

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 344/2023

ACTOR: CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD

En la Ciudad de México, a nueve de enero de dos mil veinticuatro, se da cuenta a la **Ministra Loretta Ortiz Ahlf**, instructora en el presente asunto, con el expediente de la controversia constitucional al rubro indicada, turnada conforme al auto de radicación de cinco de junio del mismo año. Conste.

Ciudad de México, a nueve de enero de dos mil veinticuatro.

Vistos el escrito y anexos relativos a la controversia constitucional que hace valer Santiago Creel Miranda, quien se ostenta como **Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión**, en contra del Poder Ejecutivo Federal y las Secretarías de la Defensa Nacional, de Marina y de Gobernación, además de señalar como tercero interesado al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), en la que impugna lo siguiente:

“IV. NORMA GENERAL, ACTO U OMISIÓN CUYA INVALIDEZ SE DEMANDE, ASÍ COMO, EN SU CASO, EL MEDIO OFICIAL EN QUE SE HUBIERAN PUBLICADO

El Decreto por el que la construcción, funcionamiento, mantenimiento, operación, infraestructura, los espacios, bienes de interés público, ejecución y administración de la infraestructura de transportes, de servicios y polos de desarrollo para el bienestar y equipo tanto del Tren Maya como del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, así como los aeropuertos que se indican, son de seguridad nacional y de interés público, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 2023.”

Consecuentemente, se tiene por presentado al promovente, con la personalidad que ostenta,¹ designando **delegados, autorizados** y señalando **domicilio** para oír y recibir notificaciones en esta ciudad.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 11, párrafos primero y segundo², de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 305³ del Código Federal de

¹ De conformidad con la documental que exhibe al efecto y en términos de la normativa siguiente:

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 23.

1. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes: [...]

l) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario; [...]

² **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley. [...]

³ **Código Federal de Procedimientos Civiles**

Artículo 305. Todos los litigantes, en el primer escrito o en la primera diligencia judicial en que intervengan, deben designar casa ubicada en la población en que tenga su sede el tribunal, para que se les hagan las notificaciones que deban ser personales. Igualmente deben señalar la casa en que ha de hacerse la primera notificación a la persona o personas contra quienes promuevan, o a las que les

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 344/2023

Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, en términos del artículo 1⁴ de la citada ley.

Por otra parte, del estudio de las constancias que integran el expediente, se arriba a la conclusión de que **debe desecharse la demanda de controversia constitucional** a que se refiere este asunto, conforme a las consideraciones que se desarrollan a continuación.

En primer término, de acuerdo con lo establecido en el artículo 25,⁵ de la Ley Reglamentaria en la materia, la Ministra Instructora está facultada para desechar de plano la demanda de una controversia constitucional, si advierte que se actualiza un motivo manifiesto e indudable de improcedencia.

Así, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que por **manifiesto** debe entenderse todo aquello que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la simple lectura de la demanda, los escritos aclaratorios o de ampliación y, en su caso, de los documentos que se anexen a dichas promociones; en tanto que lo **indudable** se configura cuando se tiene la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia efectivamente se actualiza en el caso, de manera tal que la admisión de la demanda y la substanciación del procedimiento no darían lugar a la obtención de una convicción diversa, lo que se corrobora con la jurisprudencia de rubro y texto siguiente:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN ‘MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA’ PARA EL EFECTO DEL DESECHAMIENTO DE LA DEMANDA. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministro instructor podrá desechar de plano la demanda de controversia constitucional si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia. En este contexto, por ‘manifiesto’ debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación, en su caso, y de los documentos que se anexen a tales promociones; mientras que lo ‘indudable’ resulta de que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, de tal modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería factible obtener una convicción diversa.”⁶

En ese sentido, de la simple lectura de la demanda y sus anexos, es posible advertir la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19,

interés que se notifique, por la intervención que deban tener en el asunto. No es necesario señalar el domicilio de los funcionarios públicos. Estos siempre serán notificados en su residencia oficial.

⁴ **Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 1. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

⁵ **Artículo 25.** El ministro instructor examinará ante todo el escrito de demanda, y si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano.

⁶ **P.J.J. 128/2001.** Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, octubre de 2001, número de registro 188643, página 803.

fracciones VIII y IX⁷, de la mencionada ley reglamentaria, en relación con el artículo 105, fracción I⁸, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que **la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión carece de interés legítimo** para intentar el presente medio de control constitucional, aunado a que **no aduce una violación directa a una atribución o derecho constitucionalmente tutelado, toda vez que hace valer violaciones relacionadas con disposiciones secundarias, a saber, la Ley de Seguridad Nacional y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información.**

En ese orden de ideas, este Máximo Tribunal ha sostenido que **el interés legítimo en controversia constitucional tiene como objeto principal la tutela del ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal**, acorde con el criterio contenido en la jurisprudencia de rubro y texto que se transcriben a continuación:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro es ‘CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.’, que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos

⁷ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: [...]

VIII. Cuando de la demanda se advierta que no se hacen valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley. [...]

⁸ Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

a) La Federación y una entidad federativa;
b) La Federación y un municipio;
c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las Cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente; d) Una entidad federativa y otra;
e) Se deroga.
f) Se deroga.
g) Dos municipios de diversos Estados;
h) Dos Poderes de una misma entidad federativa;
i) Un Estado y uno de sus Municipios;
j) Una Entidad Federativa y un Municipio de otra o una demarcación territorial de la Ciudad de México;
k) Dos órganos constitucionales autónomos de una entidad federativa, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo de esa entidad federativa, y
l) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) anteriores, 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.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. [...]

Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁹

Conforme a este precedente, se tiene que uno de los presupuestos de la procedencia constitucional es el interés legítimo, es decir, no basta que la parte actora se encuentre entre los sujetos constitucionalmente autorizados para presentar la demanda (legitimación activa), sino que, al no tratarse de un medio abstracto de control de la constitucionalidad (a diferencia de la acción de inconstitucionalidad, en la que solo se busca resguardar el orden constitucional, sin importar que la ley impugnada en nada afecte a la parte demandante), se requiere que el interesado tenga un interés cualificado en la declaratoria de invalidez del acto, omisión o disposición general que cuestiona.

En ese sentido, con una eventual sentencia favorable, la promovente debe obtener un beneficio individualizado, distinto a la sola eliminación de actos o normas inconstitucionales (pues, se reitera, el objeto de la controversia no es la defensa abstracta del orden jurídico constitucional), el cual, además, debe guardar relación con sus competencias constitucionales específicas, de suerte que, con la declaratoria de invalidez, se le permita ejercerlas o hacerlo a plenitud (agravio por menoscabo de competencias), o bien, desaparezca un acto de autoridad que, en todo caso, solo a ella competía emitir (agravio por invasión de competencias).

Por tanto, el interés legítimo necesario para la procedencia de esta acción está necesariamente vinculado con la materia del acto controvertido, de modo que su sentido o alcances deben suponer, cuando menos a partir de un análisis general o básico, un principio de agravio; por el contrario, si la revisión del objeto de controversia evidencia que en nada se vincula con la esfera competencial de la actora, por lo que ésta acude solamente en defensa abstracta de la Constitución, se actualizará la causal de improcedencia inicialmente anunciada.

Es importante aclarar que, aunque en algunos casos esta Suprema Corte ha determinado, en sentencia, que el interés legítimo se vinculaba con el fondo, dicha regla no es aplicable para cualquier asunto pues, si se estima que la falta de interés siempre debe considerarse como un aspecto de fondo, eso implicaría hacer procedente cualquier demanda por el solo hecho de provenir de un ente legitimado, sin importar que, claramente, en nada le afecte el acto impugnado.

⁹ P./J. 83/2001, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIV, Julio de 2001, número de registro 189327, página 875.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 344/2023

En principio, para considerar sus alcances, se tiene que el decreto en comento contiene, como único precepto, el que enseguida se indica:

Artículo Único. Son de seguridad nacional y de interés público la construcción, funcionamiento, mantenimiento, operación, infraestructura, los espacios, bienes de interés público, ejecución y administración de la infraestructura de transportes, de servicios y polos de desarrollo para el bienestar y equipo tanto del Tren Maya como del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, y los aeropuertos de Palenque, Chiapas; de Chetumal y de Tulum, Quintana Roo, en los términos expresados en la parte considerativa de este decreto.

No se requiere mayor interpretación para advertir que, en realidad, estamos ante un acto jurídico individualizado, en el que se hace una declaratoria formal sobre las obras que ahí se especifican para calificar como de seguridad nacional e interés público que sean construidas, entren en funcionamiento y se les dé mantenimiento y operación, así como sus elementos materiales en sí.

Una vez establecido qué efecto jurídico tiene el acto impugnado, como siguiente premisa, se debe reiterar que quien lo impugna es la Cámara de Diputados, cuya naturaleza y competencia genérica es la de emitir las leyes que le encomienda la Constitución Federal, conforme a los artículos 50, 73 y 74.

No obstante, como se anticipó, el objeto de controversia no se trata de una ley y mucho menos de una respecto de la que corresponda constituirse como Cámara de origen (como en el caso de los presupuestos), o que ésta debiera tener participación en su proceso de creación, sino de una declaratoria de interés público y seguridad nacional con relación a obras determinadas.

No es obstáculo que la actora también cuente con competencias materialmente administrativas o jurisdiccionales, ya que, sin que sea necesario detallarlas una por una, ninguna se relaciona con la ejecución de obras de infraestructura, con aspectos ferroviarios, de transporte de mercancías ni aeronáuticos, que le otorgaran una relación, siquiera mínima, con los proyectos a los que se refiere el acto que pretende cuestionar.

Por otra parte, el Pleno de este Tribunal Constitucional, al resolver el recurso de reclamación **150/2019-CA**, derivado de la controversia constitucional **279/2019**, en sesión de tres de diciembre de dos mil diecinueve, ha precisado **que la materia de estudio en controversias es puramente constitucional**, lo que se traduce que, para incoar esta instancia, **es necesario que el actor aduzca una violación directa a una atribución o derecho que le reconozca la Constitución Federal**, dejando a un lado todas aquellas violaciones de carácter

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 344/2023

indirecto, es decir, **en las que se plantee infracciones a disposiciones secundarias, que se traducirían en transgresiones al principio de legalidad previsto en los artículos 14 y 16 constitucionales**, siendo la demanda, en estos últimos casos, notoriamente improcedente.

En ese tenor, el Tribunal Pleno precisó que el actor carece de interés legítimo cuando los conceptos de invalidez alegados implican violaciones indirectas a la Constitución Federal, pues lo que se tutela en la controversia constitucional **es la regularidad del ejercicio de las atribuciones constitucionales del órgano originario del Estado, así como aquellas transgresiones directas a la Constitución que afecten un derecho reconocido por ésta en favor del actor.**

De este modo, el hecho de que el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconozca la posibilidad de iniciar una controversia constitucional cuando alguna de las entidades, poderes u órganos originarios del Estado estime que se ha vulnerado su esfera de atribuciones, resulta insuficiente para que este Alto Tribunal realice un análisis propiamente constitucional de cualquier tipo de acto, **lo que, en ese tipo de asuntos, redundaría en la falta de interés legítimo ante la ausencia de un agravio constitucional que pueda ser estudiado en el fondo.**

En el caso, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión impugna el "Decreto por el que la construcción, funcionamiento, mantenimiento, operación, infraestructura, los espacios, bienes de interés público, ejecución y administración de la infraestructura de transportes, de servicios y polos de desarrollo para el bienestar y equipo tanto del Tren Maya como del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, así como los aeropuertos que se indican, son de seguridad nacional y de interés público", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de mayo de 2023, pues considera que dicho acuerdo vulnera los artículos 1º, 6º, 14, 16, 25, 26, 27, 28, 73 fracciones, XXIX-S y XXIX-M, 89, fracciones I y VI, y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los diversos 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 4º de la Convención sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público en la Toma de Decisiones y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales, 13 de la Convención Interamericana contra la Corrupción y 5 del Acuerdo de Escazú.

Por otro lado, en la demanda del presente medio de control constitucional, en lo que interesa, la actora manifiesta:

La Suprema Corte ha reconocido en diversos precedentes que, tratándose de la procedencia de este medio de control constitucional debe demostrarse un interés legítimo o principio de afectación en sentido amplio, a partir del cual se pueda mostrar que existe un principio de agravio que, sustentado en el acto que se impugna, afecta la esfera competencial del órgano legitimado.

En ese sentido, lo que se debe acreditar es la presencia de un acto que provoque una invasión en la nómina competencial **o bien, una afectación que incida en la esfera regulada directamente por la Constitución.** [...]

[...] para efectos de la procedencia del medio de control constitucional que nos ocupa, es suficiente con demostrar que la vulneración tanto a la esfera competencial como a los derechos humanos existe y se vincula precisamente con las competencias del actor. En ese sentido, la afectación se tiene por acreditada si existe conjunción entre violaciones competenciales o de derechos humanos, y violaciones sustantivas o de legalidad [...]

En el caso, el principio de agravio se centra en la invasión del Presidente a la competencia reservada constitucionalmente al Congreso de la Unión para regular distintas materias. Al inscribir distintas obras públicas en un sub-régimen administrativo excepcional, el Ejecutivo distorsiona la configuración legal articulada por el Congreso en materia de transparencia, seguridad nacional y el régimen de contrataciones públicas.

En esa lógica, la afectación pasa por un doble sentido: (i) la suplantación de una facultad que corresponde al Congreso de la Unión, rompiendo con el Pacto Constitucional, y (ii) la mutación material de regímenes excepcionales cuya regulación y desarrollo forma parte del marco competencia! del Congreso. [...]

[...] el Decreto impugnado viola la competencia del Congreso de la Unión debido a que es su competencia exclusiva la regulación en materia de transparencia, seguridad nacional, principios rectores de la economía. [...]

Seguridad Nacional

Primero, el Congreso de la Unión es competente para expedir leyes en materia de seguridad nacional de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX, inciso M de la Constitución, [...] Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes. [...]

[...] El Presidente tiene la obligación de preservar la seguridad nacional, pero debe hacerlo en los términos de la ley respectiva, es decir, su atribución es precedida por los actos formal y materialmente legislativos.

Será claro para este Tribunal que no existe contradicción alguna entre estas atribuciones conferidas por la Constitución: el Congreso de la Unión es competente para legislar alrededor de la institución jurídica "seguridad nacional", es decir, para normarla, definirla y desarrollarla, -funciones propias de su naturaleza- mientras que el Ejecutivo Federal tiene la obligación, una vez establecida y definida, de velar por su prevalencia en los términos de las normas que el legislativo hubiere producido.

El Congreso tiene una función de creación de normas generales; mientras que el Ejecutivo de creación de normas individuales (actos de aplicación), o de normas secundarias en la materia sujetas -desde luego- al principio de subordinación jerárquica.

Así, en ejercicio de esta atribución constitucional, el Congreso expidió la Ley de Seguridad Nacional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005. Nos encontramos entonces ante una institución jurídica, es decir, un concepto definido que se presenta en una multiplicidad de ordenamientos y relaciones jurídicas

en el sistema jurídico mexicano alrededor de una acepción uniforme. Concepto jurídico indisponible para el Presidente de la República. [...]

Centralmente, el Congreso, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, ya se ha dado a la tarea de definir a la institución jurídica. [...]

Transparencia y máxima publicidad

El artículo 6° constitucional reconoce el derecho de toda persona al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión. De forma complementaria, establece que toda la información en posesión de cualquier autoridad es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional. [...] delimita la regla general en la concepción de la información: será pública en tanto no actualice uno de los supuestos de excepción. Continúa ordenando: "En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad."

La relevancia de este principio radica en que rodea la manera en la que el legislador mexicano puede desarrollar y ejercer sus atribuciones de producción normativa en materia de acceso a la información y transparencia. El artículo 73, fracción XXIX-S de la Constitución ordena la siguiente facultad del Congreso de la Unión [...] Para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.

En ejercicio de esta atribución, se expidió la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015. Esta Ley establece un esquema de acceso a la información pública en el que, por regla general, los sujetos obligados deben permitir el conocimiento de los documentos que las personas les requieran y, solamente por excepción, en cada caso, es posible clasificar la información.

Es decir, solamente en determinados casos, los sujetos obligados pueden negar el acceso a cierta información, ya sea que se trate de supuestos de información reservada -por ejemplo, por motivos de afectación a la política monetaria- o de información confidencial -por ejemplo, con motivo de datos sensibles de un particular. A grandes rasgos los supuestos de clasificación se prevén de la siguiente forma:

Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: [...]

Artículo 116. Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable. [...]

Independientemente del motivo de clasificación, este universo de excepción está sujeto a un común denominador. Se trata de la prohibición de emitir acuerdos de clasificación generales y anticipados, así como de la operación jurídica conocida como "prueba de daño". La Ley General de Transparencia la articula de la manera que sigue:

Artículo 103. En los casos en que se niegue el acceso a la información por actualizarse alguno de los supuestos de clasificación, el Comité de Transparencia deberá confirmar, modificar o revocar la decisión. [...]

Artículo 104. En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que: [...]

[...] ¿Podríamos seguir llamando prueba de daño a la regla general, ex ante y reglada de clasificar cierto universo de información? Esta pregunta se responde concluyendo en que estas notas de la prueba de daño son inherentes a su esencia. [...]

Actividades estratégicas y prioritarias

Así, las áreas estratégicas y prioritarias en la medida de la intervención de particulares que el Estado permita en su despliegue- depende exclusivamente de i) una calificación constitucional, como las que realiza el artículo 28, y ii) de un desarrollo legal atribuido al Congreso de la Unión, [...].

Será entonces sólo el Congreso de la Unión quien esté constitucionalmente facultado para detallar y desarrollar el catálogo limitativo de actividades estratégicas y prioritarias pues, de lo contrario, se tergiversaría todo el modelo de rectoría económica del estado por contravenirse también el principio de legalidad y legitimidad democrática. [...]

Régimen de contrataciones públicas.

El artículo 134 constitucional dispone las bases y principios que deben regir en la materia de contrataciones públicas [...] Sobre el significado y contenido de los principios inmersos en este precepto constitucional, la Primera Sala de este Alto Tribunal se ha pronunciado [...] el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estatuye que los recursos económicos de que disponga el Estado deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y prevé que las leyes garanticen lo anterior. Así, para cumplir con este precepto constitucional es necesario que las leyes expedidas en torno al uso de recursos públicos recojan, desarrollen y permitan que estos principios y mandatos constitucionales puedan ser efectivamente realizados.

[...] en términos de los numerales 27 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas ("LOPSRM") y 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público ("LAASSP") se establece, por regla general, que las contrataciones de obras públicas, así como las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán a través de licitaciones públicas. [...]

Pero en las propias leyes también se contemplan las excepciones a dicha regla general, por lo que en los artículos 41 y 42, fracción IV17 de la LQPSRM, así como en los diversos 40 y 41, fracción IV de la LAASSP, se dispone que las dependencias y entidades podrán llevar a cabo las contrataciones respectivas sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, cuando esta ponga en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública, en los términos de las leyes de la materia. Como se ve, este régimen limitado de transparencia es excepcional, es casuístico y se ha detallado con precisión en las leyes en sentido formal y material i) como consecuencia directa del mandato constitucional al Congreso y ii) por la delicadeza y la trascendencia que tiene en la seguridad jurídica, pues solamente a través de cuerpos normativos integrados y sistemáticos se puede acotar el alcance del régimen en materia de contrataciones. [...]

En relación con lo esgrimido sobre las facultades del Congreso de la Unión en materia de **seguridad nacional y transparencia gubernamental**, la parte actora considera que la emisión del decreto invade su esfera competencial establecida en el artículo 73, fracción XXIX, incisos M y S, de la Constitución Federal, en relación con los artículos 3 de la Ley de Seguridad Nacional y 103, 104, 133 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Si bien dicho precepto faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de seguridad nacional y acceso a la información, lo cierto es que el Decreto impugnado no establece, modifica ni amplía alguna norma en esas materias. El Ejecutivo Federal, con base en el artículo 89 constitucional, en su fracción I y VI,

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 344/2023

tiene la facultad de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, así como preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva.

Con base en dichas facultades, como se adelantó, mediante la emisión del decreto impugnado, dio a conocer que son de seguridad nacional e interés público la construcción, funcionamiento, mantenimiento, operación, infraestructura, los espacios, bienes de interés público, ejecución y administración de la infraestructura de transportes, de servicios y polos de desarrollo para el bienestar y equipo tanto del Tren Maya como del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, y los aeropuertos de Palenque, Chiapas; de Chetumal y de Tulum, Quintana Roo.

Esto es, sin que se trate de prejuzgar sobre la legalidad del decreto en sí, lo anterior se hizo considerando las determinaciones del Consejo de Seguridad Nacional. Al respecto, se destaca que el artículo 13, fracciones I, VI y X, de la Ley de Seguridad Nacional dispone que el Consejo de Seguridad Nacional es una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia. Por tanto, conocerá los asuntos siguientes: (i) la integración y coordinación de los esfuerzos orientados a preservar la Seguridad Nacional; (ii) las medidas necesarias para la Seguridad Nacional, dentro del marco de atribuciones previsto en la esa Ley y en otros ordenamientos aplicables; y (iii) los demás que establezcan otras disposiciones o el Presidente de la República.

En ese sentido, el Consejo, mediante acuerdos de las sesiones ordinarias de 11 de julio de 2022 y 3 de mayo de 2023, declaró como de seguridad nacional e interés público el Tren Maya y el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, respectivamente, tomando en cuenta la importancia de los objetivos que persiguen, de su ubicación estratégica en el territorio nacional y de la naturaleza de la prestación de sus servicios.

Así, toda vez que el Consejo es un órgano previsto en un ordenamiento legal, cuyas actuaciones se enmarcan en la Ley en la materia, éstas no amplían el concepto de seguridad nacional ni establecen nuevas causales de reserva de información, si no que, en todo caso, ejecutan las disposiciones respectivas, en el marco de dicha legislación.

Por tanto, si bien el actor pretende que vía controversia constitucional se estudie la posible vulneración por parte del Ejecutivo Federal a su esfera de competencias, lo cierto es que dichas violaciones las hace descansar de manera

preponderante en la interpretación y aplicación de la Ley de Seguridad Nacional y Ley General de Transparencia y Acceso a la Información; lo cual es insuficiente para considerar procedente la presente controversia constitucional, pues en todo caso, **el planteamiento debería evidenciar una relación entre los actos impugnados y la afectación al ejercicio directo e inmediato a una competencia del Congreso de la Unión establecida en la Norma Fundamental.**

Por lo anterior, no se acredita un agravio en contra de la parte actora, ya que, a pesar de que la Cámara accionante menciona la vulneración del artículo 73 constitucional en las fracciones referidas, ello es insuficiente para la procedencia de la controversia constitucional, pues, del análisis de las constancias que obran en el expediente, se aprecia que no se impugnan actos que vulneren la esfera de competencias o las facultades consagradas en tales preceptos constitucionales.

Por el contrario, nos encontramos ante un acto ejecutivo cuya congruencia con las disposiciones legales de la materia, como podrían ser las que rigen su emisión o las específicas sobre declaratorias de seguridad nacional, interés público, obras públicas o servicios ferroviarios, entre otras, podría ser la eventual materia de los medios de impugnación idóneos, mas no de una controversia constitucional, cuya materia, como se ha dicho, es tutelar las competencias constitucionales diferenciadas de los órganos originarios del Estado, mediante el análisis concreto de actos ejecutivos o legislativos de otras autoridades.

Sin embargo, lo que la parte promovente pretende dilucidar a través de este medio de control constitucional **un aspecto de mera legalidad**, consistente en su inconformidad con la decisión del Presidente de hacer uso de una sus facultades reglamentarias de conformidad con las Leyes Federales en la materia.

En el mismo sentido, en lo que concierne a la alegada vulneración a la **transparencia y máxima publicidad**, si bien aduce que de acuerdo con el artículo 73 constitucional, en su fracción XXIX-S, el Congreso tiene la facultad para expedir las leyes generales reglamentarias que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno, lo cierto es que de la demanda se desprende que lo que considera que se vulneran son, de hecho, las leyes General y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y no su facultad para emitir las.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 344/2023

Ello, pues en su opinión la información podrá clasificarse como reservada, cuando comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable, es decir, lo que alega **no es que el Ejecutivo emitió una definición general que podrá ser aplicable a otros actos (es decir, que legisló), sino que, en su opinión, su acto se aleja de las definiciones legales que el propio actor (como parte del congreso) delimitó**, o sea, un planteamiento de mera legalidad —similar a los análisis que, en uso de sus facultades de revisión, realiza el ahora tercero interesado (INAI), por lo que también pretende que este tribunal se configure en un revisor legal en materia de reserva de información, como es dicho órgano constitucional autónomo—.

En efecto, la actora malinterpretó la naturaleza del decreto, pues la actividad legislativa no es la sola aplicación implícita de principios o reglas a actos concretos, sino el establecimiento de pautas generales, abstractas e impersonales a las que podrán subsumirse un número indeterminado de casos, por oposición a lo que ocurre en este asunto, en el que se trata de casos concretos y perfectamente delimitados.

De lo anterior se advierte, además, que lo que alega la accionante es un acto futuro e incierto, ante una posible reserva de información basada en el decreto en cuestión, que, cabe aclarar, sin prejuzgar un posible estudio de fondo, parte de una premisa errónea, pues tal como se desprende del artículo 110 de la Ley Federal de Acceso a la Información y Protección de datos personales, no toda la información derivada de una cuestión clasificada como seguridad nacional es reservada, sino solo aquella que la comprometa y que cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable.

Esto, además de corresponder a una suposición (mientras que la controversia constitucional no tiene por objeto prevenir escenarios, sino reparar violaciones a esferas competenciales), carece de bases sólidas, ya que se enfatiza en que el orden público y la seguridad nacional son justificativos de reserva de información, pero se deja de tomar en cuenta que, por ejemplo, **el mismo concepto de seguridad nacional también se prevé como un motivo para desclasificar la información confidencial y hacerla accesible al público en general**, como dispone el artículo 120, fracción IV, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,¹⁰ que prevé las razones de seguridad nacional.

¹⁰ Artículo 120. Para que los sujetos obligados puedan permitir el acceso a información confidencial requieren obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información.

Adicionalmente, tampoco se desnaturaliza la figura de la prueba de daño, como se alega, pues el decreto impugnado no establece ninguna excepción a la obligación de realizarla cuando se clasifica la información.

Por tanto, se estima que la parte promovente no alega una violación directa a una competencia que tenga reconocida expresamente en la Constitución Federal, pues **si bien en el escrito de demanda menciona el artículo 138 de ese ordenamiento fundamental, en realidad, lo que identifica como violación a su esfera competencial equivale a un planteamiento de violaciones indirectas**, aspectos que no pueden ser analizados en esta instancia constitucional.

Lo anterior, ya que dicho precepto constitucional no contiene una atribución, facultad o competencia exclusiva a favor de la actora, sino una cláusula sustantiva que alude a la obligación de las entidades a garantizar constitucionalmente ciertos principios.

Así, aunque la accionante menciona la vulneración de las referidas normas, es insuficiente para la procedencia de la controversia constitucional, pues del análisis de las constancias que obran en el expediente, se aprecia que no se impugnan actos que vulneren la esfera de competencias o facultades consagradas en dicho precepto constitucional.

De lo hasta aquí narrado, se advierte que la litis que la parte promovente pretende dilucidar a través de este medio de control constitucional, **se trata de un aspecto de mera legalidad**.

En síntesis, por una parte, la parte actora se inconforma de un acto que no está dirigido a ella ni le causa algún tipo de agravio y, por otra, el planteamiento formulado resulta insuficiente para considerar procedente la controversia, pues **no evidencia una relación entre lo impugnado y la afectación directa e inmediata a una atribución o derecho que tenga tutelado en la Norma Fundamental, y que pueda hacer valer en esta instancia constitucional**.

No se requerirá el consentimiento del titular de la información confidencial cuando:

[...]

IV. **Por razones de seguridad nacional** y salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, **se requiera su publicación**, o

[...]

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 344/2023

Así, dado que, para advertir la improcedencia, bastó la sola lectura del acuerdo y un análisis básico de las razones expuestas por la demandante, como justificativo de su impugnación, carecería de sentido prolongar la declaratoria de improcedencia y, por el contrario, se contravendría el principio de prontitud previsto en el artículo 17 constitucional, al darse entrada y trámite a una demanda a la que, finalmente, recaerá, en lugar del desechamiento, un sobreseimiento.

Por las razones anteriormente expuestas, **la presente demanda debe desecharse de plano, al ser manifiesto e indudable que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión carece de interés legítimo para promover el presente medio de control constitucional**, por lo que, aun cuando se admitiera ésta y se sustanciara el procedimiento, no sería factible llegar a una conclusión diversa, siendo aplicable la tesis de rubro y texto:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, PROCEDE SU DESECHAMIENTO DE PLANO SI LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA ESTRIBA EN UNA CUESTIÓN DE DERECHO NO DESVIRTUABLE CON LA TRAMITACIÓN DEL JUICIO. Si de la sola lectura de la demanda se advierte que existen cuestiones de derecho que impiden la procedencia de la controversia constitucional y que, por sus propios caracteres, no son desvirtuables con su tramitación pues nada de lo que se arguya o pruebe podrá modificar o superar esas consecuencias, aquélla debe considerarse notoriamente improcedente y, por ende, procede desecharla de plano.”¹¹

Por tanto, con apoyo en las disposiciones legales y las tesis citadas, se

ACUERDA:

PRIMERO. Se desecha de plano, por notoria y manifiesta improcedencia, la demanda presentada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

SEGUNDO. Sin perjuicio de lo anterior, se le tiene designando autorizado, delegados y delegadas, asimismo, se le autoriza el uso de medios electrónicos para la reproducción del contenido de las actuaciones y constancias existentes en este asunto, así como el acceso al expediente electrónico y notificaciones vía electrónica.

TERCERO. Una vez que cause estado este auto, archívese el expediente como asunto concluido.

Notifíquese por lista y por oficio a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Lo proveyó y firma la **Ministra instructora Loretta Ortiz Ahlf**, quien actúa con

¹¹Tesis P. LXXI/2004. Aislada, Pleno, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, correspondiente al mes de diciembre de dos mil cuatro, página mil ciento veintidós, número de registro 179954.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 344/2023

el Licenciado **Eduardo Aranda Martínez**, Secretario de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, quien da fe.

Esta hoja forma parte del acuerdo de nueve de enero de dos mil veinticuatro, dictado por la **Ministra instructora Loretta Ortiz Ahlf**, en la **Controversia Constitucional 344/2023**, promovida por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Conste.

DOCUMENTO DE
<http://www.scjn.gob.mx>

AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Firmante	Nombre	LORETTA ORTIZ AHLF	Estado del certificado	OK	Vigente
	CURP	OIAL550224MDFRHR07			
Firma	Serie del certificado del firmante	636a6673636a6e0000000000000000000000000ea	Revocación	OK	No revocado
	Fecha (UTC / Ciudad de México)	10/01/2024T22:22:02Z / 10/01/2024T16:22:02-06:00	Estatus firma	OK	Valida
	Algoritmo	SHA256/RSA_ENCRYPTION			
	Cadena de firma	1c 33 cc 2c 09 d4 41 d0 7e 3e e6 f7 52 9c 0a 3c 02 6a 1a fe b7 95 44 cb e1 f4 d9 57 35 e9 fa 02 24 81 e1 86 c8 43 ad 8d 5d d6 25 a3 2e 25 7a e4 12 1d 3a 97 76 eb 29 c3 3b 5c 74 09 3a ae 0e 14 ba d9 af c1 8c 1d b8 aa 4b 79 c1 64 21 d8 64 f5 0d 78 9a 50 d7 5c 58 1c 8f 41 e8 05 2a c3 75 ed 1e fa ee fc 67 60 8a d3 31 9c e2 4f 90 38 92 76 8a 13 6d 59 48 97 08 7a a0 79 61 fc d7 7b 97 eb 73 c7 b1 53 e8 44 29 27 e8 8a 0e c9 28 53 8c 16 15 b2 1d fa 60 7d 46 a4 aa df 1b 64 c8 ab dc 41 d8 f9 51 ec a3 43 ba 0d 42 c9 64 98 7f 49 25 65 69 1c 83 0a fc 7d 6c 35 4f ac 7a 4a e6 70 45 da 62 33 3f 00 e2 a4 f3 d1 38 33 21 17 dd 5b 0b 12 7a a7 32 be 79 24 d1 23 3c bd 02 dc 47 92 03 23 da 47 72 7d 1d 58 f4 c9 db a9 56 ce e8 b3 70 df 7b 36 eb b7 95 f8 3c df 6d 75 07 5f cf b3 53 2f			
	Validación OCSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	10/01/2024T22:22:05Z / 10/01/2024T16:22:05-06:00		
	Nombre del emisor de la respuesta OCSP	OCSP de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado de OCSP	Autoridad Certificadora Intermedia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Número de serie del certificado OCSP	636a6673636a6e0000000000000000000000000ea			
Estampa TSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	10/01/2024T22:22:02Z / 10/01/2024T16:22:02-06:00			
	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	6605063			
	Datos estampillados	0FDC3A630AE16433EBAE4E107A26E184C3518E39E20205F55CBD7415A972263A			

Firmante	Nombre	EDUARDO ARANDA MARTINEZ	Estado del certificado	OK	Vigente
	CURP	AAME861230HOCRRD00			
Firma	Serie del certificado del firmante	706a6620636a66000000000000000000000002b8df	Revocación	OK	No revocado
	Fecha (UTC / Ciudad de México)	10/01/2024T00:54:40Z / 09/01/2024T18:54:40-06:00	Estatus firma	OK	Valida
	Algoritmo	SHA256/RSA_ENCRYPTION			
	Cadena de firma	ba c0 6c d8 9f c4 59 bb 2f 58 59 47 76 46 91 0b 7a 7d a5 42 da 12 7d 0a e2 e9 2b 72 88 f5 7c 29 31 1c e6 da 16 9c a4 26 d6 d9 c1 44 dd 58 65 0c f6 cc 03 43 32 6e 86 35 be 44 dd e0 2d b0 71 93 e5 01 1e 99 11 ee cf fe 50 9c 7c 84 2d 4a c8 29 71 c3 30 ba b4 3d b3 93 55 4e 65 1f 74 7c d4 66 6c 55 03 da d2 35 2f e9 99 35 a4 8c c5 78 57 4f ba 68 38 e4 d9 6e 2a 17 5d 9f df e6 04 34 25 32 e4 87 62 87 24 ae 45 54 28 6e da 04 54 3c 5f bc 8f c2 ff 32 22 d0 40 4c f1 ed 38 33 b0 ab 83 32 24 18 84 85 b0 5b 91 a3 26 ac 1b 75 d4 3a 53 4b 5c 3a c5 23 91 a4 e3 d9 f9 ba 61 ff 03 a4 da 4e 43 dc 74 2e 98 55 ce c9 98 da 60 94 44 4d 34 54 dc d0 ba a4 21 78 91 dc e2 ce 2f c8 bc 9c b7 a9 78 9a f5 e3 c9 a6 e2 df 4e 5f 36 1b c3 01 14 fc 6f 83 63 9d 60 7b 19 b5 27 42 98 e9 1f 75 64 66			
	Validación OCSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	10/01/2024T00:54:46Z / 09/01/2024T18:54:46-06:00		
	Nombre del emisor de la respuesta OCSP	OCSP ACI del Consejo de la Judicatura Federal			
	Emisor del certificado de OCSP	Autoridad Certificadora Intermedia del Consejo de la Judicatura Federal			
	Número de serie del certificado OCSP	706a6620636a66000000000000000000000002b8df			
Estampa TSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	10/01/2024T00:54:40Z / 09/01/2024T18:54:40-06:00			
	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	6600138			
	Datos estampillados	0B3DB533F658ECFC9F22EEDAB77458CC52E3855B027E63786D0FC378DAE7D0C2			