

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 52
O R D I N A R I A
JUEVES 18 DE MAYO DE 2023

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta y un minutos del jueves dieciocho de mayo de dos mil veintitrés, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, las señoras Ministras y los señores Ministros Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número cincuenta y uno ordinaria, celebrada el martes dieciséis de mayo del año en curso.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del dieciocho de mayo de dos mil veintitrés:

I. 217/2021

Controversia constitucional 217/2021, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) 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. En el proyecto formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá se propuso: “*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 22 de noviembre de 2021. TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación*”.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández abrió la discusión en torno a los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la

demanda, a la competencia y a la precisión de los actos impugnados.

El señor Ministro Pardo Rebolledo observó que, en relación con el apartado de precisión de los actos impugnados, solamente están impugnados los artículos primero y segundo del acuerdo impugnado, no así el tercero, del cual se separaría.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia y a la precisión de los actos impugnados, la cual se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra de tener como impugnado el artículo tercero del acuerdo impugnado, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández abrió la discusión en torno al apartado IV, relativo a la oportunidad.

La señora Ministra Esquivel Mossa concordó en que la demanda es oportuna; sin embargo, se apartó del fundamento legal que adopta el proyecto para computar el plazo para su interposición, pues este asunto no encuadra en el artículo 21, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia, sino en el supuesto de su diversa fracción II, al ser

un acuerdo emitido por el Poder Ejecutivo Federal en ejercicio de la facultad reglamentaria del artículo 89, fracción I, constitucional.

Añadió que el acuerdo impugnado contiene normas generales de naturaleza abstracta, al regular un número indeterminado de casos y estar redactado en forma impersonal, máxime que el contenido de sus disposiciones no se agota con su primer acto de aplicación; precisión que estimó relevante en caso de arribar a su invalidez por ocho votos.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado IV, relativo a la oportunidad, la cual se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en el sentido de que el acuerdo impugnado es una norma general, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en el sentido de que el acuerdo impugnado es una norma general, Ortiz Ahlf en el sentido de que el acuerdo impugnado es una norma general, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en el sentido de que el acuerdo impugnado es una norma general, Ríos Farjat en el sentido de que el acuerdo impugnado es una norma general, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

Por tanto, por mayoría de seis votos de la señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández se

determinó que el acuerdo impugnado no es una norma general.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández abrió la discusión en torno a los apartados V y VI relativos, respectivamente, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea recordó que los temas de legitimación e interés legítimo varían dependiendo de la ponencia del asunto, siendo el caso de que este último se analiza en el apartado de causas de improcedencia, por lo que reservó su opinión al momento de discutirse.

La señora Ministra Esquivel Mossa valoró que el INAI carece de legitimación activa, como expondrá en el apartado de causas de improcedencia.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta de los apartados V y VI relativos, respectivamente, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva, la cual se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena reservando su criterio para el apartado de causas de improcedencia y sobreseimiento, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa reservando su criterio para el apartado de causas de improcedencia y sobreseimiento, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea reservando su criterio para el apartado de causas

de improcedencia y sobreseimiento, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho de formular voto concurrente.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá presentó el apartado VII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento. El proyecto propone, en su primer subapartado, declarar infundada la hecha valer en torno a la falta de interés legítimo del promovente del presente medio de control de constitucionalidad, ya que el acuerdo reclamado es susceptible de incidir en su ámbito de actuación, por lo que se actualiza, cuando menos, un principio de afectación, tal como se han resuelto diversos precedentes de esta Suprema Corte, especialmente 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 su competencia, como ocurre en la especie, ya que la demanda plantea que, al categorizar diversas obras como de interés público y seguridad nacional y que la información relativa a ellos se sitúa en el supuesto de reserva de información que establece el artículo 6 constitucional, origina una modulación del derecho de acceso a la información y sus facultades de revisión, lo cual debe esclarecerse en el fondo de este asunto, enfatizando que deben leerse a la luz de la reforma constitucional de primero de marzo de dos mil veintiuno, en

la que se incorporó expresamente la posibilidad de hacer valer violaciones a los derechos humanos a través de las controversias constitucionales.

Agregó que, en el segundo subapartado, el proyecto propone desestimar la causa de improcedencia esgrimida con base en los artículos 19, fracción VIII, y 22, fracción VII, de la ley reglamentaria de la materia, pues es criterio de esta Suprema Corte que las secretarías de Estado tienen legitimación pasiva en una controversia constitucional cuando refrendan un acto del titular del Poder Ejecutivo Federal.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena coincidió con el sentido del proyecto, pero anunció un voto concurrente para señalar que el *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, hecho en Escazú, Costa Rica, el cuatro de marzo de dos mil dieciocho*, 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, siendo que el artículo primero del acuerdo impugnado tiene por objeto garantizar la implementación plena y efectiva de distintos derechos medioambientales, entre ellos, el de acceso a la información ambiental, en términos del artículo 8, punto 2, inciso a), del referido instrumento internacional, el cual establece que se debe

garantizar el acceso a instancias judiciales para recurrir cualquier decisión, acción u omisión relacionada con el acceso a la información ambiental, mientras que su diverso punto 3, inciso c), señala que es una obligación de los Estados garantizar la legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional.

Así, indicó que, si se toma en cuenta que 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, se impugna un acuerdo que podría obstaculizar potencialmente el acceso a una información ambiental, al implementar un sistema de excepción para toda obra pública, debe concluirse que tiene legitimación activa en términos del citado instrumento internacional.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá modificó el proyecto para incorporar al engrose el argumento del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

La señora Ministra Ortiz Ahlf no compartió el proyecto sobre la primera causa de improcedencia, ya que el INAI carece de interés legítimo para controvertir el acuerdo impugnado, por una parte, dado 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 y, por otra parte, 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.

Aclaró que 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.

Consideró relevante el criterio adoptado por este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 44/2021, en la que se concluyó que se promovió 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 y, contrario al proyecto, valoró que este precedente resulta aplicable, pues del acuerdo impugnado no se desprende causa de afectación directa e inmediata en la esfera jurídica del INAI, 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 parte actora en uso de sus facultades, lo cual generaría un interés simple, que no resulta suficiente para declarar procedente este medio de impugnación, al no existir una afectación a su esfera jurídica, verdadera, directa y actual.

Acotó ser necesario tener presente que el criterio de esta Suprema Corte en relación con el interés legítimo es que, con la emisión del acto o 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, es decir, debe advertirse una afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera jurídica en algún sentido, aun considerándola en sentido amplio.

Concluyó que, incluso cuando el INAI trata de evidenciar una eventual afectación a su esfera de atribuciones, ello no le otorga interés legítimo al tratarse únicamente de una situación potencial, lo cual no actualiza siquiera un principio de agravio, por lo que votará en contra de este apartado y anunció un voto particular.

La señora Ministra Esquivel Mossa discrepó de que el acuerdo reclamado afecte el interés legítimo del INAI, por lo que formulará un voto particular para precisar que las normas generales cuestionadas ni siquiera están dirigidas a regular su estructura o funcionamiento, sino que, conforme a su artículo segundo, únicamente se trata de una reglamentación interna, cuyas únicas destinatarias son las dependencias y entidades de la administración pública federal, a las que 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, lo cual resulta

totalmente ajeno a la misión del INAI, quien, de conformidad con el artículo 6 constitucional, únicamente tiene como objetivo fungir como órgano garante del acceso a la información y la protección de datos personales.

Destacó que el párrafo 32 del proyecto, al sostener que “el Acuerdo es susceptible de incidir en el ámbito de actuación del INAI”, reconoce que el acuerdo reclamado no incide de manera directa en su ámbito de actuación, por lo que no se concretiza un principio de agravio, que es el presupuesto básico exigible para emprender esta vía de control de constitucionalidad, y la circunstancia de establecerse en el artículo primero del acuerdo reclamado que “Se declara de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras” no lesiona la estructura administrativa 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 porque no se modifican sus procedimientos legales 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 esta Suprema Corte cuando haya una afectación a la seguridad nacional, de conformidad con el artículo 6 constitucional.

Abundó que, para la procedencia de esta controversia constitucional, no basta 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 únicamente tiene como finalidad favorecer la realización de obras en beneficio de la colectividad, además de que las posibles irregularidades que llegaran, hipotéticamente, a presentarse en perjuicio de los derechos de algunas personas no son susceptibles de analizarse por esta vía, sino únicamente el aspecto de la contienda a la luz de la distribución de sus facultades constitucionales.

Advirtió que, de llegar a reconocerse la legitimación del INAI, debe precisarse que se hace sin perjuicio de declarar la inoperancia de los argumentos ajenos a la órbita de sus competencias constitucionales, por ejemplo, sus conceptos de invalidez noveno, en el cual cuestiona la forma en que el Ejecutivo Federal ejerce la política exterior, octavo, en el cual argumenta la inobservancia del orden jurídico mexicano para el otorgamiento de permisos, licencias y dictámenes, segundo y séptimo, en el que se pone en duda la facultad reglamentaria para hacer declaratorias de seguridad nacional, materia exclusiva del Ejecutivo Federal de conformidad con la fracción VI del artículo 89, sexto, relacionado con las licitaciones públicas, y tercero, cuarto y quinto, alusivo a la violación a los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales en cuanto a las contrataciones de las empresas productivas del Estado y la violación de diversas leyes administrativas secundarias, los cuales no guardan relación con el derecho de acceso a la información pública.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea observó que el análisis de esta causa de improcedencia por interés legítimo está íntimamente relacionada con el fondo, pero ese aspecto no podría definirse *a priori*, sino una vez analizado el fondo.

Se manifestó de acuerdo con la procedencia, pero solamente con el argumento de que está vinculada con el fondo, porque sería una petición de principio adelantar en este momento que existe una afectación sin tener claro cuál será el contenido y alcances del acuerdo reclamado, lo cual también ocurriría sobre el argumento de la materia ambiental, por lo que anunció su voto con el proyecto, pero separándose de las consideraciones.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta modificada del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento, la cual se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones diferentes, al estimar que el estudio de la legitimación está estrechamente vinculado con el de fondo, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones diferentes, al estimar que el estudio de la legitimación está estrechamente vinculado con el de fondo, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones y con razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y Presidenta Piña Hernández. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz

Ahlf votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. La señora Ministra Ortiz Ahlf anunció voto particular. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto particular.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá presentó el apartado VIII, relativo al estudio de fondo. El proyecto propone 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*; por las razones siguientes.

Indicó que, en el primer apartado, se analiza el artículo primero del acuerdo reclamado (“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”) a la luz del marco normativo del derecho de acceso a la información, destacándose que, según el artículo 6 constitucional, toda la información es pública y únicamente podrá ser reservada

temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los términos que fijan las leyes, ante lo cual se considera que el acuerdo impugnado no clasifica de manera anticipada, generalizada y definitivamente esa información; sin embargo, por su amplitud y ambigüedad permitiría que los sujetos obligados sitúen toda la información generada 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 la que comprometa la seguridad nacional.

Señaló que el acuerdo impugnado no desplaza la necesidad de realizar una prueba de daño, pero difumina la carga de fundar y motivar la reserva de información para todos los sujetos obligados, pues pueden, en el primer paso de esta prueba, optar por fundamentar que revelar la información del proyecto u obra en cuestión representaría un riesgo al interés público o, incluso, a la seguridad nacional, lo cual, además, implicaría que el supuesto de reserva de información previsto legalmente quedaría amparado y ampliado mediante un acto administrativo, lo que vulnera el principio de reserva de ley establecido en el artículo 6 constitucional. Al respecto, aclaró que la única facultad reglamentaria en esta materia está a cargo del INAI, como cabeza del sistema nacional de transparencia, el cual ya emitió los lineamientos generales en esta materia de clasificación, especificando el alcance de los términos “seguridad nacional” e “interés público”, por lo que el

acuerdo impugnado implica una intromisión a esta facultad reglamentaria.

Añadió que la declaratoria de interés público y de seguridad nacional implica una vulneración a la inatacabilidad de las resoluciones del INAI (salvo el supuesto de excepción cuando, de manera excepcional, el consejero jurídico presente el recurso correspondiente ante esta Suprema Corte en el caso en que se ponga en peligro la seguridad nacional) porque se abriría la puerta para que se impugnen todas las decisiones relacionadas con los proyectos y obras del gobierno.

Abundó que la redacción del acuerdo en tal grado impreciso da un margen demasiado amplio a las autoridades para reservar la información sin una lista taxativa de proyectos u obras, lo que genera un efecto inhibitor en los ciudadanos para solicitar esa información y para presentar los recursos de revisión ante el INAI, lo que mermaría su facultad para garantizar el derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad, ordenados constitucionalmente.

Refirió que, en el segundo apartado, se analizan los artículos segundo (“Se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a otorgar la autorización provisional a la presentación y/u obtención de los dictámenes, permisos o licencias necesarias para iniciar los proyectos u obras a que se refiere el artículo anterior, y con ello garantizar su ejecución oportuna, el beneficio social

esperado y el ejercicio de los presupuestos autorizados. La autorización provisional será emitida en un plazo máximo de cinco días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente. Transcurrido dicho plazo sin que se emita una autorización provisional expresa, se considerará resuelta en sentido positivo”) y tercero (“La autorización provisional tendrá una vigencia de doce meses, contados a partir de su emisión, periodo en el cual se deberá obtener, conforme a las disposiciones aplicables, la autorización definitiva”) del acuerdo impugnado, en el que se crea un régimen de autorizaciones administrativas excepcional que 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.

Apuntó que el proyecto concluye que, para la realización de obras y proyectos a cargo del gobierno, los legisladores han establecido procedimientos que garantizan la adecuada utilización de los recursos públicos y salvaguarda de los derechos de los individuos y, sobre todo, de las comunidades afectadas, los cuales cuentan con plazos específicos ideados para permitir el cumplimiento de distintas obligaciones, principalmente, en los que concierne a la publicidad y la transparencia, por ejemplo, en materia de medio ambiente y recursos naturales la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente exige, 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, por lo que el régimen controvertido, al recortar esos plazos, genera incertidumbre sobre el cumplimiento de las obligaciones y procedimientos establecidos, lo cual podría tener impactos irreparables.

Finalizó señalando que, con base en las razones desarrolladas en estos dos apartados, se propone invalidar la totalidad del acuerdo reclamado.

Enfatizó que la declaratoria de invalidez propuesta, por un lado, no interfiere con las autorizaciones ya concedidas y, 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 la Ley de Seguridad Nacional, y actuar en consecuencia, sino que se propone su inconstitucionalidad porque su amplitud y su ambigüedad obstaculizan e inhiben el derecho de acceso a la información de toda la ciudadanía respecto de las obras del Gobierno de México, además de que pone en entredicho las obligaciones de transparencia sobre las autoridades al ejercer recursos públicos y cuyo objetivo es permitir el control ciudadano.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se posicionó en contra del proyecto porque, contrario a lo que se sostiene, no afecta o interfiere en el derecho de acceso a la información pública y, por consiguiente, a las atribuciones del INAI en materia de transparencia.

Observó que la propuesta parte en su totalidad de una premisa equivocada: asumir que, al utilizar la expresión “interés público y seguridad nacional”, que también utiliza el artículo 6 constitucional, sitúa toda la información derivada de las obras prioritarias en el supuesto de reserva del artículo 113, fracción I, de la ley general de la materia porque, en primer lugar, la materia de la controversia se circunscribe a determinar si el acuerdo afecta o invade las competencias del INAI y el acceso a la información, y no le corresponde a esta Suprema Corte analizar el caso como si se tratara de una acción de inconstitucionalidad, es decir, en abstracto o a la luz de cualquier disposición constitucional y, por otra parte, de la lectura e interpretación integral del acuerdo cuestionado, del marco normativo y jurisprudencial se desprende que su objetivo sea reservar la información generada con los proyectos a los que se refiere, sino que su objetivo fue simplemente justificar, con base en tales categorías, la adopción de un esquema de obras prioritarias y autorizaciones administrativas provisionales, de la cual nunca se ocupa el proyecto y fue sostenida, expresamente, por el Ejecutivo Federal en su informe en el sentido de resaltar la importancia de dichas obras para el interés público y la seguridad nacional.

Recordó que, 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, pues la ley general de la materia establece que deberá justificarse mediante la aplicación de una prueba de daño y deben observarse los plazos y las prohibiciones de reserva, lo cual no ha sido afectado ni modificado en virtud del acuerdo impugnado, por lo que es claro que no obstruye ninguna facultad del INAI.

Advirtió que 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, cuando se usan en una ley o acuerdo administrativo, en tanto que la propia Constitución utiliza el término “interés público” para referirse a la naturaleza de las comunidades indígenas (artículo 2), 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), a las modalidades a las que podrá sujetarse la propiedad privada (artículo 27), a la regulación de la producción agropecuaria (artículo 27, fracción XX), entre otros ejemplos, mientras que el término “seguridad nacional” tiene en la ley de la materia un significado e implicaciones que, claramente, trascienden la materia de transparencia y acceso a la información. Por tanto, el mero hecho de que el

artículo primero del acuerdo impugnado los utilice no implica, en automático o necesariamente, una reserva a la información.

No compartió, por esas razones, 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 esta Suprema Corte esté obligada a tornar procedente el recurso extraordinario, máxime que se ha sostenido de manera reiterada (contra su voto) que las decisiones del INAI se pueden impugnar en controversias constitucionales, a pesar del texto expreso del artículo 6 constitucional.

Apuntó que, en realidad, la argumentación del proyecto descansa en escenarios hipotéticos y contingentes de aplicación del acuerdo reclamado, siendo que esta Suprema Corte no podría 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, so pena de asumir una lectura deliberadamente inconstitucional y una visión muy problemática del control de constitucionalidad, que conduciría a invalidar cualquier acto o norma que pueda ser aplicada o interpretada de forma incorrecta por los operadores *ex ante*, aunado a que enviaría un mensaje muy cuestionable de desconfianza generalizada sin ningún tipo de sustento empírico.

Finalmente, respecto al segundo apartado del estudio de los artículos segundo y tercero del acuerdo en cuestión,

sostuvo, primero, que 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 él, sino a las dependencias de la administración pública federal y, segundo, que se parte de la misma premisa equivocada, puesto que el acuerdo no constituye una reserva de esa información, además de que no se advierte cómo el sistema de autorizaciones provisionales afecte el derecho de acceso a la información y las facultades del INAI, toda vez que en ninguna disposición el acuerdo establece que tal información deberá considerarse como reservada o que el INAI se vea impedido para ejercer sus atribuciones.

Estimó que la labor de esta Suprema Corte en este asunto es determinar si el acuerdo impugnado viola las competencias del INAI al calificar de interés público y seguridad nacional los proyectos que se mencionan y que la información que se genere queda reservada, siendo que no existe una reserva de información y, a pesar de ello, el proyecto propone su invalidez con base en que, al usar estos adjetivos, las autoridades podrían, en el futuro, reservar esa información con base en lo dispuesto por el artículo 113, fracción I, de la ley general de la materia a partir de escenarios hipotéticos, con lo cual estaría en contra y por la validez del acuerdo impugnado.

La señora Ministra Esquivel Mossa discordó del proyecto porque 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, puesto que el adjetivo “seguridad nacional” no impide a las personas ejercer su derecho de acceso a la información pública gubernamental, ya que, en cualquier caso, las autoridades respectivas deberán demostrar, con una prueba de daño, la negativa de acceso que, en su caso, corresponda, siendo que el acuerdo reclamado jamás afirma que la información derivada sea reservada, lo cual está prohibido en el artículo 108 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (“Los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen Documentos o información como reservada”), pero en ningún momento el acuerdo habla de una información reservada, sino de causas de seguridad nacional, y el uso de este concepto no la genera necesariamente en automático.

Acotó que, si bastara con calificar un tema como de seguridad nacional para eludir la prueba de daño, entonces todos los supuestos de los artículos 3 y 5 de la Ley de Seguridad Nacional serían inválidos porque, al calificar determinadas acciones y amenazas como cuestiones de seguridad nacional, implicaría que la información que se deduzca, necesariamente, estaría reservada y exenta de acudir a una prueba de daño, siendo que se debe atender al artículo 104, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (“En la aplicación de la

prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que: I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional”).

En cuanto a la calificación del acuerdo reclamado de que un asunto sea de “interés público”, consideró que el proyecto también lo enfoca desde una perspectiva equivocada, incluso, de manera contraria a la definición legal de ese concepto en el ámbito del acceso a la información, pues etiquetar una cuestión como de interés público lo coloca, precisamente, en el campo del acceso abierto al conocimiento de la sociedad, en términos del artículo 3, fracción XII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (“Para los efectos de la presente Ley se entenderá por: [...] XII. Información de interés público: 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”), siendo que el acuerdo reclamado, lejos de reservar la información deducida en ella, la predispone como relevante o beneficiosa para la colectividad y útil para su divulgación, por lo que no existe ningún riesgo de su ocultamiento, máxime que no tiene el propósito de clasificar *a priori* la información como reservada, sino agilizar la realización de determinadas obras públicas en beneficio de la colectividad mediante la expedición de permisos provisionales para su ejecución.

Valoró que, en todo caso, la conjetura de una reserva de información es una mera suposición del proyecto porque, inclusive, su párrafo 104 reconoce que el acuerdo reclamado no es expreso en proscribir la prueba de daño; pero, al mismo tiempo, infiere que es inminente la reserva de esa información, aunado a que el análisis de la constitucionalidad de las normas generales no tiene por objeto la revisión de las intenciones de sus emisores, sino verificar los argumentos del accionante en torno a violentarse sus facultades constitucionales, no partir de un ejercicio especulativo para declarar la invalidez de este acuerdo, máxime que las autoridades administrativas, al emitir las comunicaciones entre sus propias dependencias, no están obligadas a señalar el cúmulo de obligaciones legales que tendrán que observar, como llevar a cabo la prueba de daño, al existir un marco constitucional y legal aplicable en materia de transparencia al que deberán ajustarse.

Tampoco compartió los párrafos 102, 109 y 118 del proyecto, en cuanto a los argumentos psicológicos en el sentido de que el acuerdo reclamado genera un régimen de opacidad con un efecto inhibitor, pues ello resulta enormemente difícil de probar, además de que no se prevé sanción alguna por solicitar esa información.

Anunció que su voto será en contra del proyecto y por que se declaren infundados los argumentos en estudio, y reiteró que el INAI no tiene legitimación, en este caso, para

plantear una violación a los artículos 25, 28 y 134 constitucionales.

La señora Ministra Ortiz Ahlf se manifestó en contra del proyecto porque el acuerdo impugnado no realiza una reserva de información en materia de seguridad nacional, como se reconoce en los párrafos 89 y 117 de la propuesta, por lo que no incide en la esfera de atribuciones del INAI.

En primer lugar, en lo que respecta a la supuesta transgresión al principio de reserva de ley, indicó que, si bien el artículo 6 constitucional dispone que únicamente en las leyes se puede establecer la información reservada, el acuerdo impugnado no regula dicha reserva de información, sino que declara como de interés público y de seguridad nacional la realización de proyectos y obras públicas asociadas a determinados sectores, lo cual no implica que esa información se vaya a clasificar como reservada, sino que es necesario que una persona solicitara esa información y el sujeto obligado decidiera reservarla con el único fundamento en este acuerdo impugnado.

Tampoco compartió la interpretación del párrafo 94 del proyecto a partir de los artículos 73, fracción XXIX-M, y 89 constitucionales, pues la competencia del Congreso de la Unión no debe analizarse en el caso, pues no está relacionada con las facultades y atribuciones del INAI, en tanto que los conceptos de invalidez versan sobre la posible afectación de competencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo Federal y, en segundo lugar, no compartió

la alegada vulneración de la facultad reglamentaria del INAI para emitir los lineamientos generales en materia de clasificación, como se alude en el párrafo 99 del proyecto, pues el acuerdo no regula la clasificación de la información mediante los lineamientos base en los cuales los sujetos obligados clasificarán como reservada o confidencial la información en su posesión, por lo que no existe intromisión alguna a las facultades del INAI.

Destacó que los lineamientos son emitidos por el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, el cual no solo está integrado por el INAI, 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, una potencial intromisión afectaría a dicho consejo en su conjunto, no al INAI como uno de sus integrantes.

Sobre la desnaturalización del recurso de revisión, estimó 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 se plantean.

En relación con el tema segundo, observó que los conceptos de invalidez vinculados con el régimen de autorizaciones administrativas no tienen relación alguna con la esfera competencial del INAI ni con el derecho de acceso a la información. Señaló que 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 esas obligaciones, derivadas del régimen de contrataciones, acceso a la información y transparencia, pues 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, su voto será en contra de declarar la invalidez del acuerdo impugnado.

El señor Ministro Laynez Potisek anunció su voto a favor del proyecto por consideraciones adicionales.

Externó preocupación por reconocer la constitucionalidad del artículo primero del acuerdo porque, al ser uno de origen presidencial, está sujeto al principio de legalidad (artículos 14 y 16 constitucionales), es decir, debe sujetarse, sin distinción alguna, a la ley y a la interpretación correcta de la norma y, de considerarse como norma de carácter general, también estaría sujeta al principio de reserva de ley o subordinación jerárquica, es decir, no contradecir la ley, recordando que ese aspecto ya se votó.

Difirió de quienes opinaron que no existe una reserva en el artículo primero del acuerdo reclamado, por el hecho de que no se prevea expresamente. Consideró que, como

Tribunal Constitucional, se debe extraer el objetivo y las consecuencias de, en este caso, declarar como de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México, asociados a la infraestructura ahí descrita, que se consideren prioritarios o estratégicos para el desarrollo nacional.

Explicó que lo estratégico está en el artículo 28 constitucional (correos, telégrafos y la red nacional de transmisión eléctrica, entre otros), que corren a cargo como monopolio del Estado; lo prioritario es todo lo demás conforme a la Ley de Planeación, a saber, aquellas actividades que realiza el Estado por sí o en concurrencia con los sectores público y privado.

Estimó un tanto ingenuo ignorar que las consecuencias jurídicas inmediatas de esta declaratoria sean, por una parte, la reserva de información y, por otra parte, la autorización para la adjudicación directa.

Recordó que el artículo 6 constitucional contempla que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos y partidos políticos, entre otros, es pública y únicamente podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En esa tesitura, la “seguridad nacional” no es un vocablo jurídicamente indeterminado, sino que está definido en el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional, por lo que resulta

falso decir que se puede utilizar para dar relevancia a proyectos o para considerarlos muy importantes, sino para la protección de la Nación Mexicana frente a amenazas y riesgos que enfrente, la preservación de la soberanía de la independencia nacional, la defensa del territorio, el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas del gobierno, no así para la realización de obras asociadas a todos los proyectos que, en todos los sectores, realice el gobierno federal, por lo que no se puede negar que el vocablo “seguridad nacional” tiene impacto para efectos de la transparencia y las adquisiciones.

Aclaró no conocer el objetivo o la finalidad de la inclusión de ese vocablo, pero la consecuencia es reservar la información correspondiente y permitir adjudicaciones directas, tomando en cuenta el artículo 42, fracción IV, de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, el cual establece, como excepciones a la licitación pública de la contratación, que se ponga en riesgo la seguridad nacional, igual a lo que sucede con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Retomó que el artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública contiene las obligaciones denominadas “positivas” de los sujetos obligados, entre otras, tener a disposición en sus páginas electrónicas para la ciudadanía 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 (fracción XXVIII), la información sobre los procedimientos de adjudicación directa, invitación y licitación, incluyendo la versión pública del expediente; ante lo cual una declaratoria de seguridad nacional implicaría atender el diverso artículo 113 (idéntico al 110 de la otrora ley federal), a saber, dejar de observar esas obligaciones cuando la información implique la realización de proyectos y obras a cargo del gobierno, al otorgar el acuerdo impugnado una causa abierta y futura de reserva en términos del artículo 3, fracción I, de la Ley de Seguridad Nacional.

Recordó que, en los precedentes, se ha declarado la inconstitucionalidad de las reservas absolutas o a futuro sin mediar una prueba de daño.

Añadió que el acuerdo reclamado afecta el sistema normativo de transparencia en sentido amplio porque, con base en él, las leyes de la materia tendrían una nueva lectura, precisamente, en cuanto a la facultad reglamentaria del INAI para emitir los lineamientos para clasificar y reservar la información, previstos en el artículo 199 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, además de afectar los derechos humanos implicados, pues mediante dicho acuerdo se instruye de manera obligatoria a todas las secretarías la reserva forzosa de esa información por considerarla de seguridad nacional, violándose el diverso

artículo 108, el cual, precisamente, tiene por objeto prevenir este tipo de acuerdos o decretos.

Finalmente, adelantó que votar por la validez del acuerdo reclamado implicaría desconocer cómo se aplican las leyes de transparencia, esto es, la información no se reserva por obras ni por sectores, sino por expedientes y, aún dentro de ese expediente, por documentos, no respecto de toda una carretera o una obra hidráulica, por ejemplo, además de que debe acreditarse ello con la prueba de daño.

El señor Ministro Aguilar Morales compartió integralmente el proyecto, por una parte, por transgredirse el principio de reserva de ley para establecer los supuestos de clasificación de información como reservada y, por otra parte, distorsionar la excepcionalidad de la procedencia del recurso de revisión en materia de seguridad nacional, además de que el acuerdo impugnado incide directamente en el derecho de acceso a la información, en términos de lo expuesto por el señor Ministro Laynez Potisek.

Recordó que el cinco de abril de dos mil cuatro se adicionó la fracción XXIX-M al artículo 73 constitucional con la finalidad de facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de seguridad nacional, es decir, exclusivamente al Poder Legislativo Federal debido a que la seguridad nacional tiene un carácter eminentemente estratégico para la continuidad y desarrollo de la Nación, anteponiendo el principio de equilibrio entre Poderes como una de las condiciones para garantizar la consolidación

democrática y el fortalecimiento del Estado de Derecho, además de que, durante la discusión en la Cámara de Diputados, se mencionó que el interés nacional no podría ser mayor que el interés de los particulares, por lo que no podrían existir casos de excepción cuya finalidad fuera irrumpir los derechos de los gobernados ya que, en principio, el régimen constitucional apunta a la protección de la persona contra cualquier acto de autoridad.

Añadió que existen 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.

Indicó que, en cumplimiento a la facultad 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, de orden público y observancia general en todo el territorio nacional, en cuyo artículo 3 se señalan las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, entre las cuales se encuentra la preservación de la democracia, mientras que en su diverso artículo 5 se establecen diversos actos que se consideran amenazas a la seguridad nacional, sin que de ellas se advierta la realización de proyectos u obras a cargo del Gobierno de México, es decir, el único órgano facultado para ello no lo previó dentro

de las acciones para salvaguardar la seguridad nacional, por lo que se vulnera el principio de reserva de ley en esta materia al haberlo establecido así el Poder Ejecutivo a través de sus facultades administrativas, máxime que establece en forma generalizada y previa a la generación de la información un supuesto adicional y diverso a los del referido artículo 3, lo que resulta suficiente para generar la invalidez del decreto impugnado en su totalidad.

Sostuvo que, no obstante que el artículo 2 de la Ley de Seguridad Nacional establece que “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”, se refiere únicamente a la coordinación entre los órganos que integren el referido consejo, pero no lo faculta para establecer nuevos supuestos de acciones consideradas como de seguridad nacional.

Aclaró que no se pronunciará respecto del segundo tema porque las razones anteriores resultan suficientes para invalidar la totalidad del acuerdo combatido.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se pronunció a favor del proyecto con un voto concurrente para señalar que existe un vicio de invalidez adicional por parte del acuerdo impugnado, a saber, vulnerar disposiciones expresas del denominado “Acuerdo de Escazú”.

Determinó que un acuerdo del Poder Ejecutivo no puede dotar de contenido al concepto de seguridad nacional por impedirlo expresamente el artículo 5 del citado instrumento internacional, en el sentido de que, si bien se prevé la posibilidad de que los Estados introduzcan un régimen de excepciones de acceso a la información ambiental, sustentado en razones de seguridad nacional, prohíbe a la autoridad administrativa su configuración discrecional, ya que establece los siguientes requisitos: 1) que las hipótesis de seguridad nacional deban reglamentarse en ley y 2) que las supuestas excepciones alcancen una reglamentación precisa y clara; siendo que el acuerdo impugnado no los satisface, en primer lugar, porque establece un régimen de excepción en una fuente administrativa y, en segundo lugar, se basa en una concepción de seguridad nacional que no se acota a una hipótesis legal precisa y clara.

Agregó que el artículo 6, punto 3, inciso h), del citado instrumento internacional 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, siendo que el acuerdo impugnado 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, por lo que también viola este precepto.

Finalmente, estimó que, en vía de consecuencia, el acuerdo impugnado, al establecer un régimen de permisos provisionales, viola el artículo 7 del señalado ordenamiento internacional, el cual desarrolla el derecho de participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales porque, al privilegiarse la rapidez en la expedición de los permisos, se obstaculiza la implementación de cualquier fase de participación ciudadana.

El señor Ministro Pérez Dayán se decantó en favor del proyecto, consistente con su criterio en precedentes, pero exclusivamente por lo que hace al artículo primero del acuerdo cuestionado por vulnerar las facultades constitucionales del INAI, no así por sus dos artículos siguientes, que son meras instrucciones burocráticas que el Poder Ejecutivo gira a sus dependencias y entidades para efecto de facilitar trámites administrativos.

La señora Ministra Ríos Farjat coincidió con la declaración de invalidez del artículo primero del decreto reclamado, pero separándose de las consideraciones de esta primera parte del estudio porque la metodología empleada debió ser distinta.

Por lo que hace al segundo apartado del estudio, consideró innecesario acudir a la suplencia de la queja, pues el análisis debió ser sistémico y, como tal, observar el

acuerdo en su integridad a la luz de la causa de pedir de la accionante, consistente en el efecto de opacidad que se genera por dos vías, la primera, porque la clasificación de estos proyectos como de seguridad nacional lo sitúa en un rubro que, en el ámbito de la transparencia institucional, se ubica, presuntivamente, como de información reservada y, a partir de ello, se podría retomar, con sus matices, lo sostenido por este Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 100/2019, 56/2018 y 73/2017, en el sentido de que, si bien no se establece una reserva general, absoluta y previa de la información desde el plano normativo, genera un efecto similar y, la primera, porque se genera un ámbito de inseguridad jurídica por la amplitud de leyes y ordenamientos en materia administrativa que abarca el régimen de contratación pública, entre otros, de telecomunicaciones, aduanero, hidráulicos o salud, lo cual anula las mejores prácticas en materia de transparencia institucional, además de que no se indica claramente el actuar de los servidores públicos involucrados, la sociedad ni la información implicada.

Rememoró que, al fallar el amparo en revisión 752/2019, la Primera Sala determinó que del artículo 134 constitucional es posible desprender un principio general de transparencia en la contratación pública, que permea en todo el orden constitucional; razón por la cual reiteró que el análisis en la especie debe ser sistémico.

Señaló que, a pesar de que resulta plausible el objetivo del acuerdo cuestionado de buscar concretar y avanzar en los proyectos necesarios para el país, resulta inválido por las razones expresadas, separándose de la argumentación relacionada con la reserva de ley y la facultad reglamentaria, y anunció un voto concurrente a partir de estas consideraciones.

El señor Ministro Pardo Rebolledo compartió el proyecto por lo que se refiere al artículo primero del acuerdo impugnado, pero separándose de su línea argumentativa.

Retomó que el referido artículo primero, efectivamente, trastoca la dimensión colectiva del INAI, como órgano garante del derecho de acceso a la información, en la medida en que su redacción 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 correspondientes clasifiquen de manera automática la información sin realizar un escrutinio o ejercicio de prueba de daño, siendo que la ley general de la materia otorga al INAI la facultad para ampliar las causas de reserva de información por motivos de seguridad nacional, sujetándose a los términos que el Congreso de la Unión emita al respecto, tal como sucedió con el *ACUERDO del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la*

información, así como para la elaboración de versiones públicas.

Agregó que se vulnera la facultad constitucionalmente otorgada al INAI de velar y garantizar, en todo momento, el derecho fundamental de acceso a la información, pues el referido artículo primero implica que los sujetos obligados clasifiquen información sin una fundamentación y motivación adecuadas, a partir de un acto previo y generalizado; sin embargo, esta vulneración no es por restringir de manera absoluta la facultad revisora del INAI o la naturaleza definitiva e inatacable de sus resoluciones, sino porque las autoridades, incluyendo a los sujetos obligados y al propio organismo autónomo, dejarán de analizar, en cada caso, la información correspondiente y sus características, incluso, 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.

Añadió que, en el caso concreto, el citado artículo primero deja indeterminada la temporalidad que el artículo 6, apartado A, fracción I, constitucional (“sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes”) reconoce como condición para que las autoridades reserven la información, siendo que, de ninguna manera, es posible validar una disposición como un acto clasificatorio y, sobre

todo, imperativo a los sujetos obligados, como acontece en la especie.

Por otra parte, se separó de los párrafos del 110 al 115 y 119 de la propuesta, en los cuales se realizan afirmaciones especulativas en el sentido de que el acuerdo impugnado puede ocasionar un incentivo detonador del recurso de revisión en materia de seguridad nacional, competencia de esta Suprema Corte, al señalarse en más casos la causa de reserva prevista en el artículo 113, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, afectando el carácter excepcional del recurso.

Tampoco compartió el párrafo 121 del proyecto, relativo a que la declaratoria de invalidez del artículo primero combatido traería consigo la inconstitucionalidad de todo el acuerdo, puesto que el régimen excepcional de autorizaciones establecido en sus diversos artículos segundo y tercero se justifica en función de que las obras y proyectos se consideren de seguridad nacional e interés público, al encontrarse relacionados con los mecanismos bajo los cuales las autoridades administrativas deban iniciar las obras o proyectos a cargo del Ejecutivo Federal, esto es, se trata de una directriz de índole administrativa que amerita un análisis diferente y particular.

Concluyó que, si bien pudieran cuestionarse esos artículos segundo y tercero, no sería a través de una controversia constitucional por parte del INAI porque no existiría afectación alguna a su ámbito de competencia.

Anunció un voto concurrente para explicitar con mayor amplitud sus razones.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández se posicionó en favor de la propuesta con consideraciones adicionales.

Concretamente, en el apartado VIII.1 estimó valioso el desarrollo del parámetro de regularidad para la reserva de información pública, en el cual se precisa que el INAI es el encargado de garantizar el derecho de acceso a la información pública; sin embargo, al tratarse de una controversia constitucional, estimó esencial fijar este parámetro únicamente con las normas que regulan la competencia del referido instituto y, a partir de ellas, contrastar si el acuerdo impugnado trastoca alguna de sus atribuciones. Para efectos de ese examen, consideró que las normas que sirven de referencia son los artículos 6, apartado A, fracción VIII, párrafos del primero al cuarto, constitucional, 41, fracción II, y 61 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 17 y 21, fracción II, de la ley federal de la misma materia, en los cuales se prevé que el INAI, en el marco de sus competencias, conoce no únicamente los recursos de revisión sobre resoluciones de los sujetos obligados, sino también verifica si cumplen las disposiciones en materia de transparencia. Por ello, su voto es a favor del proyecto, pero con estas consideraciones adicionales.

En cuanto al segundo apartado de este tema, observó que el proyecto documenta diversos precedentes de esta Suprema Corte, en los que 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 constitucional, además de que la doctrina constitucional (que ha compartido desde hace más de cinco años) ha establecido que la reserva debe darse caso por caso, previa prueba de daño y que el sujeto obligado debe realizarlo de manera fundada y motivada.

En ese contexto, estimó que la lectura integral del acuerdo impugnado desprende 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 un análisis casuístico ni la prueba de daño previa y, por lo tanto, concordó con el proyecto, además de que se impide que el INAI 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.

Coincidió con lo expresado por el señor Ministro Laynez Potisek en el sentido de que, conforme al artículo 113 de la ley general de transparencia, entre otros supuestos, es información reservada la que comprometa la seguridad nacional, siendo que en el acuerdo reclamado se está estableciendo que estas obras son de seguridad

nacional en abstracto, siendo que el artículo 108 de dicha legislación general prohíbe clasificar documentos antes de que se genere la información, además de que su diverso artículo 70, fracción XXVII, establece que los sujetos obligados deben mantener actualizada la información de los contratos correspondientes en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones y funciones, por lo que si los contratos están clasificados como de seguridad nacional, no tendrían la obligación de publicarse y, por tanto, se merma la facultad del INAI, de oficio o a petición de los particulares, de verificar el cumplimiento por parte de los sujetos obligados de estas disposiciones.

Finalizó indicando que esa reserva trastoca las competencias del INAI previstas en los artículos 63, 70, fracción XXVII, y 80, fracción II, de la ley general en materia de transparencia, pues le impiden sus funciones de verificación y vigilancia en relación con si los sujetos obligados han hecho públicas las autorizaciones respectivas para la sociedad mexicana.

La señora Ministra Ortiz Ahlf aclaró que no se trata de ser ingenuos, sino de basarse en el artículo 6 constitucional, en los párrafos que citan “Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico 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 “El organismo garante [...] conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley”; facultades o competencias que no se le impiden, merman o privan con el acuerdo reclamado.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández acotó que el INAI no únicamente tiene esas facultades para resolver recursos, sino unas más amplias de verificación de las obligaciones de transparencia.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en 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*, respecto de la cual se obtuvieron los resultados siguientes:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones

adicionales, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con razones adicionales, respecto del artículo primero del referido acuerdo. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales, la señora Ministra Ríos Farjat y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones adicionales y Presidenta Piña Hernández con razones adicionales, respecto del resto del referido acuerdo. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf y los señores Ministros Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y Pérez Dayán votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales, la señora Ministra Ríos Farjat y la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá presentó el apartado IX, relativo a los efectos. El proyecto propone determinar: 1) que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Ejecutivo y a las secretarías demandadas, 2) que la declaratoria de

invalidez no tiene efectos retroactivos ni afecta a las autorizaciones otorgadas previo a aquella y 3) que las autorizaciones y efectos previos otorgados con fundamento en el acuerdo invalidado tendrán una vigencia de doce meses, contados a partir de su emisión, debiéndose obtener la autorización definitiva dentro de ese período, conforme a las disposiciones aplicables.

La señora Ministra Esquivel Mossa consideró que, dada la votación alcanzada, la invalidez únicamente puede tener efectos entre las partes de esta controversia constitucional, toda vez que el artículo 105, fracción I, párrafos antepenúltimo y penúltimo, constitucional dispone que “Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales [...] y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos” y “En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia”, recordando que la mayoría del Tribunal Pleno consideró que el acuerdo reclamado constituye un acto administrativo, por lo que debe aplicarse la regla residual de efectos únicamente entre las partes que intervinieron.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández leyó esas mismas disposiciones del artículo 105 constitucional, a partir de las cuales estimó que, si se determinó que era un

acto administrativo, entonces únicamente se requieren seis votos para declarar su invalidez respecto de las partes en esta controversia constitucional, es decir, inter partes, a saber, la administración pública federal y el INAI, con lo cual tendrían que volverse públicas las autorizaciones por ser una de las competencias del INAI verificar ese cumplimiento, en principio, y los particulares tendrían que agotar la revisión ante ella para analizar en sus méritos si hay prueba de daño y se cumplen los demás requisitos.

Precisó los efectos de la invalidez alcanzada y ofreció dar espacio para que se analicen y discutan en la sesión próxima.

El señor Ministro Aguilar Morales observó que, aparentemente, bastan seis votos conforme al Acuerdo General 1/2023 del Tribunal Pleno, en el sentido de que corresponde a las Salas conocer de las controversias en las que no se impugnen normas de carácter general.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández agregó que el artículo 105 constitucional establece los supuestos desarrollados en el artículo 42 de la ley reglamentaria de la materia, pero en función de las partes del asunto.

El señor Ministro Pérez Dayán destacó que se tomaron votaciones diferenciadas, en este caso, respecto del artículo primero (ocho votos) y los diversos segundo y tercero (únicamente seis) para su invalidez y efectos establecidos en la Constitución.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea recordó que ya se votó que era un acto administrativo, no una norma de carácter general, por lo que no habría diferencia si su invalidez se determina con ocho o seis votos porque no se le pueden dar los efectos de invalidez como una norma de carácter general.

Concordó con brindar el espacio ofrecido por la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, pero estimó que la Constitución establece claramente la solución.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández resaltó que la diferencia en la votación versa en determinar si era una norma general o un acto administrativo porque, de haber sido lo primero, se hubiera requerido un mínimo de ocho votos so pena de desestimarse el planteamiento de inconstitucionalidad, pero para el segundo supuesto bastan seis para los efectos, exclusivamente, inter partes, lo cual debe precisarse en el proyecto.

El señor Ministro Laynez Potisek concordó en que los efectos son inter partes: el INAI y el Ejecutivo Federal, por lo que el acuerdo emitido es inconstitucional, pero no con efectos generales como si fuera una ley, por ejemplo, cuando un municipio impugna una ley local y la invalidez es únicamente respecto de la aplicación en su territorio, no de toda la ley. Así, indicó que, en la especie, no podrían quedar obligadas las secretarías implicadas a seguir un acuerdo declarado inconstitucional entre las partes de este asunto.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reiteró que este Tribunal Pleno catalogó el acuerdo reclamado como acto administrativo y, por tanto, tiene efectos intra partes, aun cuando sea una norma general, pero esa decisión ya se tomó.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández reiteró que la invalidez es inter partes.

El señor Ministro Laynez Potisek estimó que, entre el Ejecutivo Federal y el INAI, cayó el decreto por haberse declarado inconstitucional por ocho votos.

La señora Ministra Esquivel Mossa indicó que quedaría vivo para las demás partes fuera de esta controversia, es decir, los demás entes de la administración pública federal.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández aclaró que inter partes sería el Ejecutivo Federal y el INAI; pero, si se ha declarado la instrucción combatida, dirigida a toda la administración pública federal, ya no existe.

La señora Ministra Esquivel Mossa recalcó que debe establecerse que la invalidez es entre las partes, pero que es bueno el espacio ofrecido para reflexionar este tema.

El señor Ministro Aguilar Morales apuntó que, si ya se invalidó el acuerdo reclamado, ya no tendría efectos para nadie.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández consultó al señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá su opinión respecto de otorgar ese espacio temporal.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá aceptó la propuesta.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández prorrogó la discusión del asunto para la sesión próxima, por lo que deberá permanecer en la lista oficial.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con treinta y dos minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión ordinaria, que se celebrará el lunes veintidós de mayo del año en curso a la hora de costumbre.

Firman esta acta la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.

AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Firmante	Nombre	NORMA LUCIA PIÑA HERNANDEZ	Estado del certificado	OK	Vigente
	CURP	PIHN600729MDFXRR04			
Firma	Serie del certificado del firmante	706a6673636a6e000000000000000000000023a9	Revocación	OK	No revocado
	Fecha (UTC / Ciudad de México)	15/06/2023T17:00:18Z / 15/06/2023T11:00:18-06:00	Estatus firma	OK	Valida
	Algoritmo	SHA256/RSA_ENCRYPTION			
	Cadena de firma				
	ae 3f 4f 96 e1 1b 31 42 0f dc 60 d3 3a e9 ee 32 51 b9 55 95 4f f6 c2 ac fa 41 a8 e1 95 6b e4 89 7d cf 9c 18 c8 41 54 1e 01 db 17 22 cb a6 d4 35 63 15 7c a0 7c 67 f4 71 23 29 a2 44 4e 46 66 d0 02 8b 94 cd e4 8f 91 92 13 3b c3 c9 df 21 fa 52 95 74 77 02 6a f5 42 35 8f 46 c6 60 dc d5 fd 63 85 07 20 fb 07 88 19 83 11 75 9f e3 c0 5d 35 1f aa 9e 48 21 c3 d8 1e 4d 70 68 94 28 bf b4 b4 83 08 b1 d5 ea ea 4c 84 0a 08 f4 92 f7 13 db 1a 7b 69 78 5e 84 37 30 11 53 7d ea a7 f6 94 34 94 8d cd 6b 4b f1 c8 7d cb 7a 03 e4 41 69 19 aa f4 b1 4f ce f3 20 c6 f1 20 31 58 2e 7d ae 9a e6 e5 ce dc 47 dd 7c e4 cb ea d0 f1 77 10 21 12 1c 60 b3 1a d4 0c a2 54 26 3e 63 b8 1c 47 8e fa 72 67 d4 97 3a 3f 44 ed 4f a0 97 bc d4 02 83 59 1b 47 9f ce 9b c9 2a ab a9 3d 34 82 9b 74 4f 4a dc a9 2b				
Validación OCSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	15/06/2023T17:00:19Z / 15/06/2023T11:00:19-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta OCSP	OCSP de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado de OCSP	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Número de serie del certificado OCSP	706a6673636a6e000000000000000000000023a9			
Estampa TSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	15/06/2023T17:00:18Z / 15/06/2023T11:00:18-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta TSP	TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado TSP	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Identificador de la secuencia	5913546			
	Datos estampillados	415008920AD137F5C89D8993F2329DC3E18B0507E1249D6169799D3F3AB96854			

Firmante	Nombre	RAFAEL COELLO CETINA	Estado del certificado	OK	Vigente
	CURP	COCR700805HDFLTF09			
Firma	Serie del certificado del firmante	706a6673636a6e00000000000000000000001b34	Revocación	OK	No revocado
	Fecha (UTC / Ciudad de México)	12/06/2023T01:12:46Z / 11/06/2023T19:12:46-06:00	Estatus firma	OK	Valida
	Algoritmo	SHA256/RSA_ENCRYPTION			
	Cadena de firma				
	c1 cb 1b 86 6e 19 f4 9f 91 26 90 91 d4 6e 97 7f af a3 d7 b2 68 48 f9 bf 2b 98 49 c3 7f 55 33 e5 e5 fa 5e 6a 95 58 56 7f af a1 87 30 30 88 b4 ac 09 f2 e2 5b 6b 04 5d 28 2b 36 a5 a7 a1 10 92 98 e1 d5 0c 21 da 02 3d 0d 77 ec ed 4e 84 46 21 70 3d 20 44 ac b2 12 25 33 92 61 b5 51 bd 0e ec 03 08 9d 45 90 a3 31 f9 7b 4f 13 c2 f8 74 21 86 7d 50 a3 f0 35 6a b6 ee a7 cb da ed 27 d6 15 f9 00 3d f0 d7 3c 75 e0 61 28 82 47 84 93 ad ab bf d7 f3 cc 8c 53 b8 da 8d 0b 65 8c 67 3f d1 ee 77 90 52 ac e7 46 30 db 29 76 d2 e9 f1 7e 9a 48 7f e3 59 4f c5 a4 a9 91 42 90 be f1 ec 68 61 5d b1 fe 10 d7 e8 9f 47 59 36 fb 2e 9d 69 9c f5 b2 30 1d 4c 34 e3 8a 1c 9d 28 9c a7 cd 0f ce 55 91 a1 2b b2 5b ed b1 8f 9b 37 72 26 f9 6b e6 16 02 de 11 cc c5 74 74 40 d8 18 d4 f4 90 1c 99 23 b0 9d 9e				
Validación OCSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	12/06/2023T01:12:46Z / 11/06/2023T19:12:46-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta OCSP	OCSP de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado de OCSP	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Número de serie del certificado OCSP	706a6673636a6e00000000000000000000001b34			
Estampa TSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	12/06/2023T01:12:46Z / 11/06/2023T19:12:46-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta TSP	TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado TSP	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Identificador de la secuencia	5894287			
	Datos estampillados	E961896E5795D97461A2E3B7681E5D8A905BC27A04E9F3FD3FE5A7AED2354DDF			