorizaciones, establecido en el segundo y tercer artículo, se justifica en función de que las obras y proyectos se consideran de seguridad nacional e interés público. Yo estimo que el régimen de autorizaciones que prevén los preceptos subsecuentes, es decir, el segundo y el tercero (y me refiero al tercero obligado por la mayoría porque yo consideré que no debía ser considerado como impugnado). Decía yo: el régimen de autorizaciones que prevén estos preceptos subsecuentes versan sobre una materia independiente de la determinación del interés público y la condición de seguridad nacional al encontrarse relacionados con los mecanismos bajo los cuales las autoridades administrativas a las que se dirige el acuerdo deben dar inicio a las obras o proyectos a cargo del Ejecutivo Federal, esto es, se trata de una directriz de índole administrativa que (desde mi punto de vista) amerita un análisis diferente y particular.

Por tanto, no me parece que la invalidez del artículo primero se haga, de manera automática, extensiva a todo el acuerdo a expensas de que, inmediatamente, se propone estudiar dichas porciones normativas a la luz de los restantes conceptos de invalidez. Considero que estos artículos segundo y tercero, si bien pudiera cuestionarse algún aspecto de constitucionalidad o ilegalidad, no sería a través de la controversia constitucional por parte del Instituto Nacional de Acceso a la Información porque (desde mi punto de vista) no hay afectación alguna a su ámbito de competencias) y, por tanto (como decía yo), comparto la invalidez solo del artículo primero por algunas consideraciones distintas. Me separo (como ya lo especifiqué) de los párrafos 110 a 115, así como el 119 y el 121 y, desde luego, anuncio un voto concurrente, en

donde explicitaré con mayor amplitud las razones aquí expuestas. Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias, Ministro Pardo. Yo vengo a favor de la propuesta con consideraciones adicionales. Concretamente tratándose del apartado VIII.1, cuando desarrollamos el parámetro de regularidad relevante para la reserva de información pública, estimo que es muy valioso todo el desarrollo que contiene el proyecto en materia de derecho de acceso a la información y en el cual se precisa que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es el órgano encargado de garantizarlo; sin embargo, al tratarse el asunto de una controversia constitucional, estimo esencial fijar en este parámetro cuáles son las normas que regulan la competencia de dicho instituto y, a partir de ellas, poder contrastar si el acuerdo impugnado trastoca alguna de sus atribuciones.

Para efectos del presente examen, considero que las normas que sirven de referencia son el artículo 6, fracción VIII, párrafo primero a cuarto, de la Constitución en relación con los numerales 41, fracción II, y 61 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como los preceptos 17 y 21, fracción II, de la ley federal de la misma materia. En estos preceptos se prevé que el Instituto Nacional de Transparencia, en el marco de sus competencias, conoce no solo de los recursos de revisión sobre resoluciones de los sujetos obligados, sino también que tiene facultades de vigilancia para verificar si los sujetos obligados cumplen con las disposiciones en materia de transparencia; por lo tanto, al tratarse de una controversia constitucional (a mi juicio) es a partir de estas normas que debe hacerse el contraste en relación

con el acuerdo examinado y, por ello, mi voto es a favor del proyecto, pero con estas consideraciones adicionales.

Ahora, en el apartado (b) de este mismo tema, a lo largo del proyecto se documenta que en varios precedentes esta Suprema Corte de Justicia ha sido consistente en que la reserva de información tiene un carácter excepcional a la luz de los principios de transparencia y máxima publicidad establecidos en el artículo 6 de la Constitución. Además, la doctrina constitucional (que yo he compartido desde hace más de cinco años) ha establecido que la reserva debe hacerse caso por caso, previa prueba de daño, y que el sujeto obligado debe realizarlo de manera fundada y motivada.

En mi concepto, de la lectura integral del acuerdo impugnado es posible observar que sus efectos normativos causan una reserva anticipada y generalizada, pues las obras o proyectos que se catalogan quedan exentos de la regla general de transparencia y máxima publicidad sin que les anteceda un análisis casuístico ni la prueba de daño previa y, por lo tanto, siendo congruente con la postura que he tenido en precedentes anteriores, yo estoy de acuerdo con el proyecto porque, además, impide que el Instituto Nacional de Transparencia ejerza debidamente su facultad revisora, lo cual trasciende en que ejerza sus competencias legales vinculadas con asegurar que la ciudadanía disfrute del derecho de acceso a la información pública.

Coincido con lo que dijo el Ministro Laynez porque, conforme al artículo 113 de la ley general de transparencia, es información reservada, entre otras, aquella que comprometa la seguridad nacional. En este acuerdo se está estableciendo que estas obras

son de seguridad nacional en abstracto, y siendo que el artículo 108 de la ley dice que en ningún caso se podrá clasificar documentos antes de que se genere la información; pero, además, el artículo 70, fracción XXVII, de la ley general de transparencia establece que los sujetos obligados deben mantener actualizado, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones, etcétera, entre otras, las autorizaciones otorgadas y si estas están clasificadas como de seguridad pública, pues estos contratos tampoco tienen la obligación de publicarse, y el INAI tiene, de oficio o a petición de los particulares, que verificar el cumplimiento que los sujetos obligados den a las disposiciones previstas en este tipo, es decir, la publicación de los contratos mismos, es decir, el acuerdo que se analiza tiene una vocación de unidad regulatoria, por ello la reserva de información que realiza tiene impacto y efecto sobre el conjunto de disposiciones que lo integran, pues supedita las actualizaciones a la calificación que se hace de los proyectos y obras como de seguridad nacional.

Esta reserva trastoca las competencias del Instituto Nacional de Transparencia previstas en los artículos 63 y 80, fracción II, en relación con el diverso 70, fracción XXVII, de la ley general en materia de transparencia, pues impiden que este organismo pueda desplegar sus funciones de verificación y vigilancia en relación a si los sujetos obligados han hecho públicas las autorizaciones, ya que sobre ellas existe una reserva que lo impide. Por consiguiente, el efecto de ello es que el instituto no pueda garantizar la protección adecuada del derecho de acceso a la información pública, pues el instituto queda inerte para hacer efectivas sus facultades de vigilancia sobre la información de las autorizaciones, que deben ser

públicas y estar disponibles para la sociedad mexicana. Con estas razones adicionales, yo estaría con el proyecto. Ministra Loretta.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias, Ministra Presidenta. Con todo respeto: no somos ingenuos, no somos ingenuos. Consideramos (bueno, por lo menos yo consideré), basándome en el artículo 6 constitucional, que las resoluciones del organismo garante son vinculativas, es decir, del INAI, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. “El Consejero Jurídico (esto viene en la exposición de motivos del artículo 6º constitucional) del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia”, y en el párrafo anterior se señala: “los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen [o sea, conserva las facultades el INAI] la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley”. El razonamiento o la argumentación jurídica que siguió su servidora fue que no está impedida la facultad que tienen cualquiera de los que puedan ejercer su derecho a la información y solicitarlo al INAI. Lo puede seguir ejerciendo y, entonces (por lo tanto), no está mermada la competencia que tiene el INAI, o sea, él puede (el INAI) puede seguir resolviendo. Entonces, no se le ha privado de esas facultades. Muchas gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: ¿Ministro Laynez, no? Estoy de acuerdo. Yo podría coincidir, pero no solo son esas facultades de

resolver recursos: tiene facultades más amplias de verificación de obligaciones de transparencia. Tome votación, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Sí, señora Ministra.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: A favor del sentido con un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Con el proyecto y agradeciéndoles a todos su aportación. Tomo nota, incluso, de los que no están de acuerdo. Creo que en el mismo proyecto se sostiene su viabilidad.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: ¿Los tres artículos, los tres?

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Sí, estamos votando todo el proyecto.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Los tres artículos. En contra del proyecto y por la validez de todo el decreto.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: En contra y por la validez.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Yo estoy a favor del proyecto y pediré al señor Ministro Laynez si me permite hacer un voto adicional concurrente en conjunto con él, con las razones que dio respecto de la afectación del INAI.

SEÑOR MINISTRO PARDO REBOLLEDO: Estoy a favor de la invalidez del artículo primero del acuerdo impugnado, separándome de consideraciones y en contra por lo que hace a los artículos segundo y tercero.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: En contra.
Anuncio voto particular.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Con el proyecto, con un voto concurrente.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Con el proyecto y con consideraciones adicionales.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Con el proyecto por lo que hace a la invalidez del artículo primero combatido, y en contra del proyecto y por la validez del resto del mismo.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA PIÑA HERNÁNDEZ: Con el proyecto y con razones adicionales que haré valer en un voto concurrente.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Perdón, ¿puedo anunciar un voto particular?

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Particular.

SEÑORA MINISTRA ORTIZ AHLF: Gracias.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Señora Ministra Presidenta, me permito informarle que existe mayoría de ocho votos por lo que se refiere a la propuesta de invalidez del artículo primero del acuerdo impugnado, y mayoría de seis votos por lo que se refiere a la propuesta de invalidez del resto del acuerdo; el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, con anuncio de voto concurrente; el señor Ministro Aguilar Morales, con anuncio de voto concurrente; la señora Ministra Ríos Farjat, con anuncio de voto concurrente; el señor Ministro Laynez Potisek, con consideraciones adicionales; la señora Ministra Piña Hernández, con consideraciones adicionales y

voto concurrente; anuncio de voto particular de la señora Ministra Ortiz Ahlf y del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: También el mío, por favor.

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS: Y de la señora Ministra Esquivel Mossa.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Los efectos.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Con mucho gusto, Ministra Presidenta. En este apartado de efectos, además de proponer la invalidez del acuerdo impugnado, se señala que la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Ejecutivo, así como a las secretarías denunciadas y, por tratarse de una materia ajena a la penal, estos no son retroactivos.

Finalmente, se reitera que las autorizaciones provisionales otorgadas con fundamento en el acuerdo tendrán la vigencia y dispuesta de doce meses contados a partir del momento de su emisión. La autorización definitiva, en esos casos, deberá de obtenerse de conformidad con las disposiciones aplicables. Es cuanto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Ministra Esquivel.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias. Yo considero que, en el tema de efectos, dada la votación alcanzada la invalidez solo puede tener efectos entre las partes que intervinieron en la presente controversia, toda vez que el antepenúltimo y penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 de la Constitución General, respectivamente, disponen que, siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales y se declaren inválidas, la resolución tendrá efectos generales cuando hubiese sido aprobada por una mayoría de, por lo menos, ocho votos y, además, textualmente, precisa: en los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrán efectos únicamente respecto de las partes en controversia. Consecuentemente, como la mayoría de las y los integrantes de este Honorable Tribunal Pleno consideraron que el acuerdo reclamado constituye un acto administrativo, para mí es claro que debemos aplicar la regla residual en el sentido de que la sentencia solo surte efectos entre las partes que intervinieron. Por tal sentido, hago esta propuesta para el tema de efectos. Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Gracias. Nuestra Constitución establece en el artículo 115 los efectos de las controversias, en el 105 (perdón) dice: siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales, se necesita una mayoría, una votación calificada de, por lo menos, ocho votos para tener efectos generales; en los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Ahora, si partimos de que es acto, entonces no estamos en el primer párrafo, de la votación de ocho, sino nada más necesitaríamos seis

para la declaratoria de invalidez, pero sería efecto respecto de las partes en la controversia, como es inter partes y, entonces, aquí el supuesto del efecto inter partes sería entre la administración y el INAI, pero es que el acuerdo no va a ser aplicable entre el INAI y la administración, tendrían que hacerse públicas las autorizaciones porque esa es parte de la competencia del INAI de verificar en principio y los particulares tendrían que agotar la revisión ante el INAI y, entonces, se podría analizar en sus méritos si hay prueba de daño y demás requisitos.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: ¿Se analiza acá?

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Para que sea...

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Sí.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: ¿O quieren que estudiemos bien los efectos? Yo hice un ejercicio antes de ver este asunto en el supuesto de que fuera acto y cómo iban a ser los efectos inter partes; pero, si gustan, para que quede claro y que todos los estudiemos, lo vemos el...

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Sí, Ministra.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Porque hay varios puntos. ¿Cuáles serían los efectos inter partes? Lo veríamos el próximo lunes.

SEÑORA MINISTRA RÍOS FARJAT: Claro.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Sí.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Sí.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: ¿Sí?

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: El lunes.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Una brevísima observación para que se tome en cuenta. Aparentemente, basta con seis votos porque, conforme al Acuerdo 1/2023 del Pleno, se señala que corresponde a las Salas conocer de las controversias en las que no se impugne normas de carácter general, de lo que se advierte que el Pleno interpreta que, para los acuerdos generales como este, aunque sea de observancia general se requiere de mayoría simple. Parece que eso se desprende del acuerdo 1/2023. Nada más para que se tome en consideración.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Sí, concretamente el 105 de la Constitución establece los supuestos relacionados con el 42 de la ley reglamentaria de acciones y controversias del 105, entonces, pero vamos a ver en función de las partes que están interviniendo. Ministro Pérez Dayán.

SEÑOR MINISTRO PÉREZ DAYÁN: Gracias, señora Ministra Presidente. Pero también es importante considerar las votaciones

diferenciadas. Por lo que hace al artículo primero, recojo la existencia de ocho votos por su invalidez y, por lo que hace a las fracciones... a los artículos dos y tres, solo advierto la existencia de seis. Desde luego, esto nos compromete a que el acuerdo no tenga que ser analizado integralmente, sino fraccionado, como lo hicieron quienes votaron de ese modo, entre ellos yo. De ahí que creo que es importante considerar que, por lo que hace (reitero) al artículo primero, hay ocho votos y, por lo que hace a los artículos dos y tres, seis, para los dos supuestos que previene la Constitución en estos casos. Gracias, señora Ministra Presidente.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Sí, pero tendríamos que analizar si es norma general o acto. Hay una primera...

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Perdón, señora Presidenta. Me parece que ya se había votado que es un acuerdo administrativo, que no es una norma de carácter general e, incluso, antes de emitir las votaciones de fondo. Entonces, haya ocho votos o haya seis no hace diferencia, aunque hubiera once. Lo que tendríamos que analizar, de acuerdo a lo que se ha planteado aquí, es qué efecto se le va a dar porque yo estoy de acuerdo en que no se le pueden dar los efectos ni invalidez de norma de carácter general cuando el Pleno ya dijo que no es una norma de carácter general, y no podríamos votar en un sentido o en otro, dependiendo en qué momento de la discusión nos encontremos.

De tal suerte que, si usted considera adecuado darnos un espacio, yo estaría de acuerdo, pero, como usted ya lo ha descrito, creo que

la Constitución establece claramente la solución. Gracias, Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Exactamente. La diferencia en la votación y la Constitución lo dice: hay que diferenciar entre norma general y acto administrativo, primero. Si hubiera sido norma general y no se alcanza la votación de ocho, se desestima.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: Así es.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Pero en los demás supuestos, como acto administrativo, basta seis, nada más que los efectos son inter partes. Lo que hay que definir son los efectos inter partes para que queden precisos en nuestra resolución.

SEÑOR MINISTRO ZALDÍVAR LELO DE LARREA: De acuerdo, Presidenta.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Gracias.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Brevemente, sí, y gracias por la oportunidad. Claro que es inter partes. Las partes aquí son el INAI y el Ejecutivo, por lo tanto, el acuerdo emitido por el Ejecutivo es inconstitucional. No es que estemos dando efectos generales como si fuera una ley, simplemente se cae entre las partes y el que lo emitió es el Ejecutivo. En mi opinión.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Lo analizamos, es una posición diferente.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Es muy distinto cuando es una ley. Ahí sí puede ser, cuando puede ser inter partes en controversia porque solo le aplica al municipio que impugnó, por ejemplo, pero no se va toda la ley. Pero aquí lo que se fue entre partes es el decreto del Ejecutivo, por lo tanto, se va todo el decreto. Pero si quieren lo meditamos.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Lo vemos.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Lo vemos el lunes.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Gracias.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Pero sí es una posición respetable.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Es que eso es porque, claro, no podrían quedar las secretarías obligadas a seguir un acuerdo cuando, entre partes, esas son las dos partes, para ellos es inválido. Entonces, Ejecutivo, tu decreto es inconstitucional.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:
Administración pública federal.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Claro, no significa... es entre ellos.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Se cae entre las partes.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Es entre ellos. Gracias, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Ministro Gutiérrez.

SEÑOR MINISTRO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA: Perdón, no quiero regresar al inicio de toda esta discusión. Lo que pasa es que lo catalogamos como acto, por lo tanto, tiene efectos intra partes. Suena raro en este caso en particular porque es una norma general, pero esa decisión ya la tomamos. Entonces, tiene efectos entre partes, nada más.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Sí, lo de inter partes, lo que dice el Ministro Laynez.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Es entre las partes.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Pues, entre Presidente y el INAI, pues ya se cayó el decreto. Punto.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Llevaría a declarar la invalidez porque es inter partes.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: ¿Cuáles son las partes?
El INAI.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: El INAI y el Ejecutivo Federal.

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ:
Administración pública federal.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Entre ellos.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Es el Ejecutivo Federal, entre ellos.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Por eso, el decreto por ocho votos fue declarado inconstitucional.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Pero queda vivo para los demás. Es entre las partes: el INAI y el Ejecutivo Federal.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: No, se cayó al Ejecutivo.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Sí, al Poder Ejecutivo Federal, pero queda vivo para los demás.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: ¿Para quiénes?

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Entre las partes. Los demás de la administración pública.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Pues, si se está invalidando el decreto...

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Eso no sería consistente.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Es inter partes.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Inter partes es Ejecutivo e INAI.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Exacto.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: El Ejecutivo es el que da la instrucción de actuar a las administraciones. Si esa instrucción se cae, no existe ya.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Claro. ¿Cómo que una dependencia va a seguir aplicando?

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Pero sí hay como establecer que es entre partes.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Se está invalidando el decreto.

SEÑOR MINISTRO LAYNEZ POTISEK: Se está invalidando el decreto.

SEÑOR MINISTRO AGUILAR MORALES: Ya no tiene efectos para nadie.

SEÑORA MINISTRA ESQUIVEL MOSSA: Por eso es bueno el espacio que tú señalas para reflexionarlo.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Vamos a... para que lo reflexionemos y meditemos. ¿Le parece bien al Ministro ponente?

SEÑOR MINISTRO GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ: Sí, con mucho gusto, Ministra Presidenta.

SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA: Lo veríamos el lunes y veríamos también los asuntos que siguen en la lista.

En este sentido, voy a levantar la sesión y convoco a las y los Ministros para la próxima sesión pública ordinaria, que tendrá verificativo el próximo lunes a la hora de costumbre. Se levanta la sesión.

(SE LEVANTÓ LA SESIÓN A LAS 13:30 HORAS)