

AMPARO EN REVISIÓN 105/2021
RECURRENTE: SANTIAGO NARVÁEZ HERRASTI
E INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES

MINISTRO PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK
SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO
COLABORÓ: HÉCTOR ARMANDO SALINAS OLIVARES

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno, emite la siguiente

S E N T E N C I A

mediante la que se resuelve el amparo en revisión 105/2020, interpuesto por Santiago Narváez Herrasti y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en contra de la sentencia dictada el veintidós de mayo de dos mil veinte por la Juez Tercera de Distrito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, en el juicio de amparo indirecto 591/2018.

I. ANTECEDENTES

1. **Hechos que dieron lugar al juicio.** El veintitrés de octubre de dos mil diecisiete Santiago Narváez Herrasti presentó una solicitud de acceso a la información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. En ella requirió de la Procuraduría General de la República (en adelante PGR o Procuraduría) la versión pública de *“cualquier documento relacionado con la contratación de cualquier software, licencia o herramienta tecnológica desarrollada por la firma NSO Group o por alguna de sus filiales y/o subsidiarias incluyendo versión pública de los contratos correspondientes”* en el periodo del año dos mil al dos mil diecisiete.
2. El seis de diciembre siguiente la PGR emitió el oficio PGR/UTAG/DG/002565/2017 mediante el cual negó al ciudadano la información solicitada. La Procuraduría consideró que se actualizaban las causas de reserva de información previstas en las fracciones I, V, VII y XIII del artículo 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información

Pública¹ (en adelante Ley Federal), pues su difusión comprometería la seguridad nacional (fracs. I y XIII), pondría en riesgo la vida, seguridad y salud tanto de los funcionarios de la Procuraduría como de sus familiares (frac. V), y comprometería la prevención y persecución de los delitos (frac VII). En consecuencia, determinó reservar la información por un plazo de cinco años².

3. **Recurso de revisión ante el INAI.** Inconforme con esa respuesta, el nueve de enero de dos mil dieciocho el solicitante interpuso ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante INAI) el recurso de revisión administrativa previsto en los artículos 149 de la Ley Federal y 143 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante Ley General). Argumentó que, atendiendo al principio de máxima publicidad, la PGR debía entregarle una versión pública de la información solicitada en la cual se testaran las partes clasificadas. Asimismo, señaló que la prueba de daño presentada por la Procuraduría era deficiente, pues no había acreditado que la difusión de la información solicitada representara un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional³.
4. El once de abril de dos mil dieciocho el Pleno del INAI resolvió el recurso de revisión administrativa (expediente **RRA 0115/18**). Por una parte, estimó que, contrariamente a lo que había concluido la PGR, la entrega de la información solicitada no comprometía la prevención y persecución de los delitos, por lo que no se actualizaba la causa de reserva prevista en la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal⁴.

¹ **Artículo 110.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 113 de la Ley General, como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

[...]

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

[...]

VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

[...]

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

² Véase el expediente electrónico del juicio de amparo indirecto 591/2018 del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México (Número de Expediente Único Nacional 22898713), anexo 1 de la demanda de amparo.

³ Véase *ídem*.

⁴ Véase *ibíd.*, anexo 2 de la demanda de amparo.

5. Por otro lado, sin embargo, el INAI consideró que sí se actualizaban las causas de reserva previstas en las fracciones I y V del artículo 110 de la Ley Federal, pues difundir la información solicitada efectivamente comprometía la seguridad nacional y también ponía en riesgo la vida, seguridad o salud de los funcionarios de la Procuraduría⁵.

6. Para ello, en primer lugar, el órgano garante explicó que el contrato de la adquisición del software estaba constituido de la siguiente forma:

<i>Declaraciones de las partes en las que se establecen las facultades de la PGR para suscribir el contrato de mérito, así como la constitución y fundamentos legales de la sociedad constituida del proveedor.</i>
<i>Cláusulas:</i> <ul style="list-style-type: none">• <i>Primera: Objeto</i>• <i>Segunda: Importe total y precio unitario.</i>• <i>Tercera: Anticipo y amortización.</i>• <i>Cuarta: Forma y lugar de pago.</i>• <i>Quinta: Impuestos.</i>• <i>Sexta: Vigencia (31 de diciembre de 2014).</i>• <i>Séptima: Lugar de entrega del bien.</i>• <i>Octava: Garantía del bien.</i>• <i>Novena: Obligaciones del proveedor.</i>• <i>Décima: Obligaciones de la PGR.</i>• <i>Décima primera: Garantía de anticipo y de cumplimiento.</i>• <i>Décima segunda: Restricción de transferencia de derechos y obligaciones.</i>• <i>Décima tercera: Administración y Verificación.</i>• <i>Décima cuarta: Confidencialidad.</i>• <i>Décima quinta: Modificación al contrato.</i>• <i>Décima sexta: Pena convencional.</i>• <i>Décima séptima: Patentes, marcas y derechos de autor.</i>• <i>Décima octava: Recisión anticipada.</i>• <i>Décima novena: Procedimiento de recisión.</i>• <i>Vigésima: Suspensión temporal del contrato.</i>• <i>Vigésima segunda: Prórrogas.</i>• <i>Vigésima tercera: Legislación aplicable.</i>• <i>Vigésima cuarta: Controversias</i>

⁵ Véase ídem.

Anexo técnico en el que se describen el bien adquirido, su garantía, mantenimiento, actualizaciones, plazos de cumplimiento, cotizaciones y diversas descripciones técnicas del sistema para la realización de las actividades sustantivas de la PGR.

7. A partir de un análisis de este contenido, el INAI advirtió que había aspectos generales cuya divulgación no comprometía la seguridad nacional. Sin embargo, estimó que la difusión de las especificaciones técnicas del software y sus métodos de operatividad podría mermar la eficacia del Estado para generar inteligencia con fines de seguridad nacional para el combate, prevención y persecución de delitos. Por lo tanto, con fundamento en la fracción I del artículo 110 de la Ley Federal, en relación con los artículos 1, 12, 13, 29, 30, 50 y 51 de la Ley de Seguridad Nacional⁶, determinó que

⁶ **Artículo 1.** Las disposiciones de la presente Ley son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional.

La misma tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como, la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea; regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia.

Artículo 12. Para la coordinación de acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional se establece el Consejo de Seguridad Nacional, que estará integrado por: [...]

X. El Fiscal General de la República, y [...]

Artículo 13. 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. Los lineamientos que permitan el establecimiento de políticas generales para la Seguridad Nacional;

III. El Programa para la Seguridad Nacional y la definición anual de la Agenda Nacional de Riesgos;

IV. La evaluación periódica de los resultados del Programa y el seguimiento de la Agenda Nacional de Riesgos;

V. Los programas de cooperación internacional;

VI. Las medidas necesarias para la Seguridad Nacional, dentro del marco de atribuciones previsto en la presente Ley y en otros ordenamientos aplicables;

VII. Los lineamientos para regular el uso de aparatos útiles en la intervención de comunicaciones privadas;

VIII. Los lineamientos para que el Centro preste auxilio y colaboración en materia de Seguridad Pública, procuración de justicia y en cualquier otro ramo de la Administración Pública que acuerde el Consejo;

IX. Los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de Seguridad Nacional, y

X. Los demás que establezcan otras disposiciones o el Presidente de la República.

Artículo 29. Se entiende por inteligencia el conocimiento obtenido a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información, para la toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional.

Artículo 30. La información sólo podrá ser recabada, compilada, procesada y diseminada con fines de Seguridad Nacional por las instancias autorizadas.

Artículo 50. Cada instancia representada en el Consejo es responsable de la administración, protección, clasificación, desclasificación y acceso de la información que genere o custodie, en los términos de la presente Ley y de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública gubernamental.

únicamente aquellas partes del contrato que tuvieran información relacionada con esos dos aspectos debían ser reservadas. No obstante, el órgano garante precisó que en este caso no era aplicable la fracción XIII del artículo 110 de la Ley Federal⁷, pues en la fracción I de ese precepto existía ya un supuesto de reserva de información específico relacionado con la seguridad nacional y, por ende, debía privilegiarse su aplicación⁸.

8. En segundo lugar, el INAI consideró que en la información requerida se hallaban nombres, cargos y firmas de servidores públicos de la PGR, así como el nombre y firma del apoderado legal del proveedor del software, por lo que su difusión podría poner en riesgo su vida e integridad personal. Por ende, concluyó que respecto de esos datos se acreditaba la causa de reserva prevista en la fracción V del artículo 110 de la Ley Federal.
9. En consecuencia, el órgano garante resolvió modificar la respuesta emitida por la PGR y le ordenó entregar al solicitante el contrato para la adquisición del software, licencia o herramienta tecnológica desarrollada por la firma *NSO Group* o por alguna de sus filiales y/o subsidiarias y su anexo, en donde únicamente podría reservar las especificaciones técnicas del equipo en cuestión, los procedimientos relacionados con su operatividad y los nombres, cargos y firmas de aquellas personas físicas que participaron en la contratación y que tuvieran conocimiento privilegiado, concreto y específico sobre los procedimientos, métodos, especificaciones técnicas, tecnología y equipo que se utilizan para la generación de inteligencia⁹.

Artículo 51. Además de la información que satisfaga los criterios establecidos en la legislación general aplicable, es información reservada por motivos de Seguridad Nacional:

- I. Aquella cuya aplicación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia para la Seguridad Nacional, sin importar la naturaleza o el origen de los documentos que la consignent, o
- II. Aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza.
[Énfasis añadido].

⁷ Véase *supra* nota 1.

⁸ Véase el expediente electrónico del juicio de amparo indirecto 591/2018 del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México (Número de Expediente Único Nacional 22898713), anexo 2 de la demanda de amparo.

⁹ Véase *ídem*.

10. **Juicio de amparo indirecto.** Inconforme con esa determinación, el nueve de mayo de dos mil dieciocho, Santiago Narváez Herrasti promovió juicio de amparo indirecto¹⁰. Señaló como actos reclamados los siguientes:

- (i) los artículos 37, 42, 47, 48, 51 y 54 de la Ley de Seguridad Nacional,
- (ii) la respuesta emitida por la PGR en el oficio PGR/UTAG/DG/002565/2017, y
- (iii) la resolución del INAI en el recurso de revisión administrativa RRA 0115/18.

11. El quejoso alegó, en esencia, que los artículos impugnados establecían reservas absolutas de información que impedían que la ciudadanía pudiera tener acceso a información relacionada con la seguridad nacional, pues cancelaban cualquier valoración casuística en torno a la pertinencia de su publicidad o reserva. Esto resultaba violatorio del principio de máxima publicidad previsto en el artículo 6º constitucional, así como de los criterios sostenidos tanto por la Suprema Corte como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos¹¹. Por otro lado, adujo que el INAI no se había pronunciado sobre todos los documentos relacionados con su solicitud y que la decisión de reservar la información con fundamento en las fracciones I y V del artículo 110 de la Ley Federal resultaba violatoria de su derecho al acceso a la información.

12. **Prevención, desechamiento parcial y admisión.** La demanda fue turnada al Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México. Su titular ordenó formar el expediente respectivo (número **591/2018**) y previno al quejoso para que identificara a los funcionarios del INAI y de la PGR a los que atribuía el carácter de autoridades responsables, relacionara los actos reclamados con cada una de las autoridades señaladas y precisara si impugnaba los artículos 37, 42, 47, 48, 51 y 54 de la Ley de Seguridad Nacional como autoaplicativos o heteroaplicativos, en cuyo caso debería señalar el acto de aplicación respectivo¹².

¹⁰ Véase *ibíd.*, demanda de amparo.

¹¹ Véase *ídem*.

¹² Véase *ibíd.*, acuerdo de once de mayo de dos mil dieciocho.

13. Desahogada la prevención por el quejoso, el veintitrés de mayo de dos mil dieciocho el juez de distrito dictó un segundo acuerdo. Por un lado, desechó de plano la demanda respecto del acto reclamado a la PGR, pues consideró que se actualizaba de forma notoria y manifiesta la causa de improcedencia prevista en el artículo 61, fracción XVII, de la Ley de Amparo¹³, toda vez que la resolución del INAI en el RR 0115/18 había sustituido procesalmente el oficio reclamado a la Procuraduría. Por otro lado, en cambio, el juez admitió la demanda de amparo respecto de los artículos 37, 42, 47, 48, 51 y 54 de la Ley de Seguridad Nacional, así como de la resolución del INAI en el RR 0115/18. Asimismo, señaló día y hora para la celebración de la audiencia constitucional, solicitó a las autoridades responsables su informe justificado y dio vista al agente del Ministerio Público de la Federación¹⁴.
14. **Primera sentencia de amparo.** El veintisiete de julio de dos mil dieciocho se llevó a cabo la audiencia constitucional y el trece de diciembre siguiente el Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México dictó sentencia¹⁵. Por un lado, **sobreseyó** en el juicio de amparo respecto de los artículos 37, 42, 47, 48, 51 y 54 de la Ley de Seguridad Nacional, al estimar que el INAI no había aplicado dichos preceptos en su resolución. Consideró que, al no haber un acto de aplicación, se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo¹⁶.

¹³ **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

[...]

XVII. Contra actos emanados de un procedimiento judicial o de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando por virtud del cambio de situación jurídica en el mismo deban considerarse consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas en el procedimiento respectivo, por no poder decidirse en tal procedimiento sin afectar la nueva situación jurídica.

[...]

¹⁴ Véase el expediente electrónico del juicio de amparo indirecto 591/2018 del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México (Número de Expediente Único Nacional 22898713), acuerdo de veintitrés de mayo de dos mil dieciocho.

¹⁵ *Ibíd.*, primera sentencia de amparo.

¹⁶ **Artículo 61.** El juicio de amparo es improcedente:

[...]

XII. Contra actos que no afecten los intereses jurídicos o legítimos del quejoso, en los términos establecidos en la fracción I del artículo 5o de la presente Ley, y contra normas generales que requieran de un acto de aplicación posterior al inicio de su vigencia;

[...]

15. Por otro lado, sin embargo, el juez de distrito **concedió el amparo** respecto de la resolución del INAI en el RR 0115/18. Consideró que existían indicios objetivos que apuntaban a que el software contratado por la PGR había sido usado en contra de periodistas, activistas y defensores de derechos humanos sin autorización judicial. El juez estimó que eso constituía una materia genuina de interés público al estar relacionada con violaciones graves al derecho humano a la privacidad y actos de corrupción institucional. De este modo, existía interés público en conocer todas las cláusulas y el anexo técnico del contrato, por lo que el INAI debía permitir que el quejoso tuviera acceso a toda la información, incluyendo los nombres de las personas físicas involucradas.
16. **Primer recurso de revisión.** Inconformes con la sentencia de amparo, los Comisionados del Pleno del INAI y la Fiscalía General de la República (en adelante FGR o Fiscalía) interpusieron sendos recursos de revisión. Por su parte, el quejoso interpuso revisión adhesiva. Los medios de impugnación fueron turnados al Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (expediente R.A. 23/2019)¹⁷.
17. El quince de enero de dos mil diecinueve el tribunal colegiado del conocimiento admitió los recursos de revisión interpuestos por las autoridades y desechó la revisión adhesiva por extemporánea¹⁸. Posteriormente, el veintisiete de junio siguiente **revocó la sentencia recurrida**. El tribunal consideró que el juez de distrito no había tenido en cuenta que la Fiscalía debía participar en el proceso como tercero interesado. Dado que esa omisión constituía una violación a las reglas fundamentales que normaban el procedimiento del juicio de amparo, ordenó su reposición a partir del auto de admisión de demanda para que el juez de distrito emplazara a la FGR y continuara con la tramitación del juicio.
18. **Reposición del procedimiento de amparo.** El doce de julio de dos mil diecinueve el juez de distrito dio cumplimiento y ordenó que se tuviera como

¹⁷ Véase el expediente electrónico del amparo de revisión R.A. 23/2019 del índice del Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (Número de Expediente Único Nacional 24195749), auto de quince de enero de dos mil diecinueve.

¹⁸ Véase *ídem*.

tercero interesado a la FGR, así como que las autoridades responsables presentaran su informe justificado¹⁹. Cabe precisar que en ese acuerdo no modificó los actos reclamados reconocidos en el auto de admisión de veintitrés de mayo de dos mil dieciocho (*supra* párr. 10).

19. **Segunda sentencia de amparo.** Concluida la tramitación del juicio, el Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México remitió los autos al Juzgado Tercero de Distrito del Centro Auxiliar de la Novena Región con residencia en Zacatecas, Zacatecas, en atención al oficio STCCNO/682/2019 del Consejo de la Judicatura Federal. El veintidós de mayo de dos mil veinte la juez auxiliar dictó sentencia.
20. En primer lugar, tuvo como actos reclamados únicamente los artículos 51 y 54 de la Ley de Seguridad Nacional, así como la resolución del INAI en el expediente RRA 0115/18, pues estimó que el desechamiento dictado en el acuerdo de admisión de la demanda respecto del acto reclamado a la PGR se había hecho extensivo a los artículos 37, 42, 47 y 48 de la Ley de Seguridad Nacional.
21. En segundo lugar, **negó el amparo** respecto de los artículos 51 y 54 de la Ley de Seguridad Nacional. La juez sometió estos preceptos a un ‘test’ de proporcionalidad para determinar la constitucionalidad de las reservas de información contenidas en ellos. En ese sentido, concluyó que los artículos perseguían una finalidad constitucionalmente válida, así como que la reserva de esa información resultaba idónea, necesaria y proporcional en sentido estricto²⁰.

¹⁹ Véase el expediente electrónico del juicio de amparo indirecto 591/2018 del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México (Número de Expediente Único Nacional 22898713), auto de doce de julio de dos mil diecinueve.

²⁰ Concretamente, la juez auxiliar sostuvo que: estos preceptos buscaban regular la excepción para reservar información relacionada con seguridad nacional prevista en el artículo 6º constitucional (finalidad); la difusión de la información señalada en ellos permitiría que sujetos malintencionados pudieran generar sus propias herramientas tecnológicas y generar un menoscabo en contra de otros gobernados, por lo tanto, su reserva permitía cumplir la finalidad perseguida (idoneidad); la reserva de esa información por mandato de ley era necesaria para dotar de certeza jurídica y delimitar qué información sobre seguridad nacional requiere ese tipo de tratamiento (necesidad) y, por último, sostuvo que los beneficios para la sociedad que generaba la reserva sobrepasaban el interés del solicitante y la afectación a su derecho de acceso a la información (proporcionalidad en sentido estricto).

22. Finalmente, la juez **concedió el amparo** al quejoso en contra de la resolución del INAI en el RRA 0115/18 porque resultaba violatoria del principio de exhaustividad. Sostuvo que no se había precisado si existía algún otro documento que estuviera relacionado con el contrato de la adquisición del software y su anexo técnico en el que pudiera existir información susceptible de ser otorgada al solicitante. En consecuencia, ordenó al Pleno del INAI revocar el acto impugnado y dictar uno nuevo en el que se pronunciara sobre la existencia de otros documentos relacionados con la contratación del software y resolviera lo conducente con libertad de jurisdicción²¹.
23. **Segundo recurso de revisión.** Inconformes con la segunda sentencia de amparo, tanto el quejoso como el INAI interpusieron sendos recursos de revisión. Nuevamente correspondió conocer del asunto al Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (expediente RA 129/2020)²². El quince de febrero de dos mil veintiuno, el tribunal colegiado del conocimiento dictó sentencia en la que resolvió **reservar jurisdicción** a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y remitirle los autos para que decidiera si debía hacerse cargo del estudio de constitucionalidad de los artículos 37, 42, 47, 48, 51 y 54 de la Ley de Seguridad Nacional, en términos de lo dispuesto en el Acuerdo General del Tribunal Pleno 5/2013²³.
24. **Trámite en la Suprema Corte.** El treinta de marzo de dos mil veintiuno el ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acordó formar el toca de revisión (expediente número **105/2021**) y que se asumiera la competencia originaria para conocer de los recursos. Asimismo, ordenó que el asunto se radicara en la Segunda Sala de la Suprema Corte, pues correspondía a una materia de su especialidad, y se le turnara al ministro Javier Laynez Potisek para que se encargara de elaborar el proyecto de resolución respectivo²⁴.

²¹ Véase el expediente electrónico del juicio de amparo indirecto 591/2018 del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México (Número de Expediente Único Nacional 22898713), sentencia de veintidós de mayo de dos mil veinte.

²² Véase el expediente electrónico del amparo en revisión R.A. 129/2020 del índice del Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (Número de Expediente Único Nacional 27082117), auto de siete de octubre de dos mil veinte.

²³ *Ibíd.*, sentencia de quince de febrero de dos mil veintiuno.

²⁴ Véase el expediente electrónico del amparo en revisión 105/2021, auto de treinta de marzo de dos mil veintiuno.

25. **Avocamiento.** El cinco de julio de dos mil veintiuno la ministra Presidenta de la Segunda Sala acordó que ésta se avocara al conocimiento del asunto y ordenó que se remitieran los autos al ministro ponente²⁵.

II. COMPETENCIA

26. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver el presente recurso de revisión de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Federal²⁶; 83, primer párrafo, de la Ley de Amparo²⁷; y, 10, fracción II, inciso a), y 11, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación²⁸, vigentes hasta el siete de junio de dos mil veintiuno, en relación con el artículo Quinto transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno²⁹; así como a los puntos primero y segundo, fracción III, del Acuerdo General 5/2013 del Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos

²⁵ *Ibíd.*, auto de cinco de julio de dos mil veintiuno.

²⁶ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

[...]

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia:

a) Cuando habiéndose impugnado en la demanda de amparo normas generales por estimarlas directamente violatorias de esta Constitución, subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

²⁷ **Artículo 83.** Es competente la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del recurso de revisión contra las sentencias dictadas en la audiencia constitucional, cuando habiéndose impugnado normas generales por estimarlas inconstitucionales, o cuando en la sentencia se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución y subsista en el recurso el problema de constitucionalidad.

²⁸ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

[...]

II. Del recurso de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o los tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos:

a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad de normas generales, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado una ley federal, local, del Distrito Federal, o un tratado internacional, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: [...]

V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda.

²⁹ **Artículo quinto transitorio.** Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

mil trece³⁰, porque fue interpuesto contra una sentencia dictada en audiencia constitucional por una juez de distrito, en el que subsiste el problema de constitucionalidad de una ley federal, sin que se estime necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. OPORTUNIDAD Y LEGITIMACIÓN

27. Es innecesario abordar estos aspectos ya que fueron analizados debidamente por el Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito al momento de reservar jurisdicción a la Suprema Corte³¹, sin que esta Segunda Sala advierta la actualización de alguna otra causa de improcedencia respecto del recurso de revisión.

IV. CORRECCIÓN DE INCONGRUENCIA

28. En términos de lo dispuesto en el punto Noveno, fracciones I y II, del Acuerdo General Plenario 5/2013³², en principio corresponde a los tribunales colegiados de circuito analizar todo lo relativo a las formalidades en el dictado de la sentencia y la procedencia del juicio de amparo. Sin embargo, por una cuestión de economía procesal y de manera excepcional, la Segunda Sala procede a corregir una incongruencia en la sentencia de amparo que no fue identificada por el Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

³⁰ **Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

[...]

III. Los amparos en revisión en los que subsistiendo la materia de constitucionalidad de leyes federales o tratados internacionales, no exista precedente y, a su juicio, se requiera fijar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional y, además, en el caso de los interpuestos contra sentencias dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, revistan interés excepcional; o bien, cuando encontrándose radicados en una Sala así lo acuerde ésta y el Pleno lo estime justificado;

[...]

Tercero. Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito.

³¹ Véase el expediente electrónico del amparo en revisión R.A. 129/2020 del índice del Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (Número de Expediente Único Nacional 27082117), sentencia de quince de febrero de dos mil veintiuno.

³² **Noveno.** En los supuestos a que se refiere el inciso A) de la fracción I del punto cuarto del presente acuerdo general, el tribunal colegiado de circuito procederá en los términos siguientes:

I. Verificará la procedencia de los recursos de revisión, así como de la vía y resolverá, en su caso, sobre el desistimiento o la reposición del procedimiento;

II. Abordará el estudio de los agravios relacionados con las causas de improcedencia del juicio y, en su caso, examinará las formuladas por las partes cuyo estudio hubieren omitido el juez de distrito o el magistrado unitario de circuito, así como las que advierta de oficio;

[...].

29. Concretamente, la sentencia recurrida omitió pronunciarse respecto de cuatro artículos de la Ley de Seguridad Nacional que fueron impugnados por el quejoso. Como ya se señaló, en el acuerdo de admisión de veintitrés de mayo de dos mil dieciocho, el Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México tuvo como actos reclamados los artículos 37, 42, 47, 48, 51 y 54 de la Ley de Seguridad Nacional (*supra* párr. 10). Sin embargo, al momento de dictar sentencia en auxilio de ese juzgador, la Juez Tercera de Distrito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, determinó no tener como actos reclamados los artículos 37, 42, 47 y 48 de la Ley de Seguridad Nacional afirmando que el juez auxiliado así lo había determinado en el acuerdo de admisión de la demanda de amparo. Sin embargo, tal conclusión no corresponde con la determinación tomada en el acuerdo admisorio ni encuentra sustento tampoco en el acuerdo mediante el cual el juez de distrito repuso el procedimiento de amparo, en cumplimiento a la sentencia del R.A. 23/2019 dictada por el Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (*supra* párr. 18).
30. Toda vez que no hubo pronunciamiento sobre todos los actos reclamados, la inconsistencia debe ser reparada por el tribunal revisor, tal como se establece en la jurisprudencia de la Segunda Sala³³. Por consiguiente, en el presente asunto es necesario analizar también si se actualiza alguna causa de improcedencia respecto de los artículos 37, 42, 47 y 48 de la Ley de Seguridad Nacional y, en caso de no ser así, proceder al estudio de los planteamientos de constitucionalidad formulados contra ellos por el quejoso.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

31. Esta Segunda Sala advierte de oficio que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción XII, del artículo 61 de la Ley de

³³ Véase la tesis de jurisprudencia de la Segunda Sala número 2a/J.58/99 cuyo rubro es "ACTOS RECLAMADOS. LA OMISIÓN DE SU ESTUDIO EN LA SENTENCIA RECURRIDA DEBE SER REPARADA POR EL TRIBUNAL REVISOR, A PESAR DE QUE SOBRE EL PARTICULAR NO SE HAYA EXPUESTO AGRAVIO ALGUNO EN LA REVISIÓN.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo IX, junio de mil novecientos noventa y nueve, pág. 35.

Amparo³⁴, en relación con el artículo 5, fracción I, de ese mismo ordenamiento³⁵, respecto de los artículos 37, 42, 47, 48 y 54 de la Ley de Seguridad Nacional. Al momento de recibir la demanda de amparo, el juez de distrito previno al quejoso para que precisara, entre otras cosas, si la impugnación de los artículos de la Ley de Seguridad Nacional era por su naturaleza autoaplicativa o heteroaplicativa y, en ese caso, debía señalar el primer acto de aplicación de los preceptos impugnados³⁶. En el desahogo de la prevención el quejoso señaló, por un lado, que el primer acto de aplicación de los artículos 37, 42, 47 y 48 de la Ley de Seguridad Nacional había sido la respuesta de la PGR a su solicitud de información contenida en el oficio PGR/UTAG/DG/002565/2017. Sin embargo, dado que dicho acto fue desechado de plano por el juez de distrito en el acuerdo de admisión de la demanda, no existe constancia de que los artículos 37, 42, 47 y 48 de la Ley de Seguridad Nacional hayan sido aplicados de forma definitiva en contra del quejoso, ni que hayan generado alguna afectación en su esfera jurídica. Por tanto, carece de interés jurídico y legítimo para impugnar su validez constitucional.

32. Por otro lado, el quejoso señaló que el primer acto de aplicación de los artículos 51 y 54 de la Ley de Seguridad Nacional fue la resolución del recurso de revisión RRA 0115/18 del INAI. No obstante, a partir de una lectura pormenorizada del contenido de ese acto, se advierte que el artículo 54 no fue invocado en momento alguno por el órgano garante para justificar la reserva de la información solicitada por el quejoso. Es cierto que ese precepto sí fue empleado por la PGR para sustentar su decisión en el oficio PGR/UTAG/DG/002565/2017. Sin embargo, como ya se explicó en el párrafo anterior, ese acto no formó parte de la litis en el juicio de amparo, por lo que no puede ser considerado como el primer acto de aplicación que obligue a

³⁴ Véase *supra* nota 16.

³⁵ **Artículo 5º.** Son partes en el juicio de amparo:

I. El quejoso, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1º de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.

[...]

³⁶ Véase el expediente electrónico del juicio de amparo indirecto 591/2018 del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México (Número de Expediente Único Nacional 22898713), acuerdo de once de mayo de dos mil dieciocho.

esta Segunda Sala a pronunciarse sobre su validez constitucional. El artículo 54 no generó consecuencias legales sobre la esfera jurídica del quejoso a través de la resolución del recurso de revisión RRA 0115/18 emitida por el INAI. De este modo, lo conducente es **sobreseer en el juicio respecto de los artículos 37, 42, 47, 48 y 54 de la Ley de Seguridad Nacional.**

VI. ESTUDIO DE FONDO

33. El presente apartado se limita a dilucidar si fue indebido que la juez de distrito haya negado el amparo al quejoso respecto del artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional. Por razón de método y claridad en el estudio, primero se expondrán las consideraciones que motivaron la negativa del amparo frente a ese precepto legal, así como los agravios esgrimidos contra ellas **(A)**. Después se analizará si esos argumentos resultan suficientes para desvirtuar las conclusiones de la juez, es decir, se resolverá la litis de la revisión **(B)**. Solamente si tales agravios llegaran a estimarse fundados de manera tal que el sentido de la sentencia recurrida no pudiera sostenerse, esta Segunda Sala procederá a revocarla y dictará la que corresponda, tal como dispone el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo³⁷. De lo contrario, se confirmará la negativa del amparo **(C)**.

A

34. **Sentencia recurrida.** La juez de distrito negó el amparo respecto del artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional porque consideró que, contra lo que había alegado el quejoso, ese precepto no constituía una restricción desproporcionada del derecho de acceso a la información pública previsto en el artículo 6° constitucional. Para llegar a esa conclusión, la juez sometió el precepto impugnado a un examen o ‘test’ de proporcionalidad.

³⁷ **Artículo 93.** Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

[...]

V. Si quien recurre es el quejoso, examinará los demás agravios; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda;

35. En primer lugar, estimó que el artículo impugnado perseguía una *finalidad constitucionalmente válida*, pues buscaba regular la excepción para reservar información relacionada con temas de seguridad nacional prevista en el artículo 6º constitucional. En segundo lugar, afirmó que la reserva de la información prevista en el artículo 51 era una medida *idónea* para conseguir la finalidad perseguida porque el legislador había previsto que la difusión de esa información podía representar una amenaza para la sociedad y entorpecería las labores del Estado en la prevención e investigación de delitos. En tercer lugar, sostuvo que la reserva prevista en el precepto impugnado era *necesaria*, pues dotaba de certeza jurídica sobre cuáles eran los supuestos en los que resultaba válido reservar información por motivos de seguridad nacional. Por último, señaló que la medida era *proporcional en sentido estricto* porque evitaba que ciertas personas desarrollaran sus propias herramientas tecnológicas para generar un daño a otros gobernados. Además, destacó que la reserva de esa información era temporal, lo que implicaba que el gobernado eventualmente podrá tener acceso a esos datos³⁸.
36. **Agravios.** El recurrente-quejoso aduce que la juez de distrito concluyó indebidamente la constitucionalidad del artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional. Para demostrarlo esgrime básicamente dos argumentos:
37. En primer lugar, sostiene que la juez de distrito no atendió la cuestión efectivamente planteada respecto de la inconstitucionalidad de ese precepto legal, pues en la demanda de amparo había argumentado que en él se establecía una reserva absoluta de información que cancelaba cualquier valoración casuística en torno a la pertinencia de reservarla o publicarla. Toda vez que había criterios de la Suprema Corte que sostenían que las reservas absolutas de información vulneraban el derecho fundamental de acceso a la información porque lo restringían sin cumplir con los requisitos de necesidad ni de proporcionalidad, la juez debía haber concluido que la reserva de información en esos términos era inconstitucional³⁹.

³⁸ Véase el expediente electrónico del juicio de amparo indirecto 591/2018 del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México (Número de Expediente Único Nacional 22898713), segunda sentencia de amparo.

³⁹ Véase el expediente electrónico del amparo en revisión 105/2021, escrito del recurso de revisión.

38. En segundo lugar, el recurrente señala que la juez entendió equívocamente las gradas del examen de proporcionalidad y, por consiguiente, llevó a cabo un control de constitucionalidad incompleto y superfluo. Primero, alega que se identificó equivocadamente la finalidad constitucional porque el precepto también busca proteger la privacidad y evitar la difusión ilegítima de información clasificada como reservada. Segundo, argumenta que la reserva de información por mandato de ley no es necesaria porque no representa la medida menos lesiva para lograr la finalidad constitucional. Afirma que la elaboración de versiones públicas es una alternativa que restringe en menor medida el derecho de acceso a la información y tiene el mismo grado de eficacia para proteger la preservación de la seguridad nacional, pues el sujeto obligado puede testar aquella información que, de manera demostrable, comprometa ese bien jurídico. Por último, sostiene que la juez de distrito no advirtió que la medida tampoco es proporcional en sentido estricto, pues la afectación al derecho de acceso a la información es mucho más intensa que el grado de satisfacción del interés público en que se preserve la confidencialidad de la información prevista en el precepto impugnado⁴⁰.

B

39. **Litis de la revisión.** En los agravios del quejoso contra la sentencia recurrida subyacen dos preguntas constitucionales de cuya respuesta depende que la Segunda Sala confirme o revoque la negativa del amparo:

1. ¿El artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional prevé una reserva absoluta de información?
2. Si no fuese absoluta, ¿la reserva de información prevista en el artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional es necesaria y proporcional en sentido estricto?

40. A continuación, se da respuesta puntual a cada una de estas cuestiones.

⁴⁰ Véase *ídem*.

1. ¿El artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional prevé una reserva absoluta de información?

41. Esta Suprema Corte ya ha sostenido en diversas ocasiones que las reservas absolutas de información son inconstitucionales porque vulneran los artículos 6° de la Constitución Federal⁴¹ y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴². Tanto el Tribunal Pleno como las dos Salas han considerado que, cuando una causa legal de reserva de información esté formulada de manera tal que impida por completo determinar casuísticamente la pertinencia de difundirla o reservarla, aquélla restringe de manera desproporcionada el derecho fundamental de acceso a la información⁴³. De este modo, la validez constitucional de cualquier precepto legal donde se prevea una reserva de información depende, entre otras cosas, de que aquél permita que el sujeto obligado determine en cada situación específica si la información solicitada debe clasificarse o no.
42. En relación con lo anterior, es criterio reiterado y vinculante del Pleno de la Suprema Corte que el carácter absoluto de una reserva de información radica

⁴¹ Artículo 6°. [...]

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

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

[...]

⁴² **Artículo 13.** Libertad de Pensamiento y de Expresión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

⁴³ Véase, por ejemplo, la razón esencial de la jurisprudencia número P./J.45/2007 de rubro **"INFORMACIÓN RESERVADA. EXCEPCIÓN A LA PROHIBICIÓN DE SU DIVULGACIÓN."**, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9a época, tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, pág. 991; **amparo en revisión 173/2012**, párrs. 198 a 210, resuelto por la Primera Sala el seis de febrero de dos mil trece, en este punto por mayoría de tres votos; **amparo en revisión 894/2018**, págs. 9 a 19, resuelto por la Segunda Sala el trece de febrero de dos mil diecinueve, en este punto por unanimidad de cuatro votos, y **amparo en revisión 564/2018**, párrs. 45 a 52, resuelto por la Segunda Sala el veintidós de mayo de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de tres votos.

en que su formulación en la ley impida la realización de una **prueba de daño** a través de la cual se confirme de manera fundada y motivada que tal supuesto legal efectivamente se actualiza en el caso concreto⁴⁴. Los precedentes más recientes del Tribunal Pleno son claros y consistentes en el sentido de que, de permitir una disposición legal, la realización de este ejercicio ponderativo a cargo del sujeto obligado, entonces no se podrá considerar que la reserva de información que ahí se establece sea absoluta, ni tampoco concluir su inconstitucionalidad por ese motivo específico, aunque pudiera hacerlo por algún otro. En esta tesitura, la cuestión aquí se reduce a dilucidar si el artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional impide o no la realización de una prueba de daño frente a una solicitud de información.

43. Responder a esta pregunta no tiene demasiada complicación. Como se explica enseguida, aunque de la letra del artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional no se desprenda expresamente la obligación de realizar una prueba de daño para reservar toda la información relacionada con la generación de inteligencia para la seguridad nacional, un análisis integral del precepto legal arroja que éste no impide que los sujetos obligados lleven a cabo tal ejercicio ponderativo antes de resolver sobre una solicitud de información en ese sentido. Mientras que de la interpretación sistemática de esta disposición se desprende claramente que resulta indispensable realizar una prueba de daño antes de que un sujeto obligado pueda invocar dicho precepto legal como fundamento para reservar información por motivos de seguridad nacional, frente a esa causa de reserva también es posible oponer las excepciones

⁴⁴ Véase, por ejemplo, **acción de inconstitucionalidad 80/2018**, relacionada con la constitucionalidad de los artículos 23 y 33 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, págs. 15 a 32, resuelta el trece de febrero de dos mil veinte, en este punto por mayoría de seis votos; **acción de inconstitucionalidad 13/2016 y su acumulada 14/2016**, relacionadas con la constitucionalidad del artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, párrs. 32 a 60, resueltas el veinticinco de febrero de dos mil veinte, en este punto por mayoría de seis votos; **acción de inconstitucionalidad 66/2019**, relacionada con la constitucionalidad del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, págs. 15 a 37, resuelta el dos de marzo de dos mil veinte, en este punto por mayoría de ocho votos, y **acción de inconstitucionalidad 109/2019**, relacionada con la constitucionalidad de los artículos 61, 63 y 66 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, págs. 41 a 49, resuelta el veinte de octubre de dos mil veinte, en este punto por mayoría de diez votos.

previstas en las leyes de transparencia a fin de salvaguardar el interés público ante violaciones graves a derechos humanos, delitos de lesa humanidad o actos de corrupción.

44. En primer lugar, de la literalidad de este precepto legal efectivamente no se desprende de forma expresa la obligación de realizar una prueba de daño antes de reservar información relacionada con la generación de inteligencia para la seguridad nacional. De hecho, por sí sola la redacción del artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional más bien da la impresión de que sería innecesario realizar cualquier prueba en ese sentido antes de que el sujeto obligado invoque la actualización de tal causa legal de reserva.

45. El artículo en cuestión dispone a la letra lo siguiente:

“Artículo 51. Además de la información que satisfaga los criterios establecidos en la legislación general aplicable, es información reservada por motivos de Seguridad Nacional:

I. Aquella cuya aplicación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia para la Seguridad Nacional, sin importar la naturaleza o el origen de los documentos que la consignent, o

II. Aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza.”

46. Como puede observarse, la mera redacción de este artículo no presupone la realización de algún procedimiento adicional para la clasificación de la información que sea reservada por motivos de seguridad nacional, al menos no de toda aquella información a la que se refiere. Aparte de que su remisión expresa a la legislación general en materia de transparencia —que es donde se regula la prueba de daño— opera únicamente respecto de información adicional y, por consiguiente, distinta a la enunciada en las fracciones I y II (*“Además de...”*), para establecer la reserva de información por motivos de seguridad nacional la disposición utiliza el verbo *ser* en tiempo presente indicativo (*“es información reservada”*). Si se atiende a su uso más común en la legislación, esta sintaxis en principio impondría al sujeto obligado un mandato legal para clasificar sin más como reservada la información solicitada que encuadre en esos supuestos específicos (*“debe ser información reservada”*) y descartaría, en cambio, que se tratara de una

facultad a ejercer después de aplicar una prueba de daño a la solicitud (*“puede ser información reservada”*).

47. No obstante, tal como ha sostenido reiteradamente el Tribunal Pleno en relación con otros preceptos legales que establecen reservas de información en ordenamientos distintos a la legislación especializada en materia de transparencia⁴⁵, el artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional no debe ser analizado de manera aislada. Al contrario, en tanto que representa una limitación al derecho fundamental de acceso a la información, este precepto debe ser interpretado sistemáticamente con el resto de las disposiciones legales en materia de transparencia, en particular con las que regulan la prueba de daño.

48. La razón esencial que subyace a esta conclusión es simple. Reducir el sentido de la causa legal de reserva prevista en el artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional tan solo a su interpretación gramatical sería visiblemente más restrictivo para el derecho fundamental de acceso a la información que adoptar el sentido que se desprende de otro método interpretativo plenamente aplicable. En la medida que aquella postura hermenéutica favorecería principios que no son derechos humanos a costa de limitar uno que sí lo es, optar por ella en este caso resultaría contrario a la obligación prevista en el párrafo segundo del artículo 1° de la Constitución Federal de favorecer en todo tiempo a las personas la protección más amplia al interpretar las normas relativas a los derechos humanos⁴⁶.

49. El artículo 6° constitucional establece las condiciones para el ejercicio del derecho de acceso a la información. Dispone que toda la información en posesión de cualquier autoridad *“es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de orden público y seguridad nacional”*⁴⁷. Esto

⁴⁵ Véase *ídem*.

⁴⁶ Artículo 1°. [...]

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

[...].

⁴⁷ *Supra* nota 41.

significa que todas las causas de reserva de información previstas en las leyes mexicanas, independientemente del ordenamiento específico en que se encuentren, deben necesariamente perseguir al menos uno de estos dos fines constitucionales. En tanto que ellos representan los únicos límites permitidos por la Constitución Federal a la difusión de información pública, si una causa legal de reserva no está encaminada a preservar el orden público o la seguridad nacional, entonces no puede ser considerada una restricción constitucionalmente válida al derecho fundamental de acceso a la información.

50. Sin embargo, esto no quiere decir que ante la simple existencia de una causa legal de reserva que persiga alguno de estos dos fines el derecho de acceso a la información necesariamente deba ceder en todos los casos. Como simplemente no es posible establecer a priori todo el universo de supuestos en que resulta pertinente reservar información por razones de orden público o seguridad nacional sin afectar desproporcionadamente el derecho de acceso a la información, el Congreso de la Unión ha introducido en la legislación de transparencia figuras jurídicas encaminadas precisamente a darle a cada uno de estos principios constitucionales el lugar que les corresponde en una situación específica, es decir, a armonizarlos en los casos concretos. Las leyes especializadas en materia de transparencia prevén distintos mecanismos para que el derecho fundamental de acceso a la información no se vea restringido de manera innecesaria cuando se genere información que verse sobre temas que en principio estén vinculados con la preservación del orden público o la seguridad nacional, pero cuya difusión en el caso concreto en realidad no los comprometería, o incluso sería más beneficiosa para la sociedad. Uno de estos mecanismos es la conocida prueba de daño.

51. Prevista en los artículos 101, 103, 104, 108 y 114 de la Ley General⁴⁸, así como —casi en idénticos términos— 68, 97, 99, 102, 105 y 111 de la Ley

⁴⁸ **Artículo 101.** Los Documentos clasificados como reservados serán públicos cuando:

I. Se extingan las causas que dieron origen a su clasificación;

II. Expire el plazo de clasificación;

III. Exista resolución de una autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información, o

Federal, la prueba de daño básicamente representa un ejercicio ponderativo a cargo del sujeto obligado para comprobar si en el caso específico es pertinente o no clasificar determinada información como reservada. A través de ella la autoridad que pretenda cumplir las obligaciones generales de transparencia previstas en la ley, o que reciba una solicitud específica de acceso a la información pública, confirmará de manera fundada y motivada que un supuesto legal de reserva efectivamente se actualiza en el caso concreto. De

IV. El Comité de Transparencia considere pertinente la desclasificación, de conformidad con lo señalado en el presente Título.

La información clasificada como reservada, según el artículo 113 de esta Ley, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años. El periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento.

Excepcionalmente, los sujetos obligados, con la aprobación de su Comité de Transparencia, podrán ampliar el periodo de reserva hasta por un plazo de cinco años adicionales, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación, mediante la aplicación de una prueba de daño.

Para los casos previstos por la fracción II, cuando se trate de información cuya publicación pueda ocasionar la destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico para la provisión de bienes o servicios públicos, o bien se refiera a las circunstancias expuestas en la fracción IV del artículo 113 de esta Ley y que a juicio de un sujeto obligado sea necesario ampliar nuevamente el periodo de reserva de la información; el Comité de Transparencia respectivo deberá hacer la solicitud correspondiente al organismo garante competente, debidamente fundada y motivada, aplicando la prueba de daño y señalando el plazo de reserva, por lo menos con tres meses de anticipación al vencimiento del periodo.

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.

Para motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, se deberán señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Además, el sujeto obligado deberá, en todo momento, aplicar una prueba de daño.

Tratándose de aquella información que actualice los supuestos de clasificación, deberá señalarse el plazo al que estará sujeto la reserva.

Artículo 104. 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;

II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y

III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

Artículo 108. Los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen documentos o información como reservada. La clasificación podrá establecerse de manera parcial o total de acuerdo al contenido de la información del documento y deberá estar acorde con la actualización de los supuestos definidos en el presente Título como información clasificada. En ningún caso se podrán clasificar documentos antes de que se genere la información.

La clasificación de información reservada se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño.

Artículo 114. Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente Título.

[Énfasis añadido].

lo contrario, deberá publicitar la información respectiva o, en su caso, entregarla al solicitante.

52. El artículo 104 de la Ley General prevé el procedimiento específico que deben seguir los sujetos obligados al llevar a cabo una prueba de daño. Requiere que aquéllos justifiquen: (1) que la divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; (2) que ese riesgo supera el interés público general de difundir la información, y (3) que la limitación es proporcional y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio⁴⁹.
53. En la medida que este elemento es precisamente lo que permite armonizar en los casos concretos el derecho de acceso a la información pública con los dos únicos principios constitucionales que pueden operar válidamente como sus límites, la aplicabilidad de las disposiciones legales que regulan la prueba de daño tiene indudables repercusiones en la garantía de este derecho fundamental. En pocas palabras, de ellas depende que el derecho de acceso a la información no siempre tenga que ceder ante el orden público o la seguridad nacional.
54. Si un sujeto obligado pudiera simplemente invocar una causa legal de reserva sin llevar a cabo este ejercicio ponderativo, la mera vinculación de la información con alguno de estos dos conceptos en los términos que estableciera la ley conduciría indefectiblemente a su clasificación y, por ende, a la restricción del derecho de acceso a la información. Esto es básicamente lo que sucedería si se interpretara el artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional de manera aislada e independiente de las disposiciones legales especializadas en materia de transparencia. Bastaría con advertir una mínima relación de la información en posesión de la autoridad con alguno de los elementos que enuncia ese precepto legal para que el sujeto obligado la clasificara sin más como reservada por motivos de seguridad nacional.
55. En cambio, de la interpretación sistemática del artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional con las diversas disposiciones de la Ley General y la Ley

⁴⁹ Véase *ídem*.

Federal que regulan la prueba de daño se desprende que resulta indispensable realizar este ejercicio ponderativo antes de que el sujeto obligado pueda clasificar información como reservada por motivos de seguridad nacional con base en ese precepto legal. La razón para concluir esto también es muy sencilla. Mientras que en términos de la legislación especializada en materia de transparencia la prueba de daño representa un elemento jurídico ineludible en la implementación de cualquier restricción legal del derecho de acceso a la información por razones de orden público o seguridad nacional⁵⁰, el artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional obviamente entra en tal supuesto porque impone restricciones legales al ejercicio del derecho de acceso a la información específicamente por el segundo de estos motivos.

56. Más claramente, el Congreso de la Unión ha dotado de contenido a las dos restricciones constitucionales al ejercicio del derecho de acceso a la información pública primordialmente —pero no por completo— en la legislación especializada en materia de transparencia. El artículo 113 de la Ley General⁵¹ —replicado casi a la letra por el artículo 110 de la Ley Federal—

⁵⁰ La Segunda Sala ya sostuvo este criterio respecto de las causas de reserva por motivos de orden público. Véase los amparos en revisión 564/2018, párr. 41, resuelto el veintidós de mayo de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de tres votos, y 279/2019, párr. 41, resuelto el once de septiembre de dos mil diecinueve, en este punto por unanimidad de cinco votos.

⁵¹ **Artículo 113.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

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

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

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

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

VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

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

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

X. Afecte los derechos del debido proceso;

prevé distintos supuestos en los que la autoridad puede reservar la información pública que se encuentre en su poder. Mientras que cada una de sus primeras doce fracciones establece una o varias hipótesis de reserva de información encaminadas a la preservación de la seguridad nacional o el orden público, su fracción XIII remite a las hipótesis de reserva previstas expresamente en otras leyes y en los tratados internacionales. En lo que aquí interesa, la fracción I dispone que podrá clasificarse como información reservada aquella cuya publicación “*comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable*”⁵², aunque ahí no se especifica cuál es la información cuya publicación compromete la seguridad nacional. Por ende, su significado concreto para efectos de una reserva de información depende en buena medida de lo que otros ordenamientos legales dispongan en relación con el concepto de seguridad nacional.

57. Por su parte, los artículos 103, 108 y 114 de la Ley General⁵³ —replicados por los artículos 102, 105 y 111 de la Ley Federal— disponen inequívocamente que *en todos los casos* en que un sujeto obligado estime aplicable una causa de reserva de información prevista en la ley, sin excepciones, se deberá realizar una prueba de daño a través de la cual se confirme de manera fundada y motivada que tal supuesto legal efectivamente se actualiza en el caso concreto. Esto incluye, desde luego, los supuestos previstos en todas las fracciones del artículo 113 de la Ley General y del artículo 110 de la Ley Federal. Dicho a la inversa, la legislación especializada en materia de transparencia prohíbe invocar una reserva de información —ya sea que esté prevista en ella (fracs. I a XII), en algún otro ordenamiento legal (frac. XIII) o en un tratado internacional (frac. XIII)— sin que los sujetos obligados hayan realizado antes una prueba de daño de conformidad con el procedimiento que la propia ley establece.

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

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

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

[Énfasis añadido].

⁵² *Idem*.

⁵³ Véase *supra* nota 48.

58. Finalmente, los artículos 115 de la Ley General⁵⁴ y —de redacción idéntica— 112 de la Ley Federal prevén las dos “excepciones de las excepciones” a la publicidad de la información. En términos de estos preceptos, no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad (frac. I), ni cuando se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables (frac. II). Lo anterior significa que, incluso de verificarse la actualización de las hipótesis previstas en alguna de las causas legales de reserva de información, éstas solamente pueden ser invocadas por el sujeto obligado si no se está ante alguno de esos supuestos. En tanto que éstos liberan al sujeto obligado de aplicar una reserva legal para así favorecer el interés público, son excepciones a las restricciones —ya de suyo excepcionales— al derecho fundamental de acceso a la información.
59. Si la seguridad nacional está prevista como motivo expreso de reserva de información en la fracción I tanto del artículo 113 de la Ley General como del artículo 110 de la Ley Federal, entonces sistemáticamente hablando el artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional sólo puede justificar una reserva de información en la medida que especifique cuál es la información cuya publicación compromete la seguridad nacional y, por consiguiente, dote de contenido a esas dos disposiciones de la legislación especializada en materia de transparencia. No se trata, pues, de una causa de reserva autónoma que deba invocarse por un motivo diverso a la seguridad nacional ni, por tanto, separada de la citada fracción I. Y si en términos de los artículos 114 de la Ley General y 111 de la Ley Federal la normativa que regula la prueba de daño es aplicable a toda causa legal de reserva de información por motivos de seguridad nacional, entonces la prueba de daño también representa un requisito ineludible para concluir válidamente que el supuesto de reserva

⁵⁴ **Artículo 115.** No podrá invocarse el carácter de reservado cuando:

I. Se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o

II. Se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.

previsto en el artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional se actualiza en un caso concreto.

60. Como se observa, interpretar el artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional sistemáticamente con las disposiciones de la legislación especializada en materia de transparencia desemboca en la aplicación de la prueba de daño respecto de la información relacionada con la generación de inteligencia para la seguridad nacional. También da la posibilidad que se invoquen las excepciones por violaciones a derechos humanos o actos de corrupción a una reserva de información por motivos de seguridad nacional. Por el contrario, de adoptarse una interpretación literal y aislada del precepto, se corre el riesgo de que dejen de aplicar los mecanismos jurídicos creados por el legislador justamente para darle el alcance que corresponde al derecho a la información y a la seguridad nacional en los distintos supuestos que se presenten en la práctica y, por consiguiente, de que se establezca a priori una prevalencia indebida de este fin constitucional sobre aquel derecho fundamental. Esto haría de las restricciones al derecho de acceso a la información por motivos de seguridad nacional la regla y no la excepción.
61. Las anteriores consideraciones llevan a esta Segunda Sala a concluir que el artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional debe interpretarse sistemáticamente con las disposiciones especializadas en materia de transparencia, en particular las que regulan la prueba de daño. Al hacer que tengan aplicabilidad las normas relativas a dicho ejercicio ponderativo a cargo del sujeto obligado, esta postura interpretativa maximiza el derecho de acceso a la información ante las reservas de información por motivos de seguridad nacional previstas en las leyes. Asimismo, abre la puerta a que se puedan oponer las excepciones por violaciones a derechos humanos, delitos de lesa humanidad o actos de corrupción previstas en los artículos 115 de la Ley General y 112 de la Ley Federal⁵⁵. En esta tesitura, la interpretación sistemática del artículo impugnado resulta menos restrictiva para el derecho de acceso a la información que aquella que, atendiendo de forma exclusiva a su literalidad, simplemente excluye la aplicación de la prueba de daño y hace

⁵⁵ Véase *ídem*.

prevalecer la seguridad nacional en todos los casos en que exista una reserva legal por este motivo.

62. Ahora bien, si de acuerdo con la interpretación sistemática recién descrita —que es la que debe prevalecer en todos los casos por ser de las interpretaciones posibles la menos restrictiva para el derecho de acceso a la información— la realización de la prueba de daño prevista en el artículo 104 de la Ley General es indispensable para que un sujeto obligado pueda determinar válidamente que se actualiza la causa legal de reserva de información por motivos de seguridad nacional prevista en el artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional, entonces no puede afirmarse que este precepto legal impida realizar dicho ejercicio ponderativo. Por consiguiente, tampoco puede concluirse que en el artículo impugnado se prevea una reserva absoluta de información.

63. Es conveniente precisar que no es obstáculo para llegar a esta conclusión que, al resolver el **amparo en revisión 889/2019**, esta Segunda Sala haya negado el amparo contra el referido artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional, así como contra otros artículos de este mismo ordenamiento legal, bajo la siguiente consideración: *“resulta claro que los artículos 37, 42, 48 y 51 de la Ley de Seguridad Nacional al establecer una reserva absoluta de acceso a la información relacionada con el proceso de generación de inteligencia para la seguridad nacional, no transgreden el principio de máxima publicidad, así como tampoco el de acceso a la información”*⁵⁶. La razón fundamental de ello es que ese amparo en revisión fue decidido antes de que el Tribunal Pleno resolviera la **acción de inconstitucionalidad 66/2019** y zanjara de forma definitiva por mayoría calificada que, aunque no sea el único criterio para determinar la constitucionalidad de una causa de reserva, el carácter absoluto de una reserva legal de información depende de que su formulación impida la realización de una prueba de daño⁵⁷. En términos de lo

⁵⁶ **Amparo en revisión 889/2019**, págs. 21 y 22, resuelto el diecinueve de febrero de dos mil veinte, en este punto por mayoría de tres votos (en contra de los ministros Luis María Aguilar Morales y Alberto Pérez Dayán).

⁵⁷ Véase *supra* nota 44.

dispuesto en el artículo 94, párrafo doce, de la Constitución Federal⁵⁸, este último criterio es vinculante para todos los órganos jurisdiccionales del país y en todo caso el que hoy debe prevalecer para guiar las decisiones de esta Segunda Sala.

64. Por todas las razones aquí expuestas, la Segunda Sala considera que es **inoperante** el agravio del recurrente-quejoso en el sentido de que la juez de distrito omitió resolver la cuestión efectivamente planteada en su demanda de amparo, esto es, la relativa a que el artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional establecía una reserva absoluta de información que cancelaba cualquier valoración casuística en torno a la pertinencia de reservarla o publicarla. La inoperancia de ese argumento radica en que, independientemente de que el recurrente tuviera razón y la juzgadora no hubiera abordado tal planteamiento, esto no llevaría a concederle el amparo contra el artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional, pues no puede sostenerse que el precepto legal prevea una reserva absoluta de información ni, por consiguiente, que la norma sea inconstitucional por ese motivo específico.
65. Como ha quedado demostrado en esta sección, la interpretación sistemática de este artículo con el resto de las disposiciones especializadas en materia de transparencia arroja que la realización de una prueba de daño es indispensable para que el sujeto obligado pueda invocarlo como causa de reserva de información, de modo que la reserva que establece el artículo impugnado no es absoluta conforme al criterio del Tribunal Pleno. Tan es así que, al resolver el recurso de revisión RRA 115/18, el INAI corrió una prueba de daño para sostener la actualización de la causa de reserva prevista en el artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional, en relación con el artículo 110, fracción I, de la Ley Federal⁵⁹, e incluso el quejoso esgrimió en su demanda

⁵⁸ Artículo 94. [...]

Las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas [...].

⁵⁹ Véase el expediente electrónico del juicio de amparo indirecto 591/2018 del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México (Número de Expediente Único Nacional 22898713), anexo 2 de la demanda de amparo.

de amparo conceptos de violación específicamente relacionados con dicho ejercicio ponderativo⁶⁰.

2. ¿La reserva de información prevista en el artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional es necesaria y proporcional en sentido estricto?

66. Del hecho que la reserva de información prevista en el artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional no sea absoluta no se sigue automáticamente que sea constitucional. Aunque la Suprema Corte ha sostenido que las reservas absolutas de información son inconstitucionales por restringir el derecho fundamental de acceso a la información de manera innecesaria y desproporcional⁶¹, al menos en teoría podría darse el caso que en una causa de reserva el derecho de acceso a la información no se restrinja en términos absolutos, pero aun así existan medidas menos gravosas e igualmente efectivas para perseguir ese fin, o bien que la ganancia en términos del fin constitucional perseguido no sea estrictamente proporcional frente a la restricción del derecho fundamental. De este modo, en la presente sección procede determinar si la restricción al derecho de acceso a la información prevista en el artículo impugnado es necesaria y proporcional en estricto sentido en relación con la preservación de la seguridad nacional, es decir, si la medida supera las dos últimas etapas de un ‘test’ de proporcionalidad⁶².

⁶⁰ Véase *ibíd.*, demanda de amparo.

⁶¹ Véase *supra* nota 43.

⁶² En este sentido véase la tesis aislada de la Primera Sala con clave 1a.CCLXIII/2016(10a.) cuyo rubro y texto son “**TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL.** El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que

67. Responder esta pregunta tampoco reviste demasiada complejidad. Como se explica a continuación, la restricción al derecho a la información que representa la causa de reserva prevista en el artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional es necesaria para conseguir el fin perseguido, pues interpretada sistemáticamente con las disposiciones de la Ley General y la Ley Federal, se trata de la medida menos restrictiva para proteger la seguridad nacional frente a los supuestos específicos que contempla dicho precepto. Asimismo, la causa de reserva también resulta una medida proporcional en estricto sentido, pues la limitación al derecho de acceso a la información que aquélla prevé es temporal y la validez de su aplicación por un sujeto obligado está sujeta en todo momento a los distintos mecanismos encaminados a maximizar el derecho de acceso a la información en los casos concretos.

2.1 Necesidad

68. La tercera etapa de un ‘test’ de proporcionalidad es aquella en la que se debe verificar que la medida legislativa sometida a control efectivamente sea necesaria para lograr el fin perseguido, es decir, que no exista otra medida que sea menos restrictiva al derecho fundamental por la que se pueda lograr el mismo objetivo⁶³. La Segunda Sala considera que la reserva de información

la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o *prima facie*. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo.”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 36, tomo II, noviembre de dos mil dieciséis, pág. 915.

⁶³ En este sentido, véase la tesis aislada de la Primera Sala de número 1a.CCLXX/2016(10a.) cuyo rubro y texto son “**TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado. Lo anterior supone hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto. De esta manera, la búsqueda de medios

prevista del artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional sí es necesaria para alcanzar la finalidad constitucional perseguida. La razón de ello es simple. No se advierte otra medida menos restrictiva para el derecho fundamental de acceso a la información por la que se pudiera evitar comprometer la seguridad nacional, que otorgar a la autoridad la facultad legal para limitar temporalmente, sujeta al resultado de una prueba de daño realizada por el sujeto obligado, el acceso ciudadano a la información cuya difusión desemboque en la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia para la seguridad nacional (frac. I), o bien cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza a la seguridad nacional (frac. II).

69. Como ya se explicó párrafos más arriba (*supra* párrs. 43 a 61), consideraciones que se tienen aquí por reproducidas a fin de evitar repeticiones innecesarias, el artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional forma parte de un sistema en el cual la realización de una prueba de daño representa un requisito ineludible para que cualquiera de los sujetos obligados pueda válidamente reservar la información prevista en alguna de las dos fracciones de ese precepto legal. Dado que la prueba de daño es un mecanismo jurídico que permite garantizar el derecho de acceso a la información y, simultáneamente, proteger los bienes jurídicos con jerarquía constitucional que sirven como límites a ese derecho fundamental, entonces la reserva prevista en el artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional, leída en esos términos, es también la medida que mejor contribuye a proteger la seguridad nacional, con la menor intervención posible sobre el derecho de acceso a la información de la ciudadanía.

alternativos podría ser interminable y requerir al juez constitucional imaginarse y analizar todas las alternativas posibles. No obstante, dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional. En caso contrario, deberá pasarse a la cuarta y última etapa del escrutinio: la proporcionalidad en sentido estricto.”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 36, tomo II, noviembre de dos mil dieciséis, pág. 914.

70. Y es que simplemente no sería posible mantener la seguridad nacional si se tuviera que difundir de inmediato toda la información en posesión de la autoridad que sea útil a la generación de inteligencia para preservarla, o bien la que pueda ser utilizada para amenazarla, pues en estos casos la consecución eficaz de los objetivos previstos en la ley depende necesariamente de que esta información no sea del dominio público. Es más, muchas veces el éxito de las operaciones de inteligencia o contrainteligencia, así como de prevención de amenazas a la seguridad nacional, radica en que tal información sólo sea accesible a un grupo muy reducido de funcionarios, e incluso únicamente sobre la base de ‘necesidad de saber’. Dicho a la inversa, es evidente que la difusión automática e irrestricta de los datos que el artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional permite reservar a la autoridad comprometería sobremanera tanto la generación de inteligencia como la prevención de amenazas para la seguridad nacional. Hasta ahora ésta es la única vía para darle vigencia al principio constitucional frente a los supuestos que prevé la ley.
71. En suma, no existe en el orden jurídico nacional una alternativa realista a la potestad de reservar temporalmente esos datos cuando se encuentran en posesión del Estado, bajo la condición de realizar antes una prueba de daño que verifique sobre todo su utilidad para actualizar los supuestos de hecho que ahí se prevén, que contribuya en un grado similar a la finalidad constitucional perseguida por el artículo impugnado. En consecuencia, la restricción al derecho de acceso a la información prevista en el artículo 51 de la Ley de Seguridad nacional es necesaria y, por lo tanto, debe concluirse que el precepto supera la tercera etapa del examen de proporcionalidad.

2.2 Proporcionalidad en sentido estricto

72. Finalmente, la cuarta y última etapa de un ‘test’ de proporcionalidad es la que se refiere concretamente a la ponderación de los principios en colisión, es decir, a la verificación que la medida legislativa no implique una afectación desproporcionada para el derecho fundamental frente a los beneficios que se

obtienen en la consecución del objetivo perseguido⁶⁴. Esta Segunda Sala considera que la causa de reserva prevista en el artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional también es proporcional en estricto sentido porque los beneficios que conlleva el precepto para la protección de la seguridad nacional son superiores en relación con el grado de intervención que aquél supone en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

73. Como ya se señaló en varias ocasiones, la reserva de información prevista en el artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional está acotada por las disposiciones de la legislación especializada en materia de transparencia y, por ende, su aplicación coexiste con una serie de salvaguardas jurídicas que permiten que el grado de intervención en el derecho de acceso a la información disminuya en gran medida en los casos concretos.
74. Por un lado, la realización de la prueba de daño en términos del artículo 104 de la Ley General⁶⁵ impone a los sujetos obligados el deber de acreditar la existencia de un riesgo real, demostrable e identificable, que supere el interés público preexistente de que determinada información sea difundida, así como

⁶⁴ En este sentido, véase la tesis aislada de la Primera Sala de número 1a.CCLXXII/2016(10a.) cuyo rubro y texto son **“CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ERICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.** Para que resulten constitucionales las intervenciones que se realicen a algún derecho fundamental, éstas deben superar un test de proporcionalidad en sentido amplio. Lo anterior implica que la medida legislativa debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida, lograr en algún grado la consecución de su fin y no limitar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión. Así, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto. Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta. En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel de realización del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, como consecuencia, inconstitucional. En este contexto, resulta evidente que una intervención en un derecho que prohíba totalmente la realización de la conducta amparada por ese derecho, será más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de tal derecho. Así, cabe destacar que desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo estaría justificado que se limitara severamente el contenido prima facie de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio.”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 36, tomo II, noviembre de dos mil dieciséis, pág. 894.

⁶⁵ Véase *supra* nota 49.

que la decisión de reservar sea proporcional y empleada como último recurso. A través de este ejercicio deberá verificarse, por ejemplo, que la difusión de la información solicitada efectivamente pueda ser de utilidad a la generación de inteligencia para la seguridad nacional o para llevar a cabo actos que amenacen la seguridad nacional.

75. Por otro lado, los artículos 101 de la Ley General⁶⁶ y 99 de la Ley Federal⁶⁷, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 6º constitucional, garantizan que la restricción al derecho de acceso a la información tenga un carácter temporal, estableciendo que la información reservada sólo podrá tener ese

⁶⁶ **Artículo 101.** Los Documentos clasificados como reservados serán públicos cuando:

- I. Se extingan las causas que dieron origen a su clasificación;
- II. Expire el plazo de clasificación;
- III. Exista resolución de una autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información, o
- IV. El Comité de Transparencia considere pertinente la desclasificación, de conformidad con lo señalado en el presente Título.

La información clasificada como reservada, según el artículo 113 de esta Ley, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años. El periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento.

Excepcionalmente, los sujetos obligados, con la aprobación de su Comité de Transparencia, podrán ampliar el periodo de reserva hasta por un plazo de cinco años adicionales, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación, mediante la aplicación de una prueba de daño.

Para los casos previstos por la fracción II, cuando se trate de información cuya publicación pueda ocasionar la destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico para la provisión de bienes o servicios públicos, o bien se refiera a las circunstancias expuestas en la fracción IV del artículo 113 de esta Ley y que a juicio de un sujeto obligado sea necesario ampliar nuevamente el periodo de reserva de la información; el Comité de Transparencia respectivo deberá hacer la solicitud correspondiente al organismo garante competente, debidamente fundada y motivada, aplicando la prueba de daño y señalando el plazo de reserva, por lo menos con tres meses de anticipación al vencimiento del periodo.

⁶⁷ **Artículo 99.** los documentos clasificados como reservados serán desclasificados cuando:

- I. Se extingan las causas que dieron origen a su clasificación;
- II. Expire el plazo de clasificación;
- III. Exista resolución de una autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información;
- IV. El Comité de Transparencia considere pertinente la desclasificación, de conformidad con lo señalado en el presente Título, y
- V. Se trate de información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

La información clasificada como reservada, según el artículo 110 de esta Ley, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años. El periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el Documento.

Excepcionalmente, los sujetos obligados, con la aprobación de su Comité de Transparencia, podrán ampliar el periodo de reserva hasta por un plazo de cinco años adicionales, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación, mediante la aplicación de una prueba de daño.

Para los casos previstos por la fracción II de este artículo, cuando se trate de información cuya publicación pueda ocasionar la destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico para la provisión de bienes o servicios públicos, o bien se refiera a las circunstancias expuestas en la fracción IV del artículo 110 de esta Ley y que a juicio de un sujeto obligado sea necesario ampliar nuevamente el periodo de reserva de la información; el Comité de Transparencia respectivo deberá hacer la solicitud correspondiente al Instituto, debidamente fundada y motivada, aplicando la prueba de daño y señalando el plazo de reserva, por lo menos con tres meses de anticipación al vencimiento del periodo.

carácter hasta por un plazo de cinco años, renovable por una ocasión con la realización de otra prueba de daño. Esta limitación a los alcances de la reserva maximiza el derecho de acceso a la información frente a la seguridad nacional, pues la somete a un plazo perentorio que se extinguirá con independencia de que los supuestos que la generaron se mantengan en el tiempo.

76. Finalmente, en caso de que el solicitante esté inconforme con la decisión del sujeto obligado, la ley también prevé el recurso de revisión ante el órgano garante para combatir las consideraciones que sustentaron la decisión de clasificar la información requerida. Es decir, existen en las disposiciones especializadas en materia de transparencia suficientes garantías procesales y orgánico-institucionales del derecho de acceso a la información que permiten establecer con más exactitud el alcance que le corresponde a cada principio constitucional en cada situación específica y, por consiguiente, evitar prevalencias indebidas de uno sobre otro.
77. Todas estas garantías establecidas en favor de la ciudadanía reducen el grado de intervención en el ejercicio del derecho de acceso a la información que pueden tener las reservas de información establecidas en los distintos ordenamientos legales. Bajo esas circunstancias, si la afectación a ese derecho fundamental se pondera frente a la relevancia que tiene evitar la difusión de información que pueda poner en riesgo la seguridad nacional en el contexto mexicano —como lo es la que está relacionada con las labores de generación de inteligencia, o aquella que pueda actualizar o potenciar una amenaza— es claro que la posibilidad legal de reservar tal información genera beneficios que hacen que el establecimiento del supuesto de reserva impugnado supere el grado de intervención en el derecho fundamental afectado. En conclusión, debe considerarse que la medida legislativa en estudio es proporcional en estricto sentido y, por ende, también supera la cuarta y última etapa del examen de proporcionalidad.

78. En esta tesitura, la Segunda Sala considera que es **inoperante**, en una parte, e **infundado**, en la otra, el agravio hecho valer por el recurrente en el sentido de que la juez de distrito realizó un examen incorrecto de proporcionalidad respecto del artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional. La inoperancia del argumento radica en que, independientemente de que el recurrente tuviera razón en que se hubiera identificado erróneamente el fin constitucionalmente legítimo perseguido por esta medida legislativa, esto no llevaría a la Segunda Sala a concluir que la causa de reserva que ahí se prevé sea absoluta ni, por tanto, innecesaria y desproporcional, que fue su único planteamiento respecto de este artículo en la demanda de amparo. Como ya se explicó a detalle en la sección anterior, de acuerdo con el criterio vinculante del Tribunal Pleno, el carácter absoluto de una reserva está relacionado más bien con que la disposición permita o no la realización de un análisis casuístico de la pertinencia de clasificar la información como reservada, pero no con que en ella se pueden identificar debidamente los fines perseguidos. Esa sería, en todo caso, una cuestión diversa que no fue planteada en la demanda de amparo.
79. Lo infundado del agravio, en cambio, radica en que el recurrente parte de una premisa incorrecta para alegar la falta de necesidad y de proporcionalidad de la medida legislativa, pues supone que a la causa de reserva que establece el artículo impugnado no le aplican las disposiciones de la legislación especializada en materia de transparencia relacionadas con la prueba de daño. Contra lo que afirma, la causa de reserva prevista en el artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional, interpretada sistemáticamente con la Ley General y la Ley Federal, sí es necesaria y también es proporcional en estricto sentido. Como quedó demostrado, interpretado sistemáticamente con las disposiciones de la legislación especializada en materia de transparencia, el artículo impugnado sí representa la medida menos restrictiva posible al derecho de acceso a la información frente a la preservación de la seguridad nacional en los supuestos que aquél prevé, y desemboca en un grado de beneficio mayor en la preservación de la seguridad nacional que las limitaciones que conlleva para el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información.

C

80. Toda vez que los agravios de la parte recurrente-quejosa resultaron insuficientes para desvirtuar la conclusión a la que llegó la Juez Tercera de Distrito del Centro Auxiliar de la Novena Región, lo procedente es **confirmar la negativa** del amparo al quejoso respecto del artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional y **reservar jurisdicción** al Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito para que, teniendo en cuenta las consideraciones de esta ejecutoria, se ocupe de los planteamientos esgrimidos por el quejoso y por el INAI contra la resolución dictada en el recurso de revisión RRA 115/18 resuelto el once de abril de dos mil dieciocho.

81. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

PRIMERO. En la materia de la revisión competencia de la Segunda Sala, se **MODIFICA** la sentencia recurrida.

SEGUNDO. Se **SOBRESEE** en el presente juicio respecto de los artículos 37, 42, 47, 48 y 54 de la Ley de Seguridad Nacional.

TERCERO. La Justicia de la Unión **NO AMPARA NI PROTEGE** al quejoso Santiago Narváez Herrasti contra el artículo 51 de la Ley de Seguridad Nacional.

CUARTO. Se reserva jurisdicción al Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

Notifíquese, con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al tribunal colegiado de circuito de origen y, en su oportunidad, remítase este expediente al archivo.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los ministros Alberto Pérez Dayán, Luis

AMPARO EN REVISIÓN 105/2021

María Aguilar Morales, José Fernando Franco González Salas, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa.

Firman la ministra Presidenta de la Segunda Sala y el ministro ponente, con la Secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

PRESIDENTA DE LA SEGUNDA SALA

MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

PONENTE

MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA SEGUNDA SALA

CLAUDIA MENDOZA POLANCO

La Secretaria de Acuerdos **CERTIFICA** que esta hoja corresponde a la ejecutoria dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente relativo al **amparo en revisión 105/2021** fallado en la sesión ordinaria celebrada el **veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno. DOY FE.**

LJRL