

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 217/2021, así como los Votos Particulares de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y del señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Concurrente del señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y Concurrente y Aclaratorio de la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2021

**PROMOVENTE: INSTITUTO NACIONAL DE
TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y
PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**

DEMANDADOS: PODER EJECUTIVO FEDERAL Y OTROS

PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

SECRETARIOS: DANIELA CARRASCO BERGE

JUAN CARLOS SALAMANCA VÁZQUEZ

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA	Se exponen los antecedentes del asunto.	2
II.	COMPETENCIA	La Pleno es competente para conocer del presente asunto.	18
III.	PRECISIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS	Se tiene al Acuerdo impugnado como único acto combatido en este medio de regularidad constitucional.	19
IV.	OPORTUNIDAD	La demanda es oportuna .	21
V.	LEGITIMACIÓN ACTIVA	La demanda fue presentada por parte legitimada.	22
VI.	LEGITIMACIÓN PASIVA	Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.	24
VII.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO		26
	VII.1. Falta de interés legítimo	La causal de improcedencia es infundada .	26
	VII.2. Ausencia de afectación por el acto de refrendar el Acuerdo	La causal de improcedencia es infundada .	36
VIII.	ESTUDIO DE FONDO		37
	VIII.1. La declaratoria de interés público y seguridad nacional de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México en el Acuerdo impugnado	El proyecto aborda los conceptos de invalidez primero, segundo y séptimo, en donde, esencialmente, el INAI plantea que el Poder Ejecutivo violenta el principio de reserva de ley y de subordinación jerárquica. Esto es así porque el Ejecutivo dispone de los conceptos de seguridad nacional e interés público y los dota de contenido para efectos del acceso a la información. Lo anterior, genera que toda la información generada en obras y proyectos tenga la naturaleza de reservada y con ello, se violenta sustantiva y competencialmente al INAI y a los derechos de los que este órgano es garante. Se considera que los conceptos son parcialmente fundados, suplidos en su deficiencia. Para llegar a esa conclusión, se aborda en un primer apartado el parámetro de regularidad relevante para la reserva de información pública (a). En segundo lugar, este parámetro es aplicado al estudio del Acuerdo impugnado, fundamentalmente por lo que hace a la porción que declara de interés público y seguridad nacional determinados proyectos y obras públicas federales (b).	38

	VIII.2. La modificación al régimen de autorizaciones administrativas para los proyectos y obras referidos en el Acuerdo	El proyecto aborda los conceptos de invalidez cuarto y quinto, en los que el INAI argumenta, esencialmente, que el Acuerdo es contrario a los artículos 25, 28 y 134 constitucionales y a los regímenes de transparencia que de ellos deriva. Se considera que estos conceptos son parcialmente fundados y suplidos en su deficiencia. Para llegar a esa conclusión, se expone el parámetro de regularidad relativo al principio de transparencia en el actuar de la administración pública (a) y, posteriormente, se aplica este parámetro al Acuerdo impugnado (b).	62
IX.	EFFECTOS	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive al Ejecutivo Federal. Se precisa que las autorizaciones provisionales otorgadas con fundamento en el Acuerdo, previo a la notificación de esta resolución, tendrán la vigencia por él dispuesta –doce meses, contados a partir de su emisión– y los efectos ahí descritos, debiendo, por lo tanto, obtener dentro de ese periodo, la autorización definitiva conforme a las disposiciones aplicables.	78
X.	DECISIÓN	PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez del ACUERDO por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Titular del Poder Ejecutivo Federal, así como a las Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad y Protección Ciudadana, Hacienda y Crédito Público, Bienestar, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Economía, Agricultura y Desarrollo Rural; Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, Función Pública, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Cultura y Turismo. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.	79

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2021**ACTOR: INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA,
ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS
PERSONALES****DEMANDADOS: PODER EJECUTIVO FEDERAL Y OTROS**

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

COTEJÓ

SECRETARIOS: DANIELA CARRASCO BERGE**JUAN CARLOS SALAMANCA VÁZQUEZ**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintidós de mayo de dos mil veintitrés**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 217/2021, promovida por Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, contra el Titular del Poder Ejecutivo Federal, así como de los secretarios y secretarías de Gobernación; Defensa Nacional; Marina; Seguridad y Protección Ciudadana; Hacienda y Crédito Público; Bienestar; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura y Desarrollo Rural; Infraestructura, Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Cultura; y Turismo.

I. ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda.** Por escrito presentado el diez de diciembre de dos mil veintiuno ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema, Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar, en su carácter de representante legal y Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante “**INAI**” o “**Instituto**”), promovió una controversia constitucional en la que señaló como acto impugnado el “Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno en su edición vespertina (en adelante “**Acuerdo**” o “**Acuerdo impugnado**”). Asimismo, señaló como autoridades demandadas al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como a los secretarios y las secretarías de Estado que refrendan el Acuerdo impugnado. Estos son los secretarios y las secretarías de: Gobernación; Defensa Nacional; Marina; Seguridad y Protección Ciudadana; Hacienda y Crédito Público; Bienestar; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura y Desarrollo Rural; Infraestructura, Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Cultura; y Turismo.
2. La parte actora precisó que el acto impugnado viola los artículos 1º, 6º, 14, 16, 17, 25, 26, 27, 28, 49, 73, fracciones XXIX-M, XXIX-S, 89, fracciones I y IV, 90, 103, fracción I, 107, 133 y 134 constitucionales y 41, fracción II y III, 142, 143, fracción I, 146, 149, 150, 159 y 160, fracción I, todos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante “**LGTAIP**”).
3. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, el Órgano actor realiza, de manera preliminar, un breve recuento de la reforma constitucional del artículo 6º que llevó a su creación como garante y protector del derecho de acceso a la información pública y a la protección de los datos personales. Además, menciona la autonomía constitucional de la que fue dotado para proteger su funcionalidad y eficacia como órgano constitucionalmente autónomo frente a los poderes originarios. En atención a ello y frente al Acuerdo impugnado, formula los conceptos de invalidez que se sintetizan a continuación.
 - a. **PRIMER CONCEPTO.** El acuerdo, al hacer una declaración generalizada y anticipada de que todo lo relacionado con obras y proyectos públicos realizados por el Gobierno de México será una cuestión de seguridad nacional, produce una afectación directa al artículo 6º constitucional, dado que transgrede la competencia del Instituto y restringe el derecho de acceso a la información.

- i. **(a.1) Contenido y alcance del derecho de acceso a la información.** El artículo 6º constitucional reconoce el derecho de acceso a la información, que señala que toda la información en posesión de cualquier órgano público, así como de cualquier persona que reciba o ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en cualquier ámbito, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional. El derecho tiene un doble carácter: como derecho individual, con el objeto de maximizar el campo de autonomía personal, y como derecho colectivo, como mecanismo de control institucional.
- ii. La Constitución delega el desarrollo de los principios, bases y procedimientos del derecho de acceso a la información a la LGTAIP. Conforme al criterio del Pleno en diversos asuntos, como la acción de inconstitucionalidad 45/2016, la LGTAIP debe ser utilizada como parámetro de validez respecto de otras leyes y actos, incluyendo el Acuerdo impugnado.
- iii. La LGTAIP ordena aplicar de manera restrictiva y limitada las excepciones al derecho de acceso a la información. Crea dos criterios de excepción al principio de máxima publicidad: la reserva y la confidencialidad. Una causal de la reserva es la seguridad nacional. Conforme al artículo 104, cuando una autoridad determine la reserva por interés público o seguridad nacional, será necesario fundar y motivarlo a través de la prueba de daño.
- iv. **(a.2) Nómina competencial del INAI.** En dos mil catorce, mediante reforma constitucional, se creó el INAI, un órgano especializado y autónomo con la intención de salvaguardar y proteger el derecho de acceso a la información. Se le dotó de autonomía como una garantía institucional y funcional para impedir que otro poder interfiriera en las atribuciones del órgano actor; igualmente, se le declaró autoridad máxima en la materia. Las decisiones del Órgano son objetivas, inatacables y no pueden ser revocadas ni revisadas por entes distintos al Poder Judicial de la Federación. Únicamente los particulares podrán impugnar las resoluciones, no así los sujetos obligados. Excepcionalmente, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal puede impugnar las resoluciones del INAI en el caso de que puedan poner en peligro la seguridad nacional.
- v. **(b) Efectos negativos del Acuerdo reclamado.** El Órgano actor identifica que la parte dispositiva del Acuerdo consiste en una clasificación anticipada, generalizada y definitiva de la información que se produzca en la realización con los proyectos y las obras a cargo del Gobierno de México. Al declararlos de interés público y seguridad nacional, sin distinguir entre la información ya producida y la que se vaya a producir, se presume que toda la información estará reservada. Respecto a la parte valorativa, el Acuerdo emite un mensaje sobre la reserva de información por las razones señaladas en el propio Acuerdo, lo que servirá para la elaboración de otros actos jurídicos cuya información se reservará. Así pues, el mensaje es de un régimen de opacidad y secreto. Con ello, se vulnera el derecho de acceso a la información que el INAI tiene el deber constitucional de proteger.
- vi. El Órgano actor identifica cuatro efectos negativos del Acuerdo: i) uno cualitativo, que establece que la información que se genere derivada de obras públicas y proyectos tendrán la naturaleza de reservadas, en atención a la seguridad nacional; ii) uno cuantitativo, en el que toda la información será reservada, en tanto que el Acuerdo no hace ningún tipo de distinción; iii) un efecto temporal, respecto al cual el Acuerdo comenzó a surtir efectos el día de su publicación, el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno, y no establece un plazo fijo, a pesar de que debería hacerlo conforme a lo establecido por la legislación en la materia, y, iv) por último, uno obligatorio, dado que el Acuerdo busca excluir a toda la legislación vigente en la materia, incluyendo a la Constitución y el sistema normativo en materia de transparencia y acceso a la información, de regir los proyectos y obras públicas.
- vii. **(c) Razones concretas que justifican declarar inconstitucional el Acuerdo.**
- viii. **(c.1) Sobre la violación sustantiva.** El Acuerdo impugnado transgrede directamente el derecho de acceso a la información. Hace una reserva generalizada, previa, absoluta y excluyente de información sin atender a lo establecido en la LGTAIP, puesto que no funda ni motiva la causal a través de la prueba de daño. Además, no justifica la limitación al derecho, como lo exige el artículo 6º constitucional y el ámbito internacional.
- ix. También, viola el derecho en su vertiente colectiva, porque inhibe la crítica social o pública al impedir el acceso a la información de las obras y proyectos. A su vez, esto limita la posibilidad de control y debate político que permite esta vertiente. Sustenta el último argumento con la tesis CCXV/2009 de la Primera Sala de rubro "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL".¹

¹ Consultable en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 287.

- x. En el caso de obras o proyectos públicos desarrollados por el gobierno, se genera un deber reforzado de transparentar las actuaciones que giran alrededor de aquellos, en tanto concretizan las funciones del Estado y utilizan recursos públicos para su implementación. En sustento de esto, menciona el caso *Claude Reyes vs. Chile* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Deriva que garantizar el acceso a la información es necesario para que las personas puedan ejercer el control democrático. Además, las restricciones al derecho sin la observancia de los límites convencionales crean un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria.
 - xi. El Acuerdo también viola el artículo 108 de la LGTAIP, que prohíbe emitir acuerdos de carácter general que clasifiquen información como reservada, que en ningún momento permite clasificar documentos antes de que se genere la información y que exige que la clasificación de información reservada se realice caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño.
 - xii. **(c.2) Violación competencial.** En primer lugar, el acto que se impugna es de naturaleza definitiva y obligatoria para la Administración Pública Federal (en adelante “APF”), por lo que la competencia del INAI para revocar la reserva y abrir la información se vulnera definitiva e irreparablemente. Dentro de las competencias del Instituto está el determinar qué información se puede reservar; al crear un sistema alterno, el Acuerdo vulnera dicha competencia. Si descarta todo lo establecido en el sistema normativo, también descarta la competencia del Instituto como autoridad máxima en la materia para atribuirse dicha facultad.
 - xiii. En segundo lugar, la existencia del Acuerdo materialmente afecta las atribuciones constitucionales y legales del INAI. Al no tener competencia para inaplicar o analizar la regularidad constitucional del Acuerdo, si se reserva cualquier información en términos de éste, se ve limitada la función del INAI de garante y protector.
- b. **SEGUNDO CONCEPTO. El artículo primero del Acuerdo es contrario a los artículos 73, fracción XXIX-M y 89, fracción VI, en relación con el 6º de la Constitución Federal, toda vez que el Titular del Ejecutivo Federal amplía el concepto de seguridad nacional establecido en la Ley, sin contar con la facultad para realizarlo.**
- i. De acuerdo con el artículo 73 constitucional, fracción XXIX-M, el Congreso de la Unión tiene la facultad para expedir leyes en materia de seguridad nacional. En dos mil cinco, emitió la Ley de Seguridad Nacional (en adelante “LSN”). Por otro lado, el Presidente de la República tiene a su cargo preservar la seguridad nacional en términos del artículo 89 fracción VI de la Constitución, facultad que debe llevar a cabo en términos de la LSN. El artículo 3º de la LSN, establece que por seguridad nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano. En atención a lo anterior, el Presidente únicamente tiene obligación y facultad de preservar la seguridad nacional, mas no puede declarar, ampliar o establecer nuevos supuestos de seguridad nacional, sino que debe atenerse a los establecidos en la LSN.
 - ii. El artículo primero del Acuerdo es contrario al principio de máxima publicidad previsto en el artículo 6 constitucional, inciso A, fracción I, dado que antepone la limitación del derecho, que es la excepción de reservar información, a la regla general que establece que la información debe ser pública y accesible.
 - iii. La demanda analiza los deberes y obligaciones que se prevén a nivel constitucional para poder limitar el derecho de acceso a la información, los cuales establecen que el derecho podrá ser limitado de forma temporal, bajo criterios de racionalidad y debida justificación, en los términos del marco normativo aplicable. Además, siempre prevalecerá el principio de máxima publicidad en cualquier interpretación relativa al derecho de información. Asimismo, trae a colación los criterios del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para considerar válida una restricción, que consisten en que las injerencias no podrán ser abusivas o arbitrarias, deberán estar previstas en ley en sentido formal y material, y deberán perseguir un fin legítimo.
 - iv. El Acuerdo no cumple con estos estándares nacionales e internacionales. En primer lugar, clasifica la información y, por lo tanto, limita el derecho a través de un acuerdo y no de una ley. Además, realiza la clasificación de los proyectos y obras de manera arbitraria para determinarlos como supuestos de seguridad nacional. Tampoco se justifica la necesidad del Acuerdo, porque no tiene utilidad regular el concepto de seguridad nacional cuando la LSN ya lo regula. Ni es proporcional porque el perjuicio que se produce al reservar la información es mayor al estar limitando un derecho sin alcanzar el fin pretendido.

- c. **TERCER CONCEPTO. Vulneración al artículo 6º constitucional, en relación con los artículos 25, 26, 27 y 28, toda vez que el Acuerdo impugnado viola los principios de rectoría económica del Estado, vinculados con el derecho de acceso a la información pública.**
- i. El Estado tiene la función de organizar y conducir el desarrollo nacional fortaleciendo la soberanía nacional y su régimen democrático. El artículo 25 constitucional establece las bases para que el Estado implemente las políticas necesarias para el desarrollo económico con un enfoque democrático. El artículo 26 constitucional sienta las bases para que se lleve a la práctica la rectoría económica. El numeral 27, para la regulación de la propiedad de las tierras de dominio directo de la Nación, distinguiéndola de la propiedad privada. El precepto 28 establece cuáles son las áreas prioritarias y estratégicas, por lo que éstas son categorías indisponibles para el Ejecutivo. Además, su reglamentación se confiere exclusivamente al Congreso de la Unión.
 - ii. El Titular del Ejecutivo está acotado por el principio de legalidad por lo que no puede, a través de un acuerdo, decidir cómo se deben regular las actividades estratégicas o prioritarias. En ese sentido, el Acuerdo impugnado norma conceptos indisponibles previstos por los artículos 25, 26, 27 y 28 –el interés público, la seguridad nacional y las áreas estratégicas y prioritarias– y con ello, vulnera los derechos de acceso a la información pública, así como el mandato constitucional del INAI.
- d. **CUARTO CONCEPTO. El acuerdo impugnado transgrede el artículo 6º constitucional, en relación con los artículos 25, 28 y 134, toda vez que viola el principio de transparencia en las actividades relacionadas con el sector de la industria eléctrica, espectro radioeléctrico, gasto público, entre otros.**
- i. El principio de transparencia y máxima publicidad no es un derecho en sentido formal, sino un principio a través del cual los ciudadanos acceden a la información. El derecho de acceso a la información se satisface a través de dos formas: por un lado, cuando los ciudadanos instan a los sujetos obligados solicitándoles cierta información y, por otro, cuando las autoridades, en ejercicio de los principios de transparencia y máxima publicidad, publican la información relevante en el desempeño de sus funciones sin que haya necesidad de que los ciudadanos soliciten la información.
 - ii. Todos los actos del poder público se rigen por el principio de máxima publicidad. De manera particular, los artículos 25 y 28 constitucionales lo establecen para las actividades relacionadas con el sector de hidrocarburos, energéticos, telecomunicaciones y otros prioritarios y estratégicos, y el artículo 134 para el ejercicio del gasto y el régimen de las contrataciones públicas. De ello, se desprende que el Poder Revisor de la Constitución otorgó una categoría diferenciada a dichos sectores al disponer expresamente que, en las distintas etapas para efectos de contratación y explotación, debe respetarse y garantizarse el principio de transparencia y máxima publicidad por la importancia que implican esas actividades para la sociedad.
 - iii. Por la posición preferencial que la Constitución le otorga al derecho de acceso a la información en dichas materias, el Órgano actor considera que se justifica una protección reforzada y diferenciada al derecho, que se contrapone con la reserva generalizada realizada por el Acuerdo impugnado.
 - iv. El Órgano actor reconoce que la información puede ser válida y legalmente reservada, pero para ello deberá seguir el procedimiento establecido en Ley y acreditarse que, mediante prueba de daño, su divulgación podría comprometer la seguridad nacional. El Acuerdo, al establecer una reserva generalizada y anticipada de la información de proyectos y obras relacionados con obras prioritarias, deviene inconstitucional.
- e. **QUINTO CONCEPTO. El Acuerdo genera una afectación directa en el derecho de acceso a la información, específicamente en lo relativo a la publicidad de las autorizaciones provisionales y definitivas. Ello, de cara a las obligaciones de transparencia previstas en el artículo 70 de la LGTAIP, lo cual actualiza un supuesto de regresividad.**
- i. El acto administrativo tiene como eje rector al principio de legalidad, lo que se traduce en que las autoridades actúen con respeto a la Constitución y a las leyes aplicables a la materia en la que se desenvuelva la función. Además, los actos administrativos deben respetar el principio de publicidad, como está establecido en el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

- ii. El Órgano actor hace alusión a las autorizaciones administrativas como actos administrativos y recuenta las autorizaciones en materia de impacto ambiental, en materia de telecomunicaciones y para la construcción y equipamiento de establecimientos médicos. Se destaca que, previo a la emisión de las autorizaciones, las autoridades obligadas a emitirlas hacen un análisis detallado que se rige por las leyes que regulan la materia, especialmente en la manera en que las autorizaciones se emiten y su publicidad. Lo anterior permite que los ciudadanos tengan un medio de control frente a la actuación de las autoridades.
- iii. El Órgano actor argumenta que existe una violación concreta frente a las obligaciones de transparencia, introducidas, de manera relevante, por la reforma de dos mil catorce. Argumenta la violación con lo siguiente:
 - a) **La interpretación armónica del acuerdo.** Considera que como el primer artículo del Acuerdo establece una regla general de reserva de información respecto de la cual no considera ninguna excepción. Por ello, es posible concluir que los actos (las autorizaciones provisionales y definitivas) previstos en los artículos segundo y tercero del Acuerdo impugnado tendrán el carácter de reservados.
 - b) **La intención del legislador ordinario al establecer un listado de obligaciones de transparencia.** De la exposición de motivos de la LGTAIP se extrae que la intención al incorporar el listado de obligaciones fue la de materializar el principio de disponibilidad de cierta información, que se presume como socialmente útil. En el artículo 70, fracción XXVII, de la LGTAIP, el legislador consideró como obligatorio que los sujetos obligados publicaran las concesiones, licencias y autorizaciones que otorguen, así como los datos que permitan identificar al titular.
 - c) **La existencia de un conflicto normativo entre la LGTAIP y el Acuerdo impugnado.** La LGTAIP señala que los permisos, concesiones y autorizaciones tienen naturaleza pública y por ende deben publicarse periódicamente. El Acuerdo reclamado considera como información reservada a las autorizaciones provisionales y definitivas que se generen dentro de los procesos de realización de obras públicas a cargo del Gobierno de México. Por lo tanto, hay una inconsistencia entre la LGTAIP, considerado parámetro constitucional en materia de transparencia, y el Acuerdo.
 - d) **Derivado de dicho conflicto, la actualización de una medida regresiva en el ámbito del derecho de acceso a la información.** De acuerdo con la jurisprudencia J. 35/2019 emitida por la Segunda Sala, el principio de progresividad se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual. Ello se traduce en que el avance que se ha ganado con la aplicación del principio de máxima publicidad no puede suprimirse salvo que exista una causa justificada.
- f. **SEXTO CONCEPTO. El Acuerdo es contrario al artículo 134, en relación con el 6º constitucional, toda vez que el Titular del Ejecutivo Federal releva de la obligación de llevar a cabo las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones a través de licitación pública, con motivo de la realización de obras y/o proyectos a que se refiere el acuerdo, por considerarlos de seguridad nacional.**
 - i. Conforme al artículo 134 constitucional, el procedimiento de licitación pública es la regla general para llevar a cabo las adquisiciones y contrataciones gubernamentales. Sus principios esenciales son la concurrencia, la igualdad, la oposición y, destacadamente, la publicidad y la transparencia.
 - ii. El Acuerdo constituye diversas limitantes al principio de transparencia que rige los procedimientos de licitación pública porque el demandante considera que las autoridades: 1) no deberán difundir la información relacionada con su programa anual de adquisiciones; 2) podrán exceptuarse de llevar a cabo un procedimiento de licitación pública y por tanto, de cumplir con la obligación de transparencia y publicidad inherentes a dicho procedimiento de contratación y 3) no se allegarán de un testigo social que participe en las etapas de la contratación pública.
 - iii. Lo anterior es así porque la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público establecen como supuesto de excepción a la regla general de adjudicación a través de licitaciones públicas, el hecho de que ésta ponga en riesgo la seguridad nacional, en los términos de las leyes en la materia.

- iv. El Acuerdo combatido es violatorio del artículo 134 constitucional en virtud de que declara que las obras y/o proyectos a que se refiere son considerados de seguridad nacional, lo cual trae como consecuencia que las mismas serán tratadas bajo la excepción al procedimiento de licitación pública, por lo que hace nugatorio el principio de transparencia que debe regir en las adquisiciones gubernamentales y violenta el derecho de acceso a la información. Dado que el INAI es el órgano garante de dicho derecho, se pone de manifiesto la afectación que el Acuerdo impugnado causa en la esfera competencial del Instituto.
- g. **SÉPTIMO CONCEPTO. El Acuerdo es violatorio de los artículos 1º, 14, 16, 25 quinto párrafo, 28 cuarto y séptimo párrafos, 49, 73 fracción XXIX-M, 89 fracción I y 133 de la Constitución en tanto que quebranta los principios de legalidad, de supremacía constitucional, de división de poderes y de distribución de competencias con motivo del ejercicio de la facultad reglamentaria.**
- i. El artículo 89, fracción I, constitucional establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal, la cual está sujeta al principio de reserva de ley y subordinación jerárquica.
- ii. El Acuerdo declara de seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de determinados sectores y aquellos que, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional. Se advierte que el Acuerdo emplea tres conceptos fundamentales: “seguridad nacional”, “estratégicas” y “prioritarias”.
- iii. Respecto al concepto de seguridad nacional, la Constitución lo emplea como límite al derecho de acceso a la información y al derecho de protección de datos personales, entre otros derechos. Además, es una excepción a la definitividad de las resoluciones del INAI. Finalmente, confiere dos facultades en relación con la seguridad nacional: la facultad exclusiva del Congreso de la Unión de expedir la ley en esa materia (artículo 73, fracción XXIX-M), y la obligación del Presidente de preservar la seguridad nacional en los términos de la ley respectiva (artículo 89, fracción VI).
- iv. El Congreso de la Unión, haciendo uso de la facultad exclusiva, dotó de contenido al concepto de seguridad nacional en el artículo 3º de la LSN. Por lo tanto, no es un concepto disponible para que el titular del Poder Ejecutivo lo dote de contenido, tal como lo hace en el Acuerdo impugnado al declarar con esa cualidad a las obras y proyectos que ahí determina.
- v. El Acuerdo debía respetar los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica. Sin embargo, no provee en la esfera administrativa la exacta observancia de la Ley; al contrario, la contradice. Aunado a lo anterior, el Acuerdo no sólo evade la aplicación de la LSN, sino que también significa una inexistente fundamentación y motivación, puesto que no busca ni siquiera encuadrarse en alguno de los supuestos de seguridad nacional.
- vi. Respecto a este argumento, el INAI señala que, al haber demostrado contar con interés legítimo para impugnar el Acuerdo por quedar evidenciada la lesión a su competencia, es procedente analizar al acto impugnado por sus vicios propios de acuerdo con la tesis CLXXXI/2009 de la Primera Sala.² Así pues, se puede analizar que, al disponer del concepto de seguridad nacional, el Ejecutivo invade la esfera de competencias del Congreso.
- vii. De forma similar, la disposición del Acuerdo respecto a las áreas estratégicas y prioritarias contradice la Constitución. El Acuerdo establece que la calidad de estratégica o prioritaria dependerá únicamente de que así se considere en virtud de sus características, naturaleza, complejidad y magnitud. Sin embargo, los artículos 25, párrafo quinto, y 28, párrafos cuarto y séptimo, establecen las áreas estratégicas y prioritarias, por lo que contraviene el texto constitucional y excede su facultad reglamentaria.
- h. **OCTAVO CONCEPTO. El Acuerdo vulnera lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 17, en relación con el artículo 90 de la Constitución.**
- i. El Acuerdo impugnado contraviene la garantía de legalidad y el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocidos en los artículos 16 y 17 constitucionales, respectivamente. Éste ordena a todos los integrantes de la APF a realizar una reserva de información al amparo de la seguridad nacional, como excepción al principio de máxima publicidad y, de manera destacada, prevé un régimen de excepción que consiste en la expedición de autorizaciones provisionales respecto a dictámenes, permisos y licencias, relacionados con proyectos de infraestructura u obras reservadas.

² Tesis 1a. CLXXXI/2009, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXX, octubre de 2009, página 1002, de rubro “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE ANALIZAR EN ESTA VÍA LA LEGALIDAD DEL ACTO IMPUGNADO, POR VICIOS PROPIOS, CUANDO EL ACTOR CARECE DE INTERÉS LEGÍTIMO”.

- ii. Este régimen excepcional es inconstitucional porque provoca múltiples actos arbitrarios, ya que genera la inobservancia de una gran parte del ordenamiento jurídico respecto a la regulación del otorgamiento de permisos, licencias y dictámenes, con sus correlativas obligaciones en materia de transparencia.
 - iii. El Acuerdo no fue expedido por órgano competente, ya que el Presidente no puede, con fundamento en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, regular conceptos indisponibles. Por ende, transgrede el artículo 16 constitucional. Además, el Acuerdo no cuenta con una finalidad de interés público, ya que materializa la inobservancia de las leyes y reglamentos que prevén procedimientos para el otorgamiento de licencias, permisos o autorizaciones. No puede ser una finalidad constitucionalmente válida que se instruya a la APF a quebrantar la garantía de legalidad.
 - iv. En vulneración del artículo 16 y 17 constitucionales, la transgresión a las normas del debido proceso administrativo hace nugatorio el derecho de terceros de participar e intervenir en las distintas etapas del proceso. Es decir, se vulnera el derecho de acceso a la información que, en el presente caso, impide a su vez el ejercicio del derecho a la tutela judicial efectiva.
- i. **NOVENO CONCEPTO. El Acuerdo vulnera el artículo 89, fracción X, de la Constitución, de manera particular la obligación del presidente de dirigir la política exterior, dado que vulnera los acuerdos comerciales de los que el Estado Mexicano es parte, en tanto que se ignora que dichos instrumentos tienen una jerarquía superior al Acuerdo.**
- i. En primer lugar, se hace un breve recuento de la regulación de los tratados internacionales en materia comercial, su jerarquía y la obligatoriedad de sus contenidos.
 - ii. Después, se exponen los motivos en concreto por los que se considera que el Poder Ejecutivo incumplió su función de dirigir la política exterior. Se citan tres acuerdos que regulan, entre otras cosas, las contrataciones públicas, con la intención de demostrar que el Acuerdo impugnado es contrario a los compromisos comerciales internacionales adquiridos por el Estado Mexicano, lo cual puede traducirse en responsabilidad internacional. Dichos acuerdos son: el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros y los Estados Unidos Mexicanos; el Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá y el Tratado de Libre Comercio México-El Salvador, Guatemala y Honduras (Triángulo del Norte). De los tres, se extrae que en el núcleo del consentimiento de los países firmantes hay elementos de reciprocidad, no discriminación, trato igualitario, predictibilidad, reciprocidad y competencia. El cumplimiento de dichos elementos motiva la inversión extranjera en el país.
 - iii. El Instituto estima que dichos acuerdos comerciales produjeron un esquema de confianza que se ve vulnerado con el Acuerdo, dado que coloca en una posición privilegiada sin justificación a las obras que realice el Gobierno de México. Se lastima la seguridad jurídica que acompaña a los procesos administrativos de las contrataciones públicas. En consecuencia, se actualiza un supuesto de responsabilidad internacional a la par que desincentiva la inversión extranjera. Lo anterior tiene una repercusión directa en la rectoría del desarrollo nacional y en los principios protegidos constitucionalmente en relación con la actividad económica nacional.
4. **Admisión y trámite.** Mediante acuerdo de diez de diciembre de dos mil veintiuno, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó que se formara y registrara el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que le correspondió el número 217/2021, y, de conformidad con la certificación respectiva, lo turnó al Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para que fungiera como instructor.
5. **Contestación.** La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y las Secretarías de Trabajo y Previsión Social; de Agricultura y Desarrollo Rural; de Gobernación; de Hacienda y Crédito Público; de Turismo; de Defensa Nacional; de Energía; de Seguridad y Protección Ciudadana; de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes; de la Función Pública; de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; de Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Marina, y de Economía formularon sus respectivas contestaciones en tiempo y forma. No se recibió contestación de las Secretarías de Bienestar, de Educación Pública, de Salud y de Cultura. Se remite al expediente correspondiente respecto de las contestaciones diversas a la que emitió la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, la cual se sintetiza a continuación.
6. En primer lugar, el Ejecutivo Federal argumenta que con el Acuerdo no se busca realizar una clasificación anticipada de la información, sino reconocer la importancia de la seguridad nacional en la realización de las obras y proyectos que se mencionan en el mismo. Establece que el procedimiento regulado en el artículo 108 de la LGTAIP, respecto de la prueba de daño, se deberá seguir en caso de

que se desee realizar una reserva de información. Al no existir dicha reserva anticipada, no se viola el derecho de acceso a la información ni el principio de máxima publicidad, por lo que no se vulnera el principio de progresividad, como argumenta el INAI. En segundo lugar, el Ejecutivo Federal establece que actuó en ejercicio de sus facultades por lo que no hubo una invasión a la esfera competencial del INAI. En la misma línea, argumenta que la supuesta violación al principio de legalidad no se actualiza y está basada en hechos futuros e inciertos. Asimismo, menciona que la instrucción de permisos provisionales no recae en la esfera competencial del INAI y, por ende, no tiene facultad para impugnarla.

7. Respecto al procedimiento de contratación, el Ejecutivo Federal establece que no se está creando un régimen de excepción. Se deberá respetar el procedimiento de licitación pública por ser la regla general y, en caso de que alguna autoridad opte por una alternativa distinta, dicha decisión se deberá fundar y motivar. En el mismo sentido, argumenta que no existe una violación al artículo 134 constitucional, dado que el Acuerdo no regula aspectos de contratación, sino de otorgamiento de autorizaciones y permisos los cuales son posteriores a la contratación. Por último, respecto a los conceptos de invalidez séptimo y octavo, establece que no existe una violación al principio de rectoría económica ya que con el Acuerdo se busca la estabilidad de las finanzas públicas y el sistema financiero del país, así como la continuidad al Plan Nacional de Desarrollo. De igual manera, no existe violación a los Acuerdos comerciales, como lo argumenta el INAI, debido a que no se realiza una reserva anticipada de la información. Se busca evitar trámites burocráticos y no la rendición de cuentas de las obras públicas a la población.
8. **Opinión de la Fiscalía General de la República.** La Fiscalía General de la República no formuló pedimento en el presente asunto.
9. **Alegatos.** Los alegatos fueron presentados en tiempo y forma. Se remite al expediente correspondiente para su consulta.
10. **Audiencia.** El veintidós de junio de dos mil veintidós se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ella, el Ministro instructor admitió y tuvo por desahogadas las pruebas aportadas por las partes, abrió el periodo de alegatos y puso el expediente en estado de resolución.
11. **Cierre de la instrucción.** Por acuerdo de primero de agosto de dos mil veintidós, el Ministro instructor ordenó agregar al expediente el acta de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, para finalmente determinar el cierre de instrucción para la elaboración del proyecto correspondiente.

II. COMPETENCIA

12. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución General,³ 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,⁴ y el punto segundo, fracción I, primer párrafo, del Acuerdo General 1/2023 de este Tribunal Pleno,⁵ en virtud de que se plantea un conflicto entre un órgano constitucionalmente autónomo y el Poder Ejecutivo Federal, por motivo de un acto emitido por éste.

III. PRECISIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS

13. El INAI señala en su demanda al Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno, en su edición vespertina, así como todas y cada una de las consecuencias del mismo.
14. A continuación, se transcribe el Acuerdo en su integridad:

ACUERDO por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Presidencia de la República.

³ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

II) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.

⁴ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...]

⁵ **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. [...]

ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 26 y 90 de la propia Constitución; 1o., 2o., 3o., 10, 11, 27, 29, 30, 30 Bis, 31, 32, 32 Bis, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 41 Bis y 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Estado mexicano organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía y la democratización política, social y cultural de la Nación;

Que México requiere infraestructura para fomentar su desarrollo de manera incluyente y acercar oportunidades a las regiones más rezagadas en los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades, energético, puertos, aeropuertos, y otros sectores prioritarios y/o estratégicos que contribuyen al crecimiento y a la seguridad nacional del país;

Que los proyectos regionales de infraestructura, desarrollo socioeconómico y turismo son importantes para incrementar la derrama económica del turismo, crear empleos, impulsar el desarrollo sostenible y proteger el medio ambiente;

Que es de interés público y de seguridad nacional el desarrollo y crecimiento de la infraestructura a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y que se traducen en un beneficio colectivo de todos los mexicanos, y

Que a fin de que la actual administración continúe con la ruta encaminada a impulsar y consolidar los proyectos que nos llevarán como Nación a lograr el crecimiento económico y, con ello lograr el bienestar social, he tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

ARTICULO PRIMERO.- Se declara de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades energético, puertos, aeropuertos y aquellos que, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional.

ARTICULO SEGUNDO.- Se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a otorgar la autorización provisional a la presentación y/u obtención de los dictámenes, permisos o licencias necesarias para iniciar los proyectos u obras a que se refiere el artículo anterior, y con ello garantizar su ejecución oportuna, el beneficio social esperado y el ejercicio de los presupuestos autorizados.

La autorización provisional será emitida en un plazo máximo de cinco días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente. Transcurrido dicho plazo sin que se emita una autorización provisional expresa, se considerará resuelta en sentido positivo.

ARTICULO TERCERO.- La autorización provisional tendrá una vigencia de doce meses, contados a partir de su emisión, periodo en el cual se deberá obtener, conforme a las disposiciones aplicables, la autorización definitiva.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Las erogaciones que, en su caso, se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Acuerdo, se cubrirán con cargo al presupuesto autorizado a los ejecutores de gasto correspondientes en el ejercicio fiscal de que se trate, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes.

Dado en la Residencia del Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a 22 de noviembre de 2021.- **Andrés Manuel López Obrador**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Adán Augusto López Hernández**.- Rúbrica.- El Secretario de la Defensa Nacional, General **Luis Cresencio Sandoval González**.- Rúbrica.- El Secretario de Marina, Almirante **José Rafael Ojeda Durán**.- Rúbrica.- La Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana, **Rosa Icela Rodríguez Velázquez**.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, **Rogelio Eduardo Ramírez de la O**.- Rúbrica.- El Secretario de Bienestar, **Javier May Rodríguez**.- Rúbrica.- La Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, **María Luisa Albores González**.- Rúbrica.- La Secretaria de Energía, **Norma Rocío Nahle García**.- Rúbrica.- La Secretaria de Economía, **Tatiana Clouthier Carrillo**.- Rúbrica.- El Secretario de Agricultura y Desarrollo Rural, **Víctor Manuel Villalobos Arámbula**.- Rúbrica.- El Secretario de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, **Jorge Arganis Díaz Leal**.- Rúbrica.- El Secretario de la Función Pública, **Roberto Salcedo Aquino**.- Rúbrica.- La Secretaria de Educación Pública, **Delfina Gómez Álvarez**.- Rúbrica.- El Secretario de Salud, **Jorge Carlos Alcocer Varela**.- Rúbrica.- La Secretaria de Trabajo y Previsión Social, **Luisa María Alcalde Luján**.- Rúbrica.- El Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, **Román Guillermo Meyer Falcón**.- Rúbrica.- La Secretaria de Cultura, **Alejandra Frausto Guerrero**.- Rúbrica.- El Secretario de Turismo, **Miguel Tomás Torruco Marqués**.- Rúbrica.

15. A pesar de que el INAI refiere, en el apartado destacado, a la impugnación de “todas y cada una de las consecuencias” del Acuerdo impugnado, lo cierto es que el planteamiento formulado por el actor, en este punto, alude a actos futuros, inciertos e indeterminados respecto de los cuales no es posible realizar un análisis de constitucionalidad, por lo que no cabe pronunciamiento alguno al respecto.⁶

IV. OPORTUNIDAD

16. Conforme al artículo 21, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,⁷ el plazo para promover controversia constitucional es de treinta días, a partir del día siguiente al que, conforme a la ley del propio acto, surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.
17. El plazo para la presentación de la demanda transcurrió del veintitrés de noviembre de dos mil veintiuno al diecinueve de enero de dos mil veintidós.⁸
18. Por consiguiente, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el diez de diciembre de dos mil veintiuno, debe concluirse que la demanda fue promovida en forma oportuna.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

19. El artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal establece los órganos que están legitimados para promover una controversia constitucional. En el mismo sentido, los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria⁹ de la materia prevén que esos órganos pueden tener el carácter de actores, y deberán comparecer a través del funcionario que, en los términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

⁶ En similares términos se resolvió la controversia constitucional 195/2020. Al respecto, véase la tesis de jurisprudencia P./J. 64/2009, de este Tribunal Pleno, de rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS.” Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, julio de 2009, página 1461 y registro 166990.

⁷ **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos; [...].”

⁸ Debiéndose descontar los días veintisiete y veintiocho de noviembre de dos mil veintiuno, cuatro, cinco, once y doce; del dieciséis al treinta y uno de diciembre de dos mil veintiuno; y uno, dos, ocho, nueve, quince y dieciséis de enero de dos mil veintidós. Lo anterior, porque estos días son inhábiles de conformidad con el artículo 2 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como con el punto Primero, incisos a), b) y d) del Acuerdo General Plenario 18/2013, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles.

⁹ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

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

20. En atención a ello, este Tribunal Pleno estima que el INAI, al ser un órgano constitucionalmente autónomo, de conformidad con lo establecido en el artículo 6, apartado A, fracción VIII, de la Constitución Federal,¹⁰ está legitimado para promover una controversia constitucional de acuerdo con el inciso I) de la fracción I del artículo 105 constitucional.¹¹ Asimismo, se estima que la representación para acudir al procedimiento se hizo conforme a la normatividad aplicable.
21. Con fundamento en el artículo 41, fracción VII, de la LGTAIP;¹² 12, fracción III¹³, y 32, fracción I¹⁴, del Estatuto Orgánico del INAI, se extrae que el INAI podrá promover una controversia constitucional en términos del artículo 105, fracción I, inciso I), previa aprobación de la mayoría de sus Comisionados. Asimismo, se establece que será la Dirección General de Asuntos Jurídicos quien representará legalmente al Instituto en los procesos de toda índole.
22. Así pues, la demanda fue presentada por Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar, en su carácter de representante legal y Director General de Asuntos Jurídicos del INAI. Dicha calidad se acredita con copia certificada de la credencial expedida por el INAI; así como con los Acuerdos del Pleno del INAI que lo nombran como Director General de Asuntos Jurídicos de veintiséis de enero y de diecisiete de febrero de dos mil veintiuno. De igual manera, en el escrito de demanda se acredita que, en sesión del ocho de diciembre de dos mil veintiuno, los comisionados del Pleno del INAI aprobaron la presentación de la demanda de controversia constitucional en contra del Acuerdo impugnado. Es así que este Tribunal Pleno concluye que la demanda fue presentada por parte legítima.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

23. La legitimación pasiva la tienen el Poder Ejecutivo Federal, así como las Secretarías de Gobernación; Defensa Nacional; Marina; Seguridad y Protección Ciudadana; Hacienda y Crédito Público; Bienestar; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura y Desarrollo Rural; Infraestructura, Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Cultura; y Turismo. Ello con fundamento en el artículo 105, fracción I, inciso I)¹⁵, de la Constitución Federal que establece los entes entre los cuales se podrá suscitar una controversia constitucional; específicamente entre un órgano constitucionalmente autónomo, como es el INAI, y el Poder Ejecutivo de la Unión. Aunado a lo anterior, los artículos 10, fracción II,¹⁶ y 11, párrafo primero¹⁷, de la Ley Reglamentaria prevén que serán demandados en las controversias constitucionales las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto impugnado, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

¹⁰ **Artículo 6.** [...]

A. [...]:

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley. [...]

¹¹ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

I) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.

¹² **Artículo 41.** El Instituto, además de lo señalado en la Ley Federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones: [...]

VII. Promover, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, las controversias constitucionales en términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

¹³ **Artículo 12.** Corresponde al Pleno del Instituto: [...]

III. Promover las controversias constitucionales en términos del artículo 105, fracción I, inciso I) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley reglamentaria, cuando así lo determinen la mayoría de sus integrantes; [...]

¹⁴ **Artículo 32.** La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:

I. Representar legalmente al Instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones; [...]

¹⁵ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

I) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.

¹⁶ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: [...]

II. Como demandada o demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general, pronunciado el acto o incurrido en la omisión que sea objeto de la controversia;

¹⁷ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

24. Se reconoce la legitimación pasiva del Poder Ejecutivo Federal. Ello en atención a que María Estela Ríos González fue quien contestó la demanda, ostentándose con el carácter de Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal. Ahora bien, en términos de los artículos 90, párrafo cuarto, de la Constitución Federal;¹⁸ 4, párrafo primero,¹⁹ de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; así como con el punto único del Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno,²⁰ el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal es quien tiene la representación jurídica del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 constitucional.
25. Por otro lado, en lo que respecta a las Secretarías, es criterio reiterado de esta Corte reconocer la legitimación pasiva de éstas cuando intervengan en el refrendo del acto impugnado, ya que es un acto que reviste autonomía. Tal es el caso de la presente controversia constitucional respecto de las Secretarías que fueron previamente mencionadas. Sirve de sustento el criterio reflejado en la tesis jurisprudencial de rubro "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO IMPUGNADO."²¹ Así las cosas, este Tribunal Pleno reconoce la legitimación pasiva de las Secretarías demandadas que participaron en el refrendo del Acuerdo impugnado y que comparecen en el juicio a través de sus respectivos representantes,²² en términos del artículo 11, fracción I, de la Ley Reglamentaria en la materia antes citado.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

26. En sus contestaciones, las autoridades hicieron valer las siguientes causas de improcedencia.

VI.1. Falta de interés legítimo.

27. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y las Secretarías de Trabajo y Previsión Social, de Agricultura y Desarrollo Rural, de Energía, de Seguridad y Protección Ciudadana, de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Marina y de Economía estiman que se actualiza la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción VIII, y 22, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 constitucional referente a la falta de interés legítimo para promover el presente medio de control constitucional.
28. Estiman que debe sobreseerse dado que no se produce ninguna afectación a la esfera competencial del INAI con la emisión del Acuerdo y, por ende, no se actualiza el principio de afectación necesario para actualizar el interés legítimo. Indican, en suma, que el objetivo del Acuerdo no es reservar información, sino fomentar el crecimiento económico, fortalecer el desarrollo nacional y preservar la seguridad nacional al evitar los trámites burocráticos, utilizar el presupuesto para lo que fue designado y, así, generar infraestructura. Por ello, la afectación que el Órgano actor alega consiste en una posible afectación de acaecimiento futuro e incierto y debe desestimarse.

¹⁸ Artículo 90. [...]

El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.

¹⁹ Artículo 4. La función de Consejero Jurídico, prevista en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República y será nombrado y removido libremente por éste. [...]

²⁰ Acuerdo por el que se establece que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de dos mil uno. "ÚNICO. El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

²¹ Tesis P./J. 109/2001, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104.

²² Brenda Samantha Carrillo Cordova, Directora General de Procedimientos Constitucionales de la Secretaría de Gobernación; Eleazar Ramírez Espíndola, Subjefe Normativo, Técnico y Administrativo de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Defensa Nacional; Alejandra Ortiz Soria, Jefa de la Unidad Jurídica de la Secretaría de Marina; Facundo Santillán Julián, Titular de la Unidad General de Asuntos Jurídicos y Transparencia de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; Félix Federico Palma Valdés, Subprocurador Fiscal Federal de Amparos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Guadalupe Espinoza Saucedo, Titular de la Unidad Coordinadora de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Wolfgang Javier Aceves Zavala, Director de lo Contencioso de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Energía; Mónica Paredes García, Directora de Cámaras Empresariales y Desarrollo Regional de la Secretaría de Economía; Zaira Anahí Cruz Rodríguez, Directora de lo Contencioso de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; Nancy Trejo Chávez, Directora General Adjunta de Procesos Contenciosos de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes; Manuel García Garfías, Titular de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Función Pública; Omar Guadalupe Gutiérrez Lozano, Director General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Alma Angélica González Jiménez, Directora General de Amparos y Ejecutorias de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Alejandro García Villalpando, Director de lo Contencioso de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Turismo.

29. Por su parte, el INAI, en el apartado de procedencia de su escrito de demanda, sostiene que el Acuerdo impugnado transgrede de manera directa sus facultades constitucionales por lo que se actualiza un principio de afectación y, por ende, el interés legítimo. Sustenta lo anterior en que el Acuerdo realiza una reserva expresa de la información al disponer que las obras o proyectos de infraestructura y los estratégicos y prioritarios son de interés público y seguridad nacional. Al utilizar dichos calificativos, se actualiza una identidad conceptual entre las excepciones que el artículo 6 constitucional prevé al principio de máxima publicidad –interés público y seguridad nacional– y los términos que utiliza el Acuerdo. Aduce que, al realizar dicha identidad conceptual, se está frente a la pretensión del Titular del Poder Ejecutivo de realizar una reserva de toda aquella información relacionada con las obras y proyectos a las que se refiere el Acuerdo. De suceder aquello, se provoca que el Instituto actor no pueda realizar su mandato constitucional de proteger y garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información.
30. Asimismo, el INAI hace alusión al artículo 108 de la LGTAIP. Argumenta que dicho ordenamiento debe ser tomado en consideración como parámetro de regularidad al analizar este caso además de lo establecido constitucionalmente. De acuerdo con el INAI, el Acuerdo transgrede el artículo 108 de la LGTAIP en tanto que el mismo prohíbe que se emitan acuerdos que clasifiquen documentos o información reservada de forma anticipada y general. Lo cual, a juicio del Instituto actor, realiza el Acuerdo respecto de los proyectos y obras que califica como de interés público y seguridad nacional.
31. En la misma línea, señala que el Acuerdo invalida el ejercicio de las facultades constitucionales de control y revisión del INAI a través de las cuales protege el derecho de acceso a la información. Esto es así debido a que cualquier instancia de revisión que conozca el INAI respecto de información reservada que se fundamente en el Acuerdo carecerá de eficacia porque el INAI no tiene competencia para evaluar la regularidad constitucional de un acto administrativo emitido por el Ejecutivo Federal que realiza una reserva anticipada y general de la información. Aunado a ello, cualquier resolución que pudiera emitir el INAI siempre podrá ser impugnada por el Ejecutivo Federal por motivos de seguridad nacional con fundamento en el Acuerdo. Lo cual desatiende el régimen de excepción regulado a nivel constitucional que establece que las resoluciones del INAI serán vinculantes, definitivas e inatacables permitiendo que el Consejero Jurídico del Gobierno Federal interponga un recurso de revisión cuando presuntamente se ponga en peligro la seguridad nacional.
32. A juicio de este Tribunal Pleno, debe calificarse de **infundada** la causa de improcedencia que hicieron valer las autoridades antes mencionadas consistente en la falta de interés legítimo del INAI para promover la presente controversia constitucional. Ello, en atención a que el Acuerdo es susceptible de incidir en el ámbito de actuación del INAI. Por lo tanto, se actualiza el principio de afectación, el cual ha sido denominado requisito de procedencia de las controversias constitucionales en repetidas ocasiones por esta Corte.
33. Como se sostuvo en la controversia constitucional 206/2017, discutida el tres de marzo de dos mil veinte en sesión del Pleno, para que un órgano contemplado en el artículo 105, fracción I, de la Constitución cuente con interés legítimo para promover este medio de control constitucional, resulta imprescindible que, con la emisión de la norma o acto que se impugna, exista, cuando menos, un principio de afectación.²³ Dicho criterio deriva de una multiplicidad de precedentes sostenidos en este Tribunal.
34. En la controversia constitucional 9/2000, se consideró que el interés legítimo se traduce en la afectación que las entidades, poderes u órganos resienten en su esfera de atribuciones en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo.²⁴ En la controversia constitucional 5/2001, se determinó que, además de tutelar el ámbito de atribuciones conferida por la Constitución, este medio de control también busca preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de dichos órganos considerando que es necesario un principio de afectación.²⁵ Por último, la diversa 33/2002 retomó el principio y estableció un criterio para determinar cuándo y cómo se deberá estudiar este principio.²⁶

²³ Tesis 2a. XVI/2008, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1897, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EXISTE INTERÉS LEGÍTIMO PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CUANDO SE ACTUALIZA UNA AFECTACIÓN A LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS, A SU ESFERA JURÍDICA, O SOLAMENTE UN PRINCIPIO DE AFECTACIÓN".

²⁴ Tesis P./J. 83/2001, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, página 875, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA".

²⁵ Tesis P./J. 112/2001, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 881, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE".

²⁶ Tesis P./J. 50/2004, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, julio de 2004, página 920, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN".

35. De estos precedentes se substraen que es incorrecta la afirmación de que únicamente es procedente la controversia cuando hay una afectación relevante en la que se le desplaza, sustituye o priva al actor del ejercicio de su facultad constitucional. Así pues, se ha superado una concepción estrecha del interés en la controversia constitucional; propiamente, la del interés jurídico.
36. A manera ilustrativa, cabe señalar que en la misma línea, la Primera Sala ha establecido que para acreditar la afectación suficiente: “es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución General, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales”.²⁷
37. Es así como se concluye que se puede actualizar el interés legítimo no sólo con la supresión de una facultad propia del actor, sino que puede tratarse de una afectación resentida por la emisión de normas u actos que, de alguna manera, incidan en la esfera jurídica del actor. Tal fue la lógica en la controversia constitucional 206/2017 antes citada, en la cual, se resolvió que se actualizaba un principio de afectación del INAI.
38. De acuerdo con el artículo 6, fracción VIII, de la Constitución Federal, el INAI es un órgano constitucionalmente autónomo responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales. Además, entre sus facultades se encuentra la de conocer de asuntos relacionados con estos derechos de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, entre otras autoridades. Dicha facultad se reitera y regula en la LGTAIP y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, “**LFTAIP**”) en donde se explicita que el INAI conocerá y resolverá los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito federal.
39. En consecuencia, el Pleno de la Suprema Corte, en la controversia constitucional 206/2017 antes citada, estimó que las modulaciones que se hagan a la forma de ejercer los derechos de acceso a la información y protección de datos personales en normas secundarias, de manera indirecta, tienen un impacto en el desempeño de tal competencia por el INAI.
40. En el caso que nos ocupa, es relevante mencionar que, como hace valer el accionante, el artículo 6, apartado A, fracción I, establece que la información únicamente puede ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los términos que fijen las leyes.²⁸ De la misma forma, el artículo primero del Acuerdo impugnado hace uso de los términos “interés público” y “seguridad nacional” en su conjunto, para calificar diversos proyectos y obras. Para mayor claridad, se transcribe a continuación dicho artículo:

“ARTICULO PRIMERO.- Se declara de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades energético, puertos, aeropuertos y aquellos que, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional.”

[énfasis añadido]

²⁷ Tesis aislada CXVIII/2014 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo I, marzo de 2014, página 721, de rubro: “INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIDAD CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL.”

²⁸ “**Artículo 6.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

[...]

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

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.

41. El actor argumenta en su demanda que la identidad de conceptos entre aquellos que pueden dar paso a reservar temporalmente la información y los utilizados en el Acuerdo para calificar la realización de obras y proyectos a cargo del Gobierno de México genera una modulación en el derecho de acceso a la información y en las facultades con las que cuenta para salvaguardarlo. Esto es así porque, desde su perspectiva, puede presumirse que la información que se genere en dichos proyectos y obras gozará de la misma categoría.
42. Por lo anterior, argumenta que la emisión de este Acuerdo es susceptible de causar un impacto en el derecho de acceso a la información y en las facultades que su órgano garante contabiliza para garantizarlo. Para el Instituto actor, al categorizar las obras y proyectos como de seguridad nacional e interés público, la información relativa a ellos se sitúa en el supuesto de reserva de información del artículo 6 constitucional. Así pues, surge la posibilidad de que dicha información sea reservada, lo que impediría a los ciudadanos acceder a la información de dichos proyectos y obras públicas. Ello originaría una modulación al derecho de acceso a la información, pues afectaría la forma en que las personas interactúan con la información que derive de dichos proyectos y obras.
43. Esta modulación, para el Instituto actor, impactaría también en su facultad para resolver recursos de revisión que, además, podrían ser impugnados en todo momento por el Consejero Jurídico, desatendiendo la excepcionalidad del recurso de revisión en materia de seguridad nacional, previsto en el artículo 6 constitucional.
44. Será una cuestión reservada al fondo de la presente controversia determinar si de hecho existe el impacto antes mencionado. Sin embargo, lo aquí identificado es suficiente para actualizar el principio de afectación necesario para acreditar el interés legítimo en este medio de control.
45. Es importante traer a colación el criterio contenido en la tesis de rubro “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.” en la cual se establece que no todas las violaciones constitucionales se pueden analizar en la controversia constitucional, sino sólo aquellas que versen sobre la invasión, vulneración o afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. De ahí, la tesis identifica dos hipótesis de improcedencia: cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones (1) a cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales, y/o (2) de estricta legalidad. Ambos supuestos son de estricta aplicación, por lo que en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a la esfera competencial de alguna de las partes, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio deberá ser procedente. Esto, aunque implique conexamente el estudio de “violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad”.²⁹
46. No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que muchos de los argumentos vertidos por el INAI en su escrito de demanda están relacionados con la manera en que el Acuerdo impugnado vulnera el derecho de acceso a la información. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que estos argumentos están relacionados en todo momento con facultades específicas dentro de la nómina competencial del Instituto actor, como son las contenidas en el artículo 41 de la LGTAIP.³⁰ Específicamente, se relacionan a las establecidas en las fracciones II, III y IV, relativas con su atribución para conocer de recursos de revisión y de inconformidad. Cabe aclarar que lo anterior no prejuzga sobre el mérito de los argumentos vertidos, ya que es una cuestión que atañe al fondo de esta resolución.

²⁹ Tesis P./J. 42/2015, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Tomo I, diciembre de 2015, página 33.

³⁰ **Artículo 41.** El Instituto, además de lo señalado en la Ley Federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:

I. Interpretar, en el ámbito de sus atribuciones, esta Ley;

II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito federal en términos de lo dispuesto en el Capítulo I del Título Octavo de la presente Ley;

III. Conocer y resolver los recursos de inconformidad que interpongan los particulares, en contra de las resoluciones emitidas por los Organismos garantes de las Entidades Federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información en términos de lo dispuesto en el Capítulo II, del Título Octavo de la presente Ley;

IV. Conocer y resolver de oficio o a petición de los Organismos garantes de las Entidades Federativas los recursos de revisión que, por su interés o trascendencia, así lo ameriten, en términos de lo dispuesto en el Capítulo III del Título Octavo de la presente Ley;

V. Encabezar y coordinar el Sistema Nacional de Transparencia;

VI. Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información;

VII. Promover, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, las controversias constitucionales en términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

VIII. Establecer y ejecutar las medidas de apremio y sanciones, según corresponda, de conformidad con lo señalado en la presente Ley;

IX. Suscribir convenios de colaboración con los Organismos garantes de las Entidades Federativas o con los sujetos obligados, con el objeto de vigilar el cumplimiento de la presente Ley y promover mejores prácticas en la materia;

X. Elaborar y presentar un informe anual de actividades y de la evaluación general en materia de acceso a la información pública en el país, así como del ejercicio de su actuación y presentarlo ante la Cámara de Senadores, dentro de la segunda quincena del mes de enero, y hacerlo público; y

XI. Las demás que le confieran esta Ley y otras disposiciones en la materia.

47. Por otro lado, es importante tener presente que el criterio citado debe ser leído a la luz de la reciente reforma constitucional al Poder Judicial, del primero de marzo de dos mil veintiuno. En particular, la nueva redacción del artículo 105, fracción I, último párrafo, que permite expresamente hacer valer violaciones a derechos humanos a través de una controversia constitucional, entendiéndose como aquellas relacionadas con el ámbito competencial del actor, tal como ocurre en el presente caso.
48. No se pasa por alto que, recientemente, al resolverse la controversia constitucional 44/2021, la mayoría del Tribunal Pleno determinó la improcedencia del medio de control por falta de interés legítimo de la COFECE. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurrió en ese caso y como ya ha quedado expuesto, el INAI no acude en defensa abstracta del derecho de acceso a la información, sino que relaciona esta supuesta vulneración con su ámbito competencial de revisión y de supervisión en el cumplimiento de las obligaciones oficiosas en materia de transparencia por parte de los sujetos obligados, ámbitos regulados constitucionalmente y desarrollados en la Ley General que rige su competencia.
49. Finalmente, es necesario destacar que el veintidós de abril de dos mil veintiuno se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto promulgatorio del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, hecho en Escazú, Costa Rica, el cuatro de marzo de dos mil dieciocho. A través de éste, principalmente, se busca garantizar la implementación plena de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales.³¹ Por ello, se adquirió la obligación de interpretar el interés legítimo en términos amplios, tratándose de la materia de acceso a la información medioambiental.³² En esa tesitura, este Tribunal Pleno debe verificar los presupuestos procesales de cualquier medio de control constitucional teniendo esta premisa como pauta interpretativa. En específico, esta interpretación en términos amplios impacta el análisis de la legitimación activa y el interés legítimo, pues el denominado Acuerdo de Escazú señala de forma expresa que es una obligación de los Estados garantizar la legitimación amplia en defensa del medioambiente.³³
50. Por eso, dado que en el caso el INAI, como órgano constitucional autónomo con legitimación activa para acudir al presente medio de control, impugna un acuerdo que potencialmente podría obstaculizar el acceso a información ambiental, pues se implementa un sistema de excepción para una parte de las obras públicas a su cargo, debe concluirse que tiene también, en este punto, interés legítimo para acudir a la vía.
51. En la misma línea, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural y la Secretaría de Economía estiman que la parte actora no vierte conceptos de invalidez que constituyan la mínima causa de pedir respecto al acto reclamado al Ejecutivo Federal. Al quedar demostrado que el actor plantea un principio de afectación en su esfera competencial, procede desestimar los argumentos vertidos por ambas Secretarías.
52. Por último, existe otra razón por la que debe considerarse como desestimada dicha causa de improcedencia. Es criterio reiterado de esta Corte que, aquellas cuestiones que involucren el fondo no pueden analizarse dentro de los requisitos de procedencia. Dentro de esta categoría se encuentra la alegada por las autoridades de que el Acuerdo impugnado no causa una afectación real y objetiva al derecho de acceso a la información. Sirve de fundamento el criterio contenido en la tesis jurisprudencial P.J. 92/99, de rubro "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."³⁴

³¹ **Artículo 1. Objetivo.**

El objetivo del presente Acuerdo es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible.

³² **Artículo 8. Acceso a la justicia en asuntos ambientales.**

[...]

3. Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con:

[...];

c) legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional;

[...]

³³ Idem.

³⁴ Tesis P./J. 92/99, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.

53. En consecuencia, la causa de improcedencia planteada por la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal; Secretaría de Trabajo y Previsión Social; Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; Secretaría de Energía; Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana; Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Marina; y la Secretaría de Economía es **infundada**.

VI.2. Ausencia de afectación por el acto de refrendar el Acuerdo.

54. Las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Turismo, de Defensa Nacional y de Economía estiman que se debe sobreseer la demanda en relación con los artículos 19, fracción VIII, y 22, fracción VII, debido a que no se reclama el refrendo, que dichas autoridades realizaron, por vicios propios. Es decir, estiman que en los conceptos de invalidez no se establece cómo la actuación de dichos secretarios invadió la esfera competencial del Órgano actor.
55. En consideración de este Tribunal Pleno, se debe calificar dicha causa de improcedencia como **infundada**. Es criterio de esta Corte que los Secretarios de Estado, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 92 constitucional y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tienen legitimación pasiva en una controversia constitucional cuando refrenden un acto del Titular del Poder Ejecutivo Federal. Ello, por constituir un medio de control del ejercicio de dicha autoridad revestido de autonomía.³⁵ Sirve de fundamento el criterio contenido en la tesis jurisprudencial de rubro "SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO IMPUGNADO".³⁶
56. En consecuencia, la causa de improcedencia planteada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Defensa Nacional y la Secretaría de Economía es **infundada**.
57. Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertido de oficio por el Tribunal Pleno, se procede examinar el fondo del asunto.

VIII. ESTUDIO DE FONDO

58. El INAI plantea diversos conceptos de invalidez, encaminados a, por un lado, cuestionar la constitucionalidad de considerar de interés público y seguridad nacional la realización de determinados proyectos y obras públicas (1). Por otro lado, aunque en estrecha conexión con la declaratoria de seguridad nacional e interés público, el actor combate el régimen de autorizaciones provisionales instalado por el Acuerdo impugnado (2). Ambas vertientes argumentativas buscan evidenciar lesiones a diferentes facultades del órgano garante de la transparencia y el acceso a la información, por lo que serán estudiadas de manera separada.

VIII.1. La declaratoria de interés público y seguridad nacional de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México en el Acuerdo impugnado

59. En su primer concepto de invalidez, el INAI argumenta que el Acuerdo clasifica de reservada la información que se produzca en relación con proyectos y obras realizadas por el Gobierno de México, asociados a la infraestructura de ciertos sectores específicos, así como los que se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional. El Instituto demandante considera que dicha clasificación se realiza de forma anticipada, generalizada y definitiva, puesto que el Acuerdo declara de interés público y seguridad nacional los referidos proyectos y obras.
60. El INAI estima que el Acuerdo tiene como efecto que toda la información generada en los proyectos y obras referidos tendrá la naturaleza de reservada, que esta reserva no tiene plazo alguno y que excluye la aplicación de la legislación vigente en materia de transparencia y acceso a la información pública. Así pues, el Acuerdo realiza una violación sustantiva al derecho de acceso a la información y una violación a la competencia del INAI.
61. La violación competencial se da porque el Acuerdo es de naturaleza definitiva y obligatoria para la APF y excluye la aplicación del sistema normativo de acceso a la información, por lo que la competencia del Instituto para revocar la reserva y abrir la información se vulnera de forma definitiva e irreparable. Además, se afectan materialmente las atribuciones de control y revisión dadas al INAI por la Constitución, los tratados internacionales y las leyes reglamentarias, pues el Instituto no tiene competencia para inaplicar o analizar la regularidad constitucional del Acuerdo.

³⁵ Véase en un sentido similar lo resuelto en la controversia constitucional 41/2020.

³⁶ Tesis P./J. 109/2001, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, septiembre de 2001, página 1104.

62. En el segundo concepto de invalidez, el INAI alega que el Ejecutivo Federal amplía el concepto de seguridad nacional establecido en Ley sin contar con la facultad para hacerlo. Así pues, señala que el artículo primero del Acuerdo es contrario al artículo 73, fracción XXIX-M, constitucional que faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de seguridad nacional. Y es con base en esta facultad que expidió la LSN, que define el concepto de “seguridad nacional” en su artículo 3°. Asimismo, el INAI considera que el artículo primero del Acuerdo también es violatorio del artículo 89, fracción VI, de la Constitución, que establece que el Presidente tiene en su cargo preservar la seguridad nacional en los términos de la ley respectiva es decir, la LSN. A su vez, al declarar como de seguridad nacional la realización de obras y/o proyectos referidos en el Acuerdo sin la facultad para ello, el Ejecutivo conculcó el artículo 6 constitucional, pues la información que se genere será considerada como información de seguridad nacional, un límite al derecho de acceso a la información.
63. En el séptimo concepto de invalidez, el INAI señala que el Acuerdo violenta los artículos 1°, 14, 16, 25, quinto párrafo, 28, cuarto y séptimo párrafos, 49, 73 fracción XXIX-M, 89, fracción I, y 133 constitucional, al quebrantar los principios de legalidad, de supremacía constitucional, de división de poderes y de división de competencias. El Ejecutivo dispone del concepto de “seguridad nacional” y lo dota de contenido sin siquiera tratar de encuadrar en alguno de los supuestos del concepto, con lo que evade la aplicación de la LSN, por lo que se violentan los referidos principios. De forma similar, el Acuerdo establece que la calidad de “estratégica” o “prioritaria” depende únicamente de que así se considere en virtud de sus características, naturaleza, complejidad y magnitud. Sin embargo, esto contraviene los artículos 25 y 28 constitucionales, que establecen de forma taxativa las áreas estratégicas y prioritarias.
64. Los conceptos de invalidez se consideran **parcialmente fundados y suplidos en su deficiencia**.
65. En primera instancia, se revisarán brevemente las normas relevantes relativas a la reserva de información pública (a). Después, se procederá al análisis del primer artículo del Acuerdo impugnado (b).
- a. Parámetro de regularidad relevante para la reserva de información pública.**
66. El derecho de acceso a la información es el derecho de toda persona a buscar, recibir y difundir información. Comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.³⁷ Se le atribuye una doble función: por un lado, una dimensión individual que protege y garantiza que las personas interactúen con la información, lo que les permite autodeterminarse, ya que contribuye a la comprensión de su existencia y su entorno. Por otro lado, una dimensión social que constituye un pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático.³⁸
67. El derecho de acceso a la información, así como sus principios y bases, se encuentran contenidos en el artículo 6 constitucional, reformado medularmente, el siete de febrero de dos mil catorce.

“Artículo 6°. [...]

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

[...]

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.

[...]

[énfasis añadido]

³⁷ Conforme al artículo 4 de la LGTAIP.

³⁸ Véase la acción de inconstitucionalidad 94/2018 resuelta el diecisiete de febrero de dos mil veinte por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como la tesis aislada LXXXIV/2016 emitida por la Segunda Sala de rubro “DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y DIMENSIÓN COLECTIVA.” Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, página 838.

68. De la disposición transcrita, observamos que toda información en posesión de cualquier autoridad es pública y únicamente podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los términos que fijen las leyes. Cabe señalar que tampoco puede clasificarse como reservada la información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.³⁹ Este Pleno ha señalado que la relación entre el derecho a la información y estos límites, en cuanto se fundamentan en otros bienes constitucionalmente tutelados, no se da en términos absolutos de todo o nada, sino que su interacción es de carácter ponderativo, en la medida en que la natural tensión que pueda existir entre ellos requiere en su aplicación un equilibrio necesario entre el ejercicio efectivo del derecho a la información y la indebida afectación de otro tipo de bienes y valores constitucionales que están instituidos también en beneficio de las personas.⁴⁰
69. En la interpretación del derecho de acceso a la información rige el principio de máxima publicidad. Éste establece que “toda la información en posesión de los sujetos obligados será pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática”.⁴¹
70. El derecho de acceso a la información también es protegido en el ámbito internacional. Destacadamente, en la Opinión Consultiva número OC-5/85,⁴² la Corte Interamericana de Derechos Humanos interpretó el artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y sostuvo que ese instrumento internacional no sólo garantiza el derecho y la libertad de expresar el pensamiento propio, sino también el derecho y la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Adicionalmente, en el caso *Claude Reyes vs. Chile*, la Corte Interamericana dispuso que el artículo 13 ampara el derecho de las personas a recibir información bajo el control del Estado y la obligación positiva del Estado de suministrarla. Esta información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción.⁴³
71. El INAI es el órgano constitucional autónomo encargado de garantizar el cumplimiento de este derecho, tal como lo establece el artículo 6 de la Constitución federal.

“Artículo 6°. [...]

A. [...]

VIII. La Federación contará con **un organismo autónomo**, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, **responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública** y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, **en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión** para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

[...]

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el

³⁹ Conforme a lo establecido en el artículo 4 de la LGTAIP. Véase, además, como apoyo, la tesis aislada de rubro “DERECHO A LA INFORMACIÓN. NO PUEDE ALEGARSE EL CARÁCTER DE “RESERVADO” DE LAS AVERIGUACIONES PREVIAS CUANDO LA INVESTIGACIÓN VERSE SOBRE VIOLACIONES GRAVES DE DERECHOS FUNDAMENTALES O DELITOS DE LESA HUMANIDAD.” Emitida por el Pleno y consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, décima época, Libro 74, Enero de 2020, Tomo I, página 562.

⁴⁰ De acuerdo a lo señalado en la tesis aislada P.II/2019, emitida por el Pleno de esta Suprema Corte, de rubro “DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA RELACIÓN CON SUS LÍMITES CONSTITUCIONALES NO DEBE PLANTEARSE EN TÉRMINOS ABSOLUTOS.” Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 74, Enero de 2020, Tomo I, página 561.

⁴¹ Artículo 8, fracción VI de la LGTAIP.

⁴² Corte IDH. *La Colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 noviembre de 1985. Serie A No.5.

⁴³ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 77.

ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

[...]

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

[...]"

[énfasis añadido]

72. De acuerdo con la disposición transcrita, el INAI tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo en el ámbito federal. La única excepción permitida por la Constitución son aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las resoluciones del INAI son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, y únicamente el Consejero Jurídico del Gobierno puede interponer recurso de revisión ante esta Suprema Corte cuando las resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional, conforme a la ley de la materia.
73. Como ya se había señalado, además, toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo es en principio pública y únicamente puede ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que establezcan las leyes y conforme al principio de máxima publicidad.
74. Ahora bien, para evaluar si determinadas restricciones al derecho de acceso a la información son válidas, hay que atender a lo establecido en el caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*.⁴⁴ En este asunto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señaló que las restricciones deben: 1) establecerse previamente en leyes (en sentido formal y material), 2) responder a un objetivo permitido por la Convención Americana (conforme a su artículo 13.2, "el respeto a los derechos o a la reputación de los demás" o "la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas"), y 3) ser necesarias para una sociedad democrática.⁴⁵ Considerando que la reserva de información pública es una restricción al derecho de acceso a la información, las disposiciones que así lo establezcan deberán cumplir con estos requisitos.
75. En consonancia con lo anterior, el artículo 6 constitucional requiere que se establezca en ley la información que se considere como reservada o confidencial. Además, la reserva solamente podrá hacerse temporalmente por **razones de interés público y seguridad nacional en los términos que fijen las leyes**. Así pues, existe reserva de ley para fijar los términos en los que se puede reservar la información, así como la información que puede considerarse reservada. Esto, a su vez, se establece y desarrolla en la ley reglamentaria del artículo 6 constitucional, la LGTAIP.
76. La LGTAIP, en su artículo 108, **prohíbe a los sujetos obligados clasificar información antes de que ésta se genere y realizar reservas de información de forma general**. Para que los sujetos obligados puedan clasificar información como reservada, deben realizarlo conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño. Cabe señalar que la LGTAIP replica esta disposición en su artículo 105.

"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.

⁴⁴ Resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el diecinueve de septiembre de dos mil seis.

⁴⁵ Véase *Claude Reyes y otros vs. Chile*, párrafos 88-93.

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

[énfasis añadido]

77. Los pasos a seguir en la prueba de daño se desarrollan en el artículo 104 de la LGTAIP, transcrito a continuación.

“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.”

78. A su vez, el artículo 113 de la Ley General explicita los supuestos en los que se puede reservar la información pública. El artículo 110 de la LFTAIP replica el artículo en los mismos términos.

“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;

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]

79. La primera fracción del artículo anterior establece que la información pública puede clasificarse como reservada cuando su publicación comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y que, además, la reserva cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable. Además, observamos que la fracción XIII permite que otras leyes incorporen supuestos de reserva de información adicionales, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la LGTAIP.

80. Así pues, en términos del artículo 6, las leyes deberán fijar los términos en que podrá ser reservada la información por razones de interés público y seguridad nacional. En esta sintonía, a nivel legislativo, podemos extraer que las leyes pueden incorporar supuestos de reserva siempre y cuando éstas no

resulten en una clasificación anticipada y general de información, y que permitan a las autoridades realizar la prueba del daño al clasificar la información. Adicionalmente, se extrae que queda prohibido: a) emitir acuerdos generales para clasificar documentos y b) clasificar documentos antes de que exista la información.

81. A este marco legislativo, valdría adicionar la línea de precedentes en la que el Tribunal Pleno ha analizado la constitucionalidad de normas que configuran supuestos de reserva de información, contenidas todas ellas en leyes federales o estatales.
82. Entre estos precedentes destacan las acciones de inconstitucionalidad 95/2019 y su acumulada 98/2019,⁴⁶ 109/2019,⁴⁷ 66/2019,⁴⁸ 13/2016 y su acumulada 14/2016,⁴⁹ 94/2018,⁵⁰ 80/2018⁵¹ y 66/2018.⁵²
83. El criterio mayoritario de esta Suprema Corte en los precedentes referidos ha sido el de reconocer la validez de las disposiciones impugnadas por considerar que dichos supuestos no son reservas generalizadas y anticipadas de información, prohibidas constitucional y legalmente, como adelantamos. El principal argumento en los casos bajo análisis es que, por la redacción y la ubicación de las normas

⁴⁶ Resuelta el siete de enero de dos mil veintiuno. En este asunto, es relevante el estudio del Tema 2, en el que se analizó la constitucionalidad del artículo 131 de la Ley del Sistema de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de México. Se declaró inconstitucional la porción normativa subrayada y se reconoció la validez del resto de la disposición.

“Artículo 131. Se clasifica como reservada la información contenida en la Plataforma, así como en las fuentes que alimentan a la misma, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de seguridad ciudadana que estén facultadas en cada caso, a través de las personas servidoras públicas que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga con las excepciones que señala la presente Ley y demás disposiciones aplicables. La información que obre en la Plataforma deberá sujetarse a las reglas de tratamiento de datos personales en posesión de sujetos obligados.”

⁴⁷ Resuelta el veinte de octubre de dos mil veinte. Se analizó y reconoció la validez de porciones normativas de los artículos 61, último párrafo, 63, tercer párrafo, y 66, quinto párrafo, de la Constitución del Estado de Jalisco. Se transcribe, a continuación, uno de los artículos analizados con la porción impugnada subrayada. Los otros dos son de contenido similar, pero variando el destinatario:

“Artículo 61. [...]

Las evaluaciones de control de confianza serán aplicables cada cuatro años a magistrados, mismas que se integrarán a su expediente laboral el cual será de carácter reservado.”

⁴⁸ Resuelta el dos de marzo de dos mil veinte. Se analizó la constitucionalidad del cuarto párrafo del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Se declaró inconstitucional la porción normativa subrayada y se reconoció la validez del resto de la disposición.

“Artículo 110. [...]

Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, así como los Registros Nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternativas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga.”

⁴⁹ Resuelta el veinticinco de febrero de dos mil veinte. Se analizó y reconoció la validez del artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.

“Artículo 23. La información o datos sobre el funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios que se vinculen con las actividades previstas en el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, será considerada información de Seguridad Nacional en términos de la Ley en la materia. Lo anterior, sin perjuicio de las obligaciones establecidas en la legislación aplicable en materia de transparencia y acceso a la información pública.”

⁵⁰ Resuelta el diecisiete de febrero de dos mil veinte. Se analizó y reconoció la validez del artículo 10 de la Ley de Control de Confianza para el Estado de San Luis Potosí:

“Artículo 10. Toda la información que derive del proceso de evaluación y control de confianza, incluidos los expedientes, será considerada como reservada y confidencial, con excepción de lo que establezcan las disposiciones aplicables, así como en aquellas [sic] casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales.”

⁵¹ Resuelta el trece de febrero de dos mil veinte. Se analizó y reconoció la validez de los artículos 23 y 33, en la porción normativa subrayada, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas:

“Artículo 23. La información recabada con base en la presente Ley, se considerará reservada en los siguientes casos:

I. Aquella cuya divulgación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, sistemas, tecnología o equipos útiles a la generación de inteligencia para la prevención o el combate a la delincuencia;

II. Aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potencia una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado, y

III. La información y los materiales, de cualquier especie, que sean producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes reglamentarias correspondientes.

Artículo 33. Toda grabación en la que aparezca una persona identificada o identificable se considerará dato personal y, por tanto información confidencial; las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada.”

⁵² Resuelta el diez de febrero de dos mil veinte. Se analizó y reconoció la validez del artículo 36 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de Baja California:

“Artículo 36. En el uso de la fuerza pública y la planeación de operativos, siempre se tomará en consideración la salvaguarda de los objetivos y principios generales objeto de la Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables, quienes además deberán cumplir con lo siguiente:

[...]

II. Determinar el mando de la Institución Policial responsable del operativo, con las obligaciones siguientes:

[...]

h) Grabar y filmar el desarrollo del operativo desde el inicio hasta su conclusión. Dichas grabaciones de audio o video se considerarán como información reservada, y el derecho a su acceso se ejercerá de conformidad con lo establecido a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California.”

impugnadas, es posible optar por una interpretación sistemática a la luz de las leyes de transparencia y acceso a la información aplicables. Esto conlleva la obligación de aplicar caso a caso la prueba de daño y, sólo así, clasificar la información como reservada.

84. Por otro lado, en las acciones de inconstitucionalidad 100/2019,⁵³ 56/2018⁵⁴ y 73/2017,⁵⁵ el Tribunal Pleno ha invalidado disposiciones comparables por considerar que éstas sí son reservas generales, totales, absolutas y/o previas de información. En estos casos, las normas y/o el cuerpo normativo al que pertenecían no permitían una interpretación sistemática con las leyes de transparencia y acceso a la información públicas. Destacadamente, el Pleno de esta Suprema Corte evaluó que no permitían la aplicación de la prueba de daño.
85. De esta manera, tanto del marco normativo constitucional y legal, como de la interpretación realizada por el Tribunal Pleno de esta Corte, sólo es posible clasificar información como reservada por causas de interés público o seguridad nacional, aplicando una prueba de daño en cada caso. Además, las bases para desarrollar esta prueba quedan contenidas en la ley reglamentaria en la materia –la LGTAIP– que, por lo que hace a las causales de reserva, concibe supuestos puntuales, pero no limitativos, permitiendo su desarrollo o adición en otras leyes.
86. Finalmente, cabría poner énfasis en que la LGTAIP prevé la creación de un Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (en adelante, “**Sistema Nacional**”),⁵⁶ cuyo Consejo General se encuentra presidido por el Presidente del INAI,⁵⁷ y entre sus facultades destaca la de establecer lineamientos para dar cumplimiento a la ley reglamentaria. Entre ellos, fundamentales para el caso que nos ocupa, resultan los *Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas* (en adelante “**Lineamientos generales en materia de clasificación**” o “**Lineamientos**”),⁵⁸ cuyo objeto es establecer los criterios con base en los cuales los sujetos obligados clasificarán información.⁵⁹

⁵³ Resuelta el veintiuno de junio de dos mil veintiuno. Es relevante en este asunto el análisis del segundo concepto de invalidez, en el cual se estudió la constitucionalidad del artículo 5, párrafo segundo, de la Ley Nacional de Extinción de Dominio. Se invalidó la porción normativa subrayada a continuación.

“**Artículo 5.** Toda la información que se genere u obtenga con relación a esta Ley, se regirá en los términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las correlativas de las Entidades Federativas, así como las demás disposiciones aplicables.

La información obtenida por el Ministerio Público para la preparación de la acción de extinción de dominio, será estrictamente reservada hasta que la misma sea presentada ante la autoridad judicial. Las personas que sean citadas en términos del último párrafo del artículo 190 de esta Ley, tendrán derecho a conocer la información relacionada con su persona y sus Bienes.”

⁵⁴ Resuelta el veintiuno de mayo de dos mil diecinueve. Aunque en el precedente se estudia la constitucionalidad de diversas normas, resulta relevante para este caso el estudio de las fracciones I y II del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco y el artículo 12 de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco. Se transcriben a continuación y se subrayan las porciones invalidadas.

“**Artículo 192.** Toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a la presente Ley, se considerará reservada en los siguientes casos:

I. Cuando su divulgación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, sistemas, tecnología o equipos útiles para la prevención o el combate a la delincuencia;

II. Cuando su revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del estado.

[...]

V. Cuando así lo prevean la Ley de Protección de Datos y la Ley de Transparencia.

Artículo 12 [...]

La información relacionada con la operación del ‘Escudo Urbano C5’ y sus sistemas se considera reservada, de conformidad con la legislación aplicable.”

⁵⁵ Resuelta el treinta de abril de dos mil diecinueve. Se estudió y declaró la invalidez del artículo 225, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua.

“**Artículo 225.** La Fiscalía General integrará la información de seguridad pública que reciba de la Federación y de otras entidades federativas, misma que formará parte del Sistema de Información Estatal.

Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos y Registros del Sistema de Información Estatal de Seguridad Pública, así como la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, penitenciaria, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternativas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema, cuya consulta es exclusiva de las Instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga.”

⁵⁶ Véanse los artículos 27 a 36 de la LGTAIP.

⁵⁷ **Artículo 32.** El Sistema Nacional contará con un Consejo Nacional, conformado por los integrantes del mismo y será presidido por el Presidente del Instituto. [...]

⁵⁸ Aprobados mediante Acuerdo del Consejo Nacional del SNT, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de abril de dos mil dieciséis.

⁵⁹ “**Primero.** Los presentes Lineamientos Generales tienen por objeto establecer los criterios con base en los cuales los sujetos obligados clasificarán como reservada o confidencial la información que posean, desclasificarán y generarán, en su caso, versiones públicas de expedientes o documentos que contengan partes o secciones clasificadas. El presente cuerpo normativo es de observancia obligatoria para los sujetos obligados.”

b. Aplicación al caso concreto

87. El Acuerdo impugnado, en su exposición de motivos, señala:
- “Que es de interés público y de seguridad nacional el desarrollo y crecimiento de la infraestructura a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y que se traducen en un beneficio colectivo de todos los mexicanos, y
- Que a fin de que la actual administración continúe con la ruta encaminada a impulsar y consolidar los proyectos que nos llevarán como Nación a lograr el crecimiento económico y, con ello lograr el bienestar social, he tenido a bien expedir el siguiente [...]”
88. En esa línea, conviene traer a cuenta su artículo primero por ser ahí donde se declara la realización de proyectos y obras asociados a diversos sectores, como de interés público y seguridad nacional.
- “**ARTICULO PRIMERO.-** Se declara de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades energético, puertos, aeropuertos y aquellos que, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional.”
89. Este Tribunal Pleno considera que, contrario a lo aducido por el actor, el Acuerdo impugnado no hace una mención explícita a la información y a su clasificación como reservada, ni siquiera en la parte destacada ya transcrita. Lo que hace es declarar de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de ciertos sectores, o que, por sus características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional.
90. Ahora bien, recordemos que el artículo 6, apartado A, fracción I, establece que la información pública solamente podrá ser reservada por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos fijados por las leyes. Destacadamente, éste es el único lugar de la Constitución en que los términos “interés público” y “seguridad nacional” son utilizados en conjunto, de idéntica forma a como lo hace el Acuerdo. Por otro lado, el artículo 113, fracción I, de la LGTAIP establece que podrá clasificarse como reservada la información que comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional, y que cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable. Así pues, al declarar los proyectos y obras referidos en el Acuerdo como de interés público y seguridad nacional, la información generada en los mismos entra, en principio, dentro del referido supuesto de reserva.
91. Por otro lado, en su artículo 106, la LGTAIP establece el momento en el que se realizará la clasificación de la información. Esto sucede cuando se recibe una solicitud de acceso de información, cuando una autoridad lo determine mediante resolución o cuando éstas generen versiones públicas para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia previstas en Ley. A su vez, la clasificación, tal como se ha señalado, debe realizarse conforme a la prueba de daño, la cual estipula que la autoridad justifique tres cosas: (I) que la divulgación de la información represente un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; (II) que el riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supere el interés público general de que se difunda y (III) que esta limitación se adecue al principio de proporcionalidad y represente el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio. Así pues, contrario a lo aducido por el actor, el Acuerdo no realiza una clasificación anticipada, generalizada y definitiva de información.⁶⁰
92. Sin embargo, lo que el Acuerdo sí hace es situar toda la información que se genere en el desarrollo de las obras y proyectos referidos dentro de la aplicación del supuesto de reserva de información del artículo 113, fracción I, de la LGTAIP. La declaratoria tiene como consecuencia la inclusión de información bajo este supuesto que no cabe dentro de la excepción constitucional y que ahora puede ser reservada por las autoridades correspondientes al momento de su clasificación. Esto es equivalente a ampliar el supuesto de reserva de información referido a través de un acto administrativo.
93. Lo anterior ocasiona que, **por un lado**, se transgreda el principio de reserva de ley dictado por el artículo 6 constitucional respecto del establecimiento de los términos en los que procede la clasificación de información e invade la facultad reglamentaria del INAI.

⁶⁰ En sentido similar se expresó el comisionado del INAI Oscar Mauricio Guerra Ford y la comisionada Norma Julieta del Río Venegas en sus respectivos votos particulares respecto a la demanda de esta controversia constitucional, al señalar que consideran que el Acuerdo no realiza una clasificación expresa o explícita de la información.

94. En el texto del Acuerdo, el titular del Ejecutivo señala que la expedición del mismo se realiza en términos de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I, de la Constitución. Así pues, el Acuerdo es expedido conforme a la facultad reglamentaria del Presidente de la República.⁶¹ Esta peculiaridad contrasta con los precedentes plenarios citados en el apartado previo, en donde se analizaron y validaron normas contenidas en leyes formales y materiales,⁶² aprobadas por los respectivos congresos.
95. Esta diferencia es relevante puesto que, para desarrollar las razones de interés público y seguridad nacional por las que se puede reservar la información pública, existe reserva de ley. Tal como se señaló en este apartado, el artículo 6 constitucional es claro en que únicamente las leyes pueden establecer la información que se considere reservada, y que solamente éstas pueden desarrollar los términos para la reserva de información por razones de interés público y seguridad nacional.
96. Como refuerzo de lo anterior, cabe señalar que el artículo 73, fracción XXIX-M, constitucional otorga al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de regular en ley la materia de seguridad nacional.⁶³ En contraste, el artículo 89 fracción VI de la Constitución únicamente otorga al Presidente la facultad constitucional de preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva.⁶⁴ Esto apoya la noción de que existe reserva de ley para establecer cuáles son los límites del concepto de seguridad nacional. Y con mayor razón, al leer estos preceptos junto al artículo 6 constitucional, queda claro que la extensión de la excepción por seguridad nacional al derecho de acceso a la información pública es indisponible para el Ejecutivo.
97. En este caso, la reserva de ley relativa al establecimiento de los términos en que podrá efectuarse una clasificación de información no actúa exclusivamente como salvaguarda democrática para los ciudadanos y su derecho de acceso a la información, en los términos apuntados por la Corte interamericana, sino que atrinchera al INAI de posibles intromisiones provenientes del Ejecutivo. Se constituye, pues, como una garantía institucional de la división de poderes, entendida como un principio organizativo funcional, dinámico y en constante evolución.⁶⁵
98. Así, sobrepasar el principio de reserva de ley existente respecto de los términos en los que, por interés público y seguridad nacional, puede clasificarse información, plantea —en abstracto— una posible intromisión en la autonomía del INAI que, atendiendo justamente a esas disposiciones normativas, debe resolver los recursos previstos por el artículo 41 de la LGTAIP.⁶⁶
99. Sin embargo, no es sólo una intromisión abstracta la que puede observarse en el caso concreto. Recordemos que el INAI encabeza el Sistema Nacional de Transparencia quien,⁶⁷ a su vez, tiene encomendado el establecimiento de lineamientos y todo tipo de instrumentos tendientes a cumplir con los objetivos de la Ley.⁶⁸

⁶¹ Véase la tesis jurisprudencial de rubro: "FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SUS PRINCIPIOS Y LIMITACIONES." Emitida por el Pleno, de la cual se desprende que "La Suprema Corte ha sostenido reiteradamente que el artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal establece la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo Federal. [...]" Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXX, Agosto de 2009, página 1067

⁶² Véase la caracterización de una ley desde el punto de vista formal y material en la acción de inconstitucionalidad 4/1998, desarrollada posteriormente en la diversa 4/2011 y retomada recientemente, por ejemplo, en la acción 31/2019, todas resueltas por el Tribunal Pleno.

⁶³ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad: [...]"

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes. [...]"

⁶⁴ "Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes: [...]"

VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.

[...]"

⁶⁵ El desarrollo y entendimiento de este principio a la luz de la inclusión de los órganos constitucionales autónomos en el engranaje constitucional es explorado en la controversia constitucional 117/2014.

⁶⁶ "Artículo 41. El Instituto, además de lo señalado en la Ley Federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones: [...]"

II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito federal en términos de lo dispuesto en el Capítulo I del Título Octavo de la presente Ley;

III. Conocer y resolver los recursos de inconformidad que interpongan los particulares, en contra de las resoluciones emitidas por los Organismos garantes de las Entidades Federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información en términos de lo dispuesto en el Capítulo II, del Título Octavo de la presente Ley;

IV. Conocer y resolver de oficio o a petición de los Organismos garantes de las Entidades Federativas los recursos de revisión que, por su interés o trascendencia, así lo ameriten, en términos de lo dispuesto en el Capítulo III del Título Octavo de la presente Ley; [...]"

⁶⁷ "Artículo 41. El Instituto, además de lo señalado en la Ley Federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones: [...]"

V. Encabezar y coordinar el Sistema Nacional de Transparencia; [...]"

⁶⁸ "Artículo 31. El Sistema Nacional tiene como funciones:

I. Establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir con los objetivos de la presente Ley; [...]"

100. En uso de esa facultad, y como se dio cuenta en el apartado previo, emitió los **Lineamientos generales en materia de clasificación**,⁶⁹ cuyo objeto es establecer los criterios con base en los cuales los sujetos obligados clasificarán información.⁷⁰ En ese sentido, los artículos décimo séptimo, octavo y noveno de estos Lineamientos generales en materia de clasificación desarrollan lo dispuesto en el artículo 113, fracción I, de la LGTAIP.⁷¹ En otras palabras, es a través de estos Lineamientos que se reglamenta el alcance de la seguridad nacional y el interés público para efectos del acceso a la información.
101. El Acuerdo impugnado, al permitir –dada su amplitud– extender la aplicación del artículo 113, fracción I, de la LGTAIP, no solamente vulnera la reserva de ley dispuesta constitucionalmente, sino que vulnera la facultad reglamentaria del INAI, pues permite extender el entendimiento de interés público y seguridad nacional, para los efectos de la transparencia. Así, el Acuerdo trae como consecuencia el desbordamiento del supuesto desarrollado en los Lineamientos generales en materia de clasificación más allá de su ámbito de aplicación. Éste, en la parte relevante, dispone:
- “Décimo séptimo.** De conformidad con el artículo 113, fracción I de la Ley General, podrá considerarse como información reservada, aquella que de difundirse actualice o potencialice un riesgo o amenaza a la seguridad nacional cuando:
- [...]
- VIII. Se posibilite la destrucción, inhabilitación o sabotaje de cualquier infraestructura de carácter estratégico o prioritario, así como la indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos de agua potable, de emergencia, vías generales de comunicación o de cualquier tipo de infraestructura que represente tal importancia para el Estado que su destrucción o incapacidad tenga un impacto debilitador en la seguridad nacional.”**
- [énfasis añadido]
102. Esta condición actualiza, a lo menos, una intromisión en la facultad con la que cuenta el Instituto actor para,⁷² a través del SNT, emitir los lineamientos que garanticen y desarrollen la ley reglamentaria. Específicamente, su facultad para delimitar el alcance, para efectos de la transparencia y el acceso a la información, de los supuestos de reserva previstos en ley.
103. **Por otro lado**, el Acuerdo deja al arbitrio de las autoridades encargadas la realización de una clasificación de la información generada en los proyectos. Esto, por las razones que se presentan a continuación, implica una invasión a la facultad constitucional que tiene el INAI para revisar, de manera inatacable por los sujetos obligados, las decisiones de reserva de información de todas las autoridades.
104. Este Tribunal Pleno estima que el Acuerdo, al colocar toda la información relativa a las obras y proyectos referidos bajo el supuesto de reserva de información, genera un régimen de opacidad con un efecto inhibitorio tanto para la transparencia de los sujetos obligados de la APF como para el ciudadano en el ejercicio del derecho de acceso a la información.
105. Así, en la práctica, para los sujetos obligados se ve reducida la carga de fundar y motivar la clasificación de la información.⁷³ Más aun, ante un Acuerdo expedido por el Ejecutivo Federal y refrendado por todas las Secretarías, a través de sus respectivos Titulares, la exigencia de que los servidores públicos correspondientes demuestren fácticamente que la publicación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional, se ve mermada. Como los proyectos y las obras ya han sido declarados de seguridad nacional e interés público por los titulares de las dependencias, los sujetos obligados podrían optar, en el primer paso de la prueba de daño, por fundamentar en dicho Acuerdo que revelar su información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional, retomando las motivaciones ahí contenidas.

⁶⁹ Aprobados mediante Acuerdo del Consejo Nacional del SNT, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de abril de dos mil dieciséis.

⁷⁰ **“Primero.** Los presentes Lineamientos Generales tienen por objeto establecer los criterios con base en los cuales los sujetos obligados clasificarán como reservada o confidencial la información que posean, desclasificarán y generarán, en su caso, versiones públicas de expedientes o documentos que contengan partes o secciones clasificadas.

El presente cuerpo normativo es de observancia obligatoria para los sujetos obligados.”

⁷¹ **“Décimo séptimo.** De conformidad con el artículo 113, fracción I de la Ley General, podrá considerarse como información reservada, aquella que de difundirse actualice o potencialice un riesgo o amenaza a la seguridad nacional cuando:

[...]”

⁷² Véase el criterio derivado de la controversia constitucional 35/2000, contenido en la tesis de jurisprudencia P./J. 80/2004, del Pleno de esta Suprema Corte, de rubro: “DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS”. Consultable en la novena época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XX, septiembre de 2004, página 1122.

⁷³ Lineamientos generales en materia de clasificación.

“Octavo. Para fundar la clasificación de la información se debe señalar el artículo, fracción, inciso, párrafo o numeral de la ley o tratado internacional suscrito por el Estado mexicano que expresamente le otorga el carácter de reservada o confidencial.

Para motivar la clasificación se deberán señalar las razones o circunstancias especiales que lo llevaron a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. [...]”

106. Aunque podría argumentarse que el Acuerdo no exime a los sujetos obligados de hacer un análisis específico de si la información clasificada representa un riesgo real, demostrable e identificable, la realidad es que su redacción es en tal grado imprecisa respecto a las implicaciones del derecho de acceso a la información pública y transparencia que da un margen demasiado amplio a las autoridades y genera incertidumbre jurídica.
107. Esto es aún más evidente al considerar que la declaratoria de interés público y seguridad nacional no se hace respecto a una lista taxativa de proyectos y obras. El artículo primero, tras enumerar los proyectos y obras asociados a la infraestructura de diversos sectores específicos, incluye también “aquellos que, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional”. Esta descripción es amplia y carece de criterios objetivos. Además, no establece quién estará facultado para determinar que un proyecto u obra cumple con estas características, ni el modo o el momento para hacerlo, lo que abre la posibilidad a que la autoridad encargada de clasificar la información así lo haga.
108. Así pues, esta vaguedad, también señalada por el INAI, es la que posibilita que las autoridades actúen de manera arbitraria e incierta para reservar información relacionada tanto a los proyectos y obras asociados a la infraestructura de los sectores enlistados expresamente en el Acuerdo, como a otros proyectos y obras que la autoridad pueda considerar prioritarios y/o estratégicos.
109. Esto, a su vez, irradia un efecto inhibitorio al derecho de acceso a la información pública, pues la falta de certeza jurídica respecto a la clasificación de la información disuade a los ciudadanos a ejercer el derecho en primer lugar.
110. Ante esta disuasión, los ciudadanos, en la práctica, podrían presentar menos recursos de revisión ante el INAI, lo que implica una afectación a la capacidad del Instituto de garantizar el derecho de acceso a la información pública. En específico, merma su capacidad de supervisar las decisiones de reserva de información, pues la misma depende de la presentación de los recursos de revisión por parte de los ciudadanos, por lo que, si estos dejan de hacerlo –disuadidos por la vaguedad del Acuerdo impugnado–, la facultad se ve menoscabada.
111. No obstante el efecto inhibitorio descrito, que irradiaría tanto a los sujetos obligados como a los ciudadanos, valdría enfatizar en una repercusión directa del Acuerdo en la autonomía del INAI.
112. Tal como se reseñó previamente, la reforma constitucional de dos mil catorce dispuso la existencia de un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y con plena autonomía técnica que sería responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública. Con ello, se dio paso del Instituto Federal de Acceso a la Información al INAI, entendido ahora como un órgano constitucional autónomo. Para tal efecto, y entre otras garantías, se enfatizó en la necesidad de que sus resoluciones fueran vinculatorias, definitivas e **inatacables** para los sujetos obligados. A esta inatacabilidad se le aparejó una sola excepción: el recurso de revisión que puede interponer el Consejero Jurídico del Gobierno frente a esta Suprema Corte, cuando, a su juicio, dichas resoluciones ponen en peligro la seguridad nacional.⁷⁴
113. De hecho, del proceso legislativo que llevó a la citada reforma constitucional, se extrae la intención expresa de que este recurso estuviera revestido de un carácter claramente excepcional.⁷⁵ Esta excepcionalidad ha sido también reiterada por el Tribunal Pleno al resolver los recursos de revisión 1/2015,⁷⁶ 1/2016,⁷⁷ 1/2017,⁷⁸ 2/2017,⁷⁹ 1/2019⁸⁰ y 6/2021,⁸¹ en donde, retomando los precedentes se expresó:

⁷⁴ “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: [...]

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley. [...]

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia. [...]”

⁷⁵ Véase el “DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS PRIMERA; DE GOBERNACIÓN Y DE ANTICORRUPCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MATERIA DE TRANSPARENCIA”, relativo a la reforma constitucional de los artículos 6, 73, 76, 78, 89, 110, 110, 111, 116 y 122, en materia de transparencia, de fecha diecinueve de diciembre de dos mil doce, fojas 34 y 35, de donde se extrae: “Por su naturaleza, este recurso tiene un carácter extraordinario por lo que la legitimidad para interponerlo debe estar limitada.”

⁷⁶ Resuelto el tresde abril de dos mil diecisiete.

⁷⁷ Resuelto el cinco de diciembre de dos mil dieciséis.

⁷⁸ Resuelto el diezde mayo de dos mil dieciocho.

⁷⁹ Resuelto el treinta de octubre de dos mil diecisiete.

⁸⁰ Resuelto el cinco de julio de dos mil veintidós.

⁸¹ Resueltos el cinco de julio y el dieciséis de mayo de dos mil veintidós, respectivamente.

“Asimismo, se indicó [en los precedentes] que, a la luz de los preceptos normativos antes citados, se advierte que el recurso de revisión en materia de seguridad nacional constituye un medio de defensa legal extraordinario o de carácter excepcional. Lo anterior es así porque, tratándose de los sujetos obligados, tanto la Constitución como la legislación de la materia establecieron como principio general el carácter vinculatorio, definitivo e inatacable de las resoluciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, lo que da cuenta de una de las características institucionales atribuidas desde la Norma Fundamental al citado Instituto, en su carácter de órgano constitucional autónomo; característica que incide en su estructura orgánica y que busca garantizar su autonomía e independencia funcional, con el objetivo de que sean efectivamente alcanzados los fines encomendados al órgano garante del acceso a la información, el que por su especialización e importancia social requiere de tener asegurada su autonomía respecto de los clásicos poderes del Estado.

[...]

En consideración a las condiciones normativas antes señaladas, se determinó que el recurso de revisión en materia de seguridad nacional no puede suponer un medio de defensa de la legalidad de todas y cada una de las cuestiones resueltas por el INAI, como si se tratara de una segunda instancia; de ahí que, por su propia naturaleza, el recurso se limita al análisis de aquéllas determinaciones, ya sean de carácter sustantivo o adjetivo, que tengan como resultado la divulgación de cierta información que, a juicio de las autoridades responsables o sujetos obligados, pueda poner en peligro la seguridad nacional; cuestión que será resuelta de manera definitiva y con plena jurisdicción por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.”

[énfasis añadido]

114. En virtud de la interpretación realizada por el Tribunal Pleno, así como de la intención legislativa que llevó a la reforma, la inatacabilidad de las resoluciones del INAI es una característica institucional que viene dada directamente por el propio texto del artículo 6 constitucional y cuya finalidad es garantizar la autonomía del órgano frente al resto de los poderes. Es en esta sintonía que debe leerse la excepcionalidad del recurso de revisión en materia de seguridad nacional.
115. En contraposición con lo anterior, el Acuerdo impugnado declara que la realización de prácticamente todos los proyectos y las obras a cargo del Gobierno de México se consideran de seguridad nacional. Tanto su emisión por el Ejecutivo y su refrendo por todas las Secretarías de Estado, como la amplitud de los términos en que está formulado, dan pauta a un aumento en la recurribilidad por parte del Consejero Jurídico ante esta Suprema Corte, lo que, a lo menos, supone desnaturalizar el carácter excepcional que reviste al recurso de revisión en cuestión. Esta naturaleza excepcional, tal como quedó asentado, fue introducida como una garantía de autonomía para el Instituto actor.
116. Esto es, cada que el INAI resuelva en un recurso de revisión revocar o modificar la respuesta del sujeto obligado para que cierta información relacionada con los proyectos y obras federales deba publicarse, el Consejero Jurídico tendrá como vía presentar un recurso de revisión ante la Suprema Corte, fundándose en la declaratoria de seguridad nacional del Acuerdo. Esto torna dicho recurso de revisión en la segunda instancia y supone desnaturalizar el carácter excepcional con el que fue proyectado.
117. Lo anterior no se reduce a una eventualidad. La declaratoria de seguridad nacional realizada en el Acuerdo impugnado da cuenta del entendimiento que, en el ámbito federal, se dará –porque se instruye dar– a todo lo relacionado con los proyectos y obras descritos, pues, como se refirió, en él no se distingue ni se delimita su impacto en el acceso a la información que de ellos se genere. Por eso, más que una especulación, resulta válido concluir que el Acuerdo impugnado genera, en su aplicación y respecto de la materia que regula, que el recurso de revisión en materia de seguridad nacional pierda su carácter excepcional, en detrimento de la autonomía del Instituto actor.
118. Esta afectación es independiente, claro está, de los méritos de los escritos que en su caso se presenten y de las sentencias que a ellos recaigan. Se actualiza porque permite convertir *a priori* en una regla general lo que constitucionalmente se confeccionó como una excepción y esto es, la posibilidad de recurrir las resoluciones del INAI ante el Poder Judicial de la Federación.
119. **En síntesis**, este Tribunal Pleno no considera que el Acuerdo constituya explícitamente una causal de reserva de información. Sin embargo, al declarar que ciertas obras y proyectos, relacionadas con numerosos sectores, son de interés público y seguridad nacional, el Acuerdo sitúa toda la información generada en el desarrollo de éstas dentro del supuesto de reserva de información pública del artículo 113, fracción I, de la LGTAIP. Lo anterior, tiene el efecto de ampliar el ámbito de aplicación de dicho supuesto de excepción mediante un acto administrativo. Esta extensión vulnera el principio de reserva de ley contenido en el artículo 6 y, con ello, la autonomía del Instituto actor. La intromisión descrita se ve puesta de relieve al contrastar el Acuerdo impugnado con el contenido de los Lineamientos generales para la clasificación que el INAI, en uso de su facultad para garantizar lo dispuesto por la LGTAIP y aprobados por el Consejo Nacional del SNT, emitió.

120. En estrecha relación con este vicio, el Acuerdo deja al arbitrio de las autoridades encargadas la realización de una clasificación injustificada de la información generada en las obras y proyectos. La incertidumbre jurídica originada por el Acuerdo desencadena un efecto inhibitor al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, lo que supone, indirectamente, trasgredir la facultad del INAI, órgano garante de dicho derecho.
121. Este efecto indirecto en la facultad del INAI para garantizar el derecho de acceso a la información pública se concretiza, finalmente, con la desnaturalización del recurso de revisión en materia de seguridad nacional ante esta Suprema Corte que, a pesar de haber sido concebido como una rara excepción a la inatacabilidad de las resoluciones del INAI, podría, bajo el amparo del Acuerdo impugnado, convertirse en una regla general.
122. Por las razones hasta aquí desarrolladas, los conceptos primero, segundo y séptimo planteados por el Instituto actor resultan, en esencia, **fundados**.
123. La declaratoria de interés público y seguridad nacional hasta aquí analizada es el fundamento para que se desarrolle un sistema de autorizaciones provisionales en el Acuerdo impugnado. Así, por congruencia interna, declarar inconstitucional la declaratoria en cuestión, fijada en el primer artículo, traería por sí la invalidez de todo el acto, puesto que el régimen excepcional de autorizaciones establecido en el segundo y tercer artículo se justifica en función que las obras y proyectos se consideren de seguridad nacional e interés público. Sin perjuicio de lo anterior, y con el afán de exhaustividad, en el siguiente apartado se analizan los argumentos vertidos en el cuarto y quinto concepto de invalidez, referentes al régimen de autorizaciones provisionales establecido preponderantemente en el segundo y tercer artículo del Acuerdo.

VIII.2. La modificación al régimen de autorizaciones administrativas para los proyectos y obras referidos en el Acuerdo

124. En el cuarto concepto de invalidez, el INAI refiere a la protección especial que los artículos 25, 28 y 134 constitucionales brindan a los principios de transparencia y máxima publicidad en los sectores de la industria eléctrica, de hidrocarburos, del espectro radioeléctrico y al gasto público, respectivamente. Así pues, argumenta que el Acuerdo, al realizar una reserva anticipada y generalizada de información de proyectos y obras relacionados con actividades prioritarias, violenta dichos principios y el derecho de acceso a la información pública en estos sectores.
125. En el quinto concepto de invalidez, el INAI destaca que, en la emisión de las autorizaciones administrativas, los procedimientos, los plazos, los requisitos y la publicidad tienen una enorme importancia, pues funcionan como medios de control ciudadano a las autoridades y de la APF frente a sus servidores. Por otro lado, el artículo 70, fracción XXVII, de la LGTAIP obliga a las autoridades a publicar de oficio las concesiones, licencias y autorizaciones que otorguen. Como el INAI considera la declaratoria de seguridad nacional e interés público una reserva generalizada de información, las autorizaciones provisionales y definitivas referidas en el segundo y tercer artículo del Acuerdo también quedan reservadas. Esto implica una violación al principio de progresividad de los derechos humanos en tanto a que las autorizaciones de estos proyectos ahora deberán ser reservadas cuando antes debían ser públicas.
126. Los conceptos de invalidez se consideran **parcialmente fundados y suplidos en su deficiencia**.
127. En primera instancia, se revisarán las normas relevantes relacionadas con el principio de transparencia que rige el actuar de la APF y su vínculo específico con los procedimientos de las autorizaciones administrativas (a). Después, se procederá al análisis del segundo y tercer artículo del Acuerdo impugnado (b).

a. Normas relevantes a las autorizaciones administrativas y al acceso a la información pública.

128. En este momento, es conveniente destacar la importancia que tiene el derecho de acceso a la información en su dimensión colectiva y el principio de transparencia para el adecuado control ciudadano de las instituciones públicas en una sociedad democrática. Tal como se señaló en el apartado anterior, el derecho de acceso a la información, en su dimensión social, constituye un pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático. Además, el principio de máxima publicidad, que rige el derecho de acceso a la información, establece que toda la información en posesión de los sujetos obligados⁸² debe ser pública, completa, oportuna y accesible, sujeta a un claro régimen de excepciones que deben estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.
129. Al respecto de la relación entre estos derechos y principios con la democracia, se han pronunciado en diversas ocasiones la Corte Interamericana de Derechos Humanos y esta Suprema Corte de Justicia.

⁸² En términos del artículo 23 de la LGTAIP, son sujetos obligados cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal.

130. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en *el Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, dispuso que la dimensión pública del derecho a la libertad de expresión, particularmente en su acepción del derecho al acceso a la información pública, es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática.⁸³

131. Además, en el caso *Claude Reyes vs. Chile*, señaló:

“86. En este sentido, **el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales**, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.

87. El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública [89]. Por ello, **para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad.**”

[énfasis añadido]

132. Cabe considerar, de forma ilustrativa, que la Primera Sala, retomando esta sentencia, ha señalado que el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública; que el acceso a la información bajo el control del Estado garantiza también la participación de los ciudadanos en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso, y que para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control.⁸⁴ Concluye que, en una sociedad democrática, es indispensable que las autoridades estatales se rijan por **el principio de máxima divulgación**, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.⁸⁵

133. Además, la Primera Sala ha reiterado la importancia del derecho a la información, de la mano del derecho a la libertad de expresión, en una democracia constitucional. Así pues, cuando un tribunal decide un caso de libertad de expresión, imprenta o información, no sólo afecta las pretensiones de las partes en un litigio concreto, sino también el grado al que en un país quedará asegurada la libre circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto, condiciones todas ellas indispensables para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.⁸⁶

134. En esta línea, cabe destacar la tesis de jurisprudencia 54/2008 de este Tribunal Pleno de rubro “ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.” Ésta señala que el acceso a la información, además de tener valor propio como derecho en sí mismo, tiene un valor instrumental “que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho”.⁸⁷

⁸³ Esta consideración fue retomada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, al resolver el Amparo en Revisión 27/2021. Resuelto en sesión del dieciocho de agosto de dos mil veintiuno.

⁸⁴ Amparo en Revisión 27/2021, párrafos 139, 140 y 142.

⁸⁵ Amparo en Revisión 27/2021, párrafo 144. En referencia al *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. párrafos. 90-93.

⁸⁶ Véase Amparo en revisión 27/2021, párrafo 156, y la tesis aislada de rubro “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL” Emitida por la Primera Sala, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 287.

⁸⁷ Tesis P./J. 54/2008 emitida por el Pleno. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Junio de 2008, página 743. En apoyo a lo anterior, véase también la tesis aislada LXXXIV/2016 emitida por la Segunda Sala de rubro “DERECHO A LA INFORMACIÓN. DIMENSIÓN INDIVIDUAL Y DIMENSIÓN COLECTIVA.” Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 34, Septiembre de 2016, Tomo I, página 838.

135. Este Tribunal Pleno ha reiterado, respecto a la dimensión social, que el derecho a la información constituye el pilar esencial sobre el cual se erige todo Estado democrático, así como la condición fundamental para el progreso social e individual. En referencia al caso *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*, ha reconocido que no sólo permite y garantiza la difusión de información e ideas que son recibidas favorablemente o consideradas inofensivas e indiferentes, sino también aquellas que pueden llegar a criticar o perturbar al Estado o a ciertos individuos, fomentando el ejercicio de la tolerancia y permitiendo la creación de un verdadero pluralismo social, en tanto que privilegia la transparencia, la buena gestión pública y el ejercicio de los derechos constitucionales en un sistema participativo, sin las cuales no podrían existir las sociedades modernas y democráticas.⁸⁸
136. En consonancia con lo anterior, el poder constituyente permanente aprobó una reforma en materia de transparencia el siete de febrero de dos mil catorce.
137. En la exposición de motivos de las diversas iniciativas que condujeron a la reforma constitucional, los legisladores reiteraron la importancia que el derecho de acceso a la información y la transparencia tienen para garantizar un control ciudadano a las autoridades. Por ejemplo, algunos senadores destacaron que dicho derecho y principio son “elementos fundamentales para hacer realidad la rendición de cuentas de los gobernantes”.⁸⁹ Además, cuentan con la doble función de otorgar información a los ciudadanos y desincentivar la realización de actos inapropiados por parte de los servidores públicos. También incentivan mejores medidas para los ciudadanos, pues “[facilitan] la evaluación y revisión –y posterior corrección, cuando resulte necesario– de aquellos programas o políticas públicas ineficaces”.⁹⁰
138. Otros senadores subrayaron que es imposible concebir una sociedad democrática abierta sin la exigencia de la transparencia de los actos públicos.⁹¹ “Un régimen de transparencia y el derecho de acceso a la información pública permiten garantizar la posibilidad de un control democrático indirecto, un ‘control social’ de las acciones de los poderes públicos y de los demás sujetos obligados a entregar información”.⁹²
139. La reforma constitucional de dos mil catorce, reconociendo la importancia de la materia, dotó de autonomía constitucional al órgano encargado de garantizar los derechos al acceso a la información y a la protección de datos personales, creando el INAI. Además, sentó las bases y principios para la ley general en la materia, la LGTAIP, y ordenó al Congreso su publicación.
140. Conforme a lo desarrollado por la LGTAIP, para el ejercicio del derecho de acceso a la información, los ciudadanos pueden solicitar el acceso a la información pública directamente a los sujetos obligados, ante su unidad de transparencia.⁹³ Sin embargo, éste no es el único mecanismo que la ley prevé para garantizar este derecho. Además de la obligación que los sujetos obligados tienen de atender las solicitudes de acceso a la información, las leyes en la materia establecen obligaciones de transparencia para ellos. Específicamente, éstos cuentan con la obligación de publicar de oficio y mantener actualizada, en su sitio de Internet y a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, la información que las leyes establecen.⁹⁴

⁸⁸ Véase el estudio de la acción de inconstitucionalidad 5/2017, resuelta el veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete, y retomado posteriormente en diversas acciones de inconstitucionalidad, tales como la 20/2019, resuelta el veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve y la diversa 93/2020, resuelta en sesión de veintinueve de octubre de dos mil veinte.

⁸⁹ Exposición de motivos de la “INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 6º, 73, 76, 78, 89, 105, 110, 111, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE PRESENTAN SENADORAS Y SENADORES INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO DEL SENADO DE LA REPÚBLICA.” *Senado de la República LXII Legislatura*. 13 de diciembre de 2012. Págs. 1 y 2

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ Exposición de motivos de la “INICIATIVA DE DERETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 6, 16, 73, 76, 78, 105, 108, 110, 111, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.” Presentada por el grupo parlamentario del PAN. *Senado de la República LXII Legislatura*. 4 de octubre de 2012. Pág. 1

⁹² *Idem*. Págs. 1 y 2

⁹³ El procedimiento de acceso a la información se desarrolla en los artículos 121 a 140 de la LGTAIP y 121 a 144 de la LFTAIP.

⁹⁴ Conforme a la LGTAIP: “**Artículo 60.** Las leyes en materia de transparencia y acceso a la información, en el orden federal y en las Entidades Federativas, establecerán la obligación de los sujetos obligados de poner a disposición de los particulares la información a que se refiere este Título en los sitios de Internet correspondientes de los sujetos obligados y a través de la Plataforma Nacional.” Conforme a la LFTAIP: “**Artículo 68.** Los sujetos obligados en el ámbito federal deberán cumplir con las obligaciones de transparencia y poner a disposición del público y mantener actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, Documentos y políticas e información señalados en el Título Quinto de la Ley General. Al respecto, aquella información particular de la referida en el presente artículo que se ubique en alguno de los supuestos de clasificación señalados en los artículos 110 y 113 de la presente Ley no será objeto de la publicación a que se refiere este mismo artículo; salvo que pueda ser elaborada una versión pública. En todo caso se aplicará la prueba de daño a que se refiere el artículo 104 de la Ley General.

141. Derivado de su facultad constitucional de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, el INAI cuenta con la obligación de verificar, de oficio o a petición de parte, el cumplimiento de estas obligaciones de transparencia.⁹⁵ En caso de considerar que existe un incumplimiento, el INAI requerirá a las autoridades el cumplimiento y, si éste subsiste, podrá imponer las sanciones conforme a lo establecido en la LGTAIP.⁹⁶
142. No pasa inadvertido, en línea con lo señalado por el demandante en su cuarto concepto de invalidez, que la transparencia y publicidad son objetivos especialmente protegidos a nivel constitucional en ciertas actividades relacionadas con el sector de la industria eléctrica, de explotación y extracción de hidrocarburos y del espectro radioeléctrico.⁹⁷ Asimismo, la LGTAIP también desarrolla obligaciones específicas en materia energética.⁹⁸
143. Más aún, queda en evidencia la importancia que la transparencia y publicidad tienen en las actividades que implican el uso de recursos públicos, para garantizar su utilización óptima para el interés público. Así pues, el artículo 134 constitucional exige que los recursos económicos que disponga la federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se deberán administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer sus objetivos. En el mismo sentido, dicho artículo requiere, como regla general, que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.
144. Asimismo, cabe señalar que el artículo 13 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo exige que la actuación administrativa en el procedimiento se desarrolle con arreglo al principio de publicidad, además de los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad y buena fe.

b. Aplicación al caso concreto

145. En este momento, conviene transcribir los artículos segundo y tercero del Acuerdo impugnado.
- “ARTICULO SEGUNDO.-** Se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a otorgar la autorización provisional a la presentación y/u obtención de los dictámenes, permisos o licencias necesarias para iniciar los proyectos u obras a que se refiere el artículo anterior, y con ello garantizar su ejecución oportuna, el beneficio social esperado y el ejercicio de los presupuestos autorizados.
- La autorización provisional será emitida en un plazo máximo de cinco días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente. Transcurrido dicho plazo sin que se emita una autorización provisional expresa, se considerará resuelta en sentido positivo.
- ARTICULO TERCERO.-** La autorización provisional tendrá una vigencia de doce meses, contados a partir de su emisión, periodo en el cual se deberá obtener, conforme a las disposiciones aplicables, la autorización definitiva.”
146. Los artículos crean un régimen de autorizaciones administrativas excepcional al régimen de autorizaciones de la APF. El artículo segundo instruye a todas las dependencias y entidades de la APF a otorgar autorizaciones provisionales, en un plazo de cinco días hábiles a la presentación y/u obtención de los dictámenes, permisos o licencias necesarias para iniciar los proyectos u obras referidos en el artículo primero. El artículo tercero establece que la vigencia de la autorización provisional será de doce meses, y dentro de este periodo deberá obtenerse la autorización definitiva.
147. Por las razones que se desarrollarán a continuación, este régimen de autorizaciones dificulta el cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de las autoridades. Más aún, este régimen excepcional torna a estas obligaciones de transparencia en mecanismos ineficaces para garantizar el

En sus resoluciones el Instituto podrá señalar a los sujetos obligados que la información que deben proporcionar sea considerada como obligación de transparencia de conformidad con el Capítulo II del Título Quinto de la Ley General y el capítulo I del Título Tercero de esta Ley, atendiendo a la relevancia de la información, la incidencia de las solicitudes sobre la misma y el sentido reiterativo de las resoluciones.”

⁹⁵ De acuerdo con lo establecido en los artículos 63 y 85 de la LGTAIP.

⁹⁶ Conforme a lo establecido en el artículo 88 de la LGTAIP.

⁹⁷ El artículo 25 constitucional señala que, tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la ley deberá establecer las normas de administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar, entre otros objetivos, su transparencia.

El artículo 28 establece que las concesiones del espectro radioeléctrico serán otorgadas mediante licitación pública, salvo las que son para uso público y sociales se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa conforme a lo previsto por la ley y en condiciones que garanticen la transparencia del procedimiento.

⁹⁸ Véase artículo 83 de la LGTAIP.

control ciudadano del actuar público, lo que significa una transgresión al principio de transparencia y al derecho de acceso a la información en su dimensión colectiva. Esto menoscaba la facultad del INAI de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

148. Cabe notar que los proyectos y obras a cargo del gobierno federal utilizan recursos públicos, por lo que se rigen por el artículo 134 constitucional. Así pues, sus recursos deben administrarse con transparencia y, como regla general, las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se deben adjudicar o llevar a cabo a través de licitaciones públicas
149. Además, las autoridades de la APF encargadas de realizar estos proyectos y obras son autoridades obligadas en términos de la LGTAIP. Por lo tanto, las obligaciones de transparencia establecidas en la LGTAIP y en la LFTAIP recaen sobre ellas.
150. Conviene retomar en este momento que los sujetos obligados tienen el deber de transparencia para poner a disposición de los particulares cierta información en sus sitios de Internet y a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. Entre la información que la LGTAIP requiere publicar a los sujetos obligados, se encuentran todos los permisos, licencias y autorizaciones otorgados:

“**Artículo 70.** En la Ley Federal y de las Entidades Federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan:

[...]

XXVII. Las concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos, debiendo publicarse su objeto, nombre o razón social del titular, vigencia, tipo, términos, condiciones, monto y modificaciones, así como si el procedimiento involucra el aprovechamiento de bienes, servicios y/o recursos públicos;

[...]”

[énfasis añadido]

151. Asimismo, la LFTAIP señala, de forma específica, ciertas autorizaciones y permisos que deben ser publicados. Por poner algunos ejemplos:

“**Artículo 69.** Además de lo señalado en el artículo anterior, los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal, deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

[...]

VI. En materia de política exterior:

[...]

b) El número de constancias de suscripción del Convenio a que hace referencia la fracción I del artículo 27 Constitucional para obtener concesiones para la exploración y explotación de minas y aguas en territorio nacional, indicando la entidad federativa y la nacionalidad del solicitante; el número de constancias de suscripción del Convenio a que hace referencia la fracción I del artículo 27 Constitucional para la adquisición de bienes inmuebles fuera de la zona restringida, indicando la entidad federativa y la nacionalidad del solicitante, **así como el número de permisos otorgados para la constitución de fideicomisos**, señalando la fiduciaria, nacionalidad del fideicomisario y la entidad federativa donde se localiza el inmueble; [...]

“**Artículo 73.** Además de lo señalado en el artículo 83 de la Ley General y 68 de esta Ley, los sujetos obligados en materia energética a Nivel Federal deberán poner a disposición del público y, en su caso, mantener actualizada la siguiente información:

I. La Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos:

[...]

d) Las autorizaciones en materia de impacto y riesgo ambiental del sector hidrocarburos, incluyendo los anexos;

e) Las autorizaciones para emitir olores, gases o partículas sólidas o líquidas a la atmósfera por las instalaciones del Sector Hidrocarburos;

f) Las autorizaciones en materia de residuos peligrosos en el Sector Hidrocarburos;

g) Las autorizaciones de las propuestas de remediación de sitios contaminados y la liberación de los mismos al término de la ejecución del programa de remediación correspondiente;

h) Las autorizaciones en materia de residuos de manejo especial;

i) El registro de planes de manejo de residuos y programas para la instalación de sistemas destinados a su recolección, acopio, almacenamiento, transporte, tratamiento, valorización y disposición final;

j) Las autorizaciones de cambio de uso del suelo en terrenos forestales;

k) Los permisos para la realización de actividades de liberación al ambiente de organismos genéticamente modificados para bioremediación de sitios contaminados con hidrocarburos;

[...]

III. La Comisión Reguladora de Energía: [...]

f) El número de permisos y autorizaciones que haya otorgado y se encuentren vigentes, así como sus términos y condiciones, en su caso; [...]

j) La información de permisos en materia de importación y exportación de energía eléctrica, y

VI. La Secretaría de Energía: [...]

f) Los permisos de exploración y las concesiones de explotación de recursos geotérmicos; [...]"

[énfasis añadido]

152. De lo anterior, podemos derivar que, en principio, las autorizaciones provisionales y definitivas de los dictámenes, permisos o licencias, referidos en los artículos segundo y tercero del Acuerdo, deben ser públicas.
153. Ahora bien, también cabe retomar que, si la información se encuentra en un supuesto de reserva o confidencialidad, ésta no deberá ser publicada.⁹⁹
154. Considerando lo anterior, la primera razón por la que se dificulta el cumplimiento de las obligaciones de transparencia se relaciona con la declaratoria de seguridad nacional e interés público. Por las razones ya señaladas en el apartado anterior, esta declaratoria extiende la aplicación del supuesto de reserva de información de forma tal que deja al arbitrio de las autoridades encargadas reservar la información relacionada a las obras y proyectos. Por lógica, esto incluye los documentos relacionados a la solicitud, análisis y emisión de las autorizaciones referidas.
155. Ahora bien, independientemente de la declaratoria del artículo primero del Acuerdo, existen razones por las que el régimen de permisos provisional impacta negativamente las obligaciones de transparencia, y, por ende, las facultades del instituto actor para supervisar su cumplimiento.
156. Para ello, es menester señalar que la realización de obras y proyectos a cargo del Gobierno de México tienen una multiplicidad de implicaciones. Ya se ha aducido a la importancia que tiene la adecuada utilización de recursos públicos. Dichos recursos son limitados y su utilización debe realizarse de forma que se maximice el cumplimiento de los objetivos del Estado. Esta es la razón por la que la administración debe realizarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para poder garantizar que se cumplan los objetivos. Asimismo, las obras y proyectos también pueden tener impactos negativos o positivos específicos en otros ámbitos. Esto incluye, por poner algunos ejemplos, el medio ambiente, la salud pública, la seguridad, la movilidad, la protección de datos personales o los derechos colectivos de grupos y comunidades indígenas.
157. En ese entender es que los legisladores han establecido mecanismos y procedimientos en ley, para garantizar los derechos de los individuos y comunidades afectados, y buscar que el balance entre los daños y beneficios de las obras y proyectos públicos sea el óptimo. Dichos mecanismos se establecen para evaluar el funcionamiento de proyectos y obras una vez que ya se encuentran en funcionamiento, pero también de forma preventiva, previo al inicio de su realización. Es desde ese entender que las autorizaciones administrativas deben entenderse como parte de estos mecanismos y procedimientos, desarrollados en una multiplicidad de leyes y regulaciones.
158. Así pues, los requisitos de transparencia y publicidad de los actos administrativos que conforman estos procedimientos –que incluyen, pero no se limitan a las autorizaciones administrativas– existen para que **los ciudadanos puedan ejercer ese control institucional**, garantizando que en efecto las decisiones de las autoridades reflejen los objetivos establecidos en ley.

⁹⁹ Tal como lo explicita el artículo 68, primer párrafo, de la LFTAIIP.

159. Es por esto por lo que las obligaciones de transparencia establecidas en la LGTAIP y LFTAIP, pero también en leyes de materias específicas, exigen la publicidad de una diversidad de actos administrativos. Por ejemplo, retomando el artículo 70 de la LGTAIP –que como ya se señaló, exige la publicidad de los permisos, licencias o autorizaciones otorgados–, observamos que también requiere que se publique información adicional que permita a los ciudadanos evaluar el funcionamiento de las obras y proyectos. Esto incluye, por poner algunos ejemplos, indicadores para rendir cuenta de objetivos y resultados; montos, criterios, convocatorias y listado de personas físicas o morales a quienes se les asigne o permita usar recursos públicos o realicen actos de autoridad; información de los resultados sobre procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza; los mecanismos de participación ciudadana, y todas las evaluaciones y encuestas que hagan los sujetos obligados a programas financiados con recursos públicos.
160. Ahora bien, es importante destacar que la ley establece que las autorizaciones se otorgan en momentos específicos de los procedimientos. Los plazos se establecen para permitir a los solicitantes presentar la información necesaria en su solicitud y a las autoridades analizar y evaluar la información antes de decidir otorgar o rechazar la autorización. Más aún, desde estos momentos previos a la autorización, **existen obligaciones de transparencia que funcionan como un mecanismo de control institucional y los plazos establecidos permiten a la ciudadanía consultar la información y participar en la discusión pública en torno al proyecto u obra que busca su autorización.**
161. Un ejemplo claro de esto se da en materia de medio ambiente y recursos naturales. La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (en adelante, “LGEEPA”) establece que la realización de ciertas obras o actividades requiere de una autorización en materia de impacto ambiental por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (en adelante, “SEMARNAT”).¹⁰⁰ Cabe señalar que, entre dichas obras, se encuentran las obras que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente. Así pues, las obras y proyectos referidas en el Acuerdo pueden caer en este supuesto.
162. Para el otorgamiento de dicha autorización se requiere llevar a cabo una evaluación de impacto ambiental, procedimiento cuyo propósito es que la SEMARNAT establezca las condiciones a que se sujetará la realización de dichas obras y actividades, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente.¹⁰¹ En el caso de las obras y actividades de competencia federal, la SEMARNAT debe determinar previamente si se les requiere someter al procedimiento de evaluación de impacto ambiental.¹⁰² De ser así, los solicitantes cuentan con diez días para presentar los informes, dictámenes y consideraciones que juzguen convenientes. Recibida la documentación, la Secretaría cuenta con un plazo de 30 días para comunicar si procede o no la presentación de una manifestación de impacto ambiental (en adelante, “MIA”).¹⁰³ La SEMARNAT cuenta con un plazo de sesenta días,¹⁰⁴ a partir de la recepción de la MIA, para emitir una resolución en la que autorice –ya sea en los términos solicitados o de manera condicionada– o niegue la realización de la obra o actividad.¹⁰⁵
163. La MIA es un documento mediante el cual se da a conocer, con base en estudios, el impacto ambiental significativo y potencial que generaría una obra o actividad, así como la forma de evitarlo o atenuarlo en caso de que sea negativo.¹⁰⁶ Destacadamente, la SEMARNAT cuenta con la obligación de transparencia de hacer público este documento para que pueda ser consultado por cualquier persona, en cuanto lo reciba e integre al expediente.¹⁰⁷ Además, a solicitud de cualquier persona de la comunidad, podrá llevar a cabo una consulta pública, en la cual los ciudadanos tendrán un plazo de veinte días para proponer el establecimiento de medidas de prevención y mitigación adicionales, así como cualquier observación pertinente.

¹⁰⁰ Conforme al artículo 28 de la LGEEPA, las obras o actividades que requieren de una autorización en materia de impacto ambiental son: (I) Obras hidráulicas, vías generales de comunicación, oleoductos, gasoductos, carboductos y poliductos; (II) Industria del petróleo, petroquímica, química, siderúrgica, papelera, azucarera, del cemento y eléctrica; (III) Exploración, explotación y beneficio de minerales y sustancias reservadas a la Federación en los términos de las Leyes Minera y Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear; (IV) Instalaciones de tratamiento, confinamiento o eliminación de residuos peligrosos, así como residuos radiactivos; (V) Aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración; (VII) Cambios de uso del suelo de áreas forestales, así como en selvas y zonas áridas; (VIII) Parques industriales donde se prevea la realización de actividades altamente riesgosas; (IX) Desarrollos inmobiliarios que afecten los ecosistemas costeros; (X) Obras y actividades en humedales, ecosistemas costeros, lagunas, ríos, lagos y esteros conectados con el mar, así como en sus litorales o zonas federales. En el caso de actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias se estará a lo dispuesto por la fracción XII de este artículo; (XI) Obras y actividades en áreas naturales protegidas de competencia de la Federación; (XII) Actividades pesqueras, acuícolas o agropecuarias que puedan poner en peligro la preservación de una o más especies o causar daños a los ecosistemas, y (XIII) Obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal, que puedan causar desequilibrios ecológicos graves e irreparables, daños a la salud pública o a los ecosistemas, o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas relativas a la preservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente.

¹⁰¹ Conforme a lo establecido en el artículo 28 de la LGEEPA.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁴ El plazo se puede suspender cuando se requieren aclaraciones, rectificaciones o ampliaciones el contenido de la MIA, siempre y cuando la suspensión no exceda 60 días. Además, cuando por la complejidad y dimensiones de la obra se requiera un plazo mayor, la SEMARNAT podrá ampliar el plazo por hasta 60 días adicionales.

¹⁰⁵ Conforme a lo establecido en los artículos 35 y 35 BIS de la LGEEPA.

¹⁰⁶ De acuerdo con el artículo 3, fracción XXI, de la LGEEPA.

¹⁰⁷ De acuerdo con el artículo 34 de la LGEEPA.

164. Ahora bien, el régimen de autorizaciones provisionales instaurado por el Acuerdo significa, para efectos medioambientales, que la obra o proyecto deberá ser autorizado provisionalmente por la SEMARNAT en un plazo de cinco días hábiles. De no existir el Acuerdo, este plazo apenas estaría corriendo para que dicha Secretaría determinara si procede o no la realización de una evaluación de impacto ambiental. Esto significa que una obra que potencialmente pueda ocasionar un desequilibrio ecológico grave e irreparable, o daño a la salud pública o a los ecosistemas, puede ser autorizada provisionalmente sin que corran los plazos para realizar el análisis correspondiente. Destacadamente, el proyecto sería autorizado antes de que la SEMARNAT pueda cumplir con su obligación de transparencia de publicar la MIA y, por consiguiente, que los ciudadanos puedan acceder a la misma y hacer valer su voz en los procedimientos establecidos.
165. Así pues, el Acuerdo **genera incertidumbre respecto a si las obligaciones y procedimientos establecidos deberán (y, en su caso, podrán) cumplirse de forma abreviada en el plazo de cinco días hábiles o si simplemente deberán ser ignoradas en ese momento**. En este caso, no queda claro si la SEMARNAT, de ser procedente, debe realizar una evaluación de impacto ambiental abreviada y consultar a los ciudadanos dentro de los cinco días hábiles. De entrada, lo breve del plazo torna dichas exigencias prácticamente imposibles. Luego entonces, es más factible entender que el Acuerdo exige a la SEMARNAT a otorgar la autorización provisional sin cumplir con sus obligaciones en materia ecológica y de transparencia.
166. Es cierto que el Acuerdo únicamente da una vigencia de doce meses a la autorización provisional exigiendo que se obtenga la autorización definitiva, conforme a las disposiciones aplicables, dentro de ese plazo. Así pues, puede entenderse que las obligaciones pendientes eventualmente deberán ser cumplidas y podría argumentarse que esto subsana los problemas mencionados. Sin embargo, esto ignora el hecho de que, por doce meses, se generan violaciones medioambientales, de transparencia y acceso a la información que pueden tener impactos irreparables, a pesar de que posteriormente se siga el procedimiento e incluso se niegue la autorización.
167. Así pues, del ejemplo anterior observamos que el régimen excepcional de autorizaciones, al reducir a cinco días hábiles el plazo para otorgar la autorización para iniciar proyectos y obras federales, ignora los procedimientos establecidos en ley para garantizar los derechos de los individuos y comunidades afectados, y buscar que el balance entre los daños y beneficios de las obras y proyectos públicos sea el óptimo. De forma relevante, genera incertidumbre alrededor de las obligaciones de transparencia de las autoridades involucradas y las torna en mecanismos ineficaces para garantizar el control ciudadano en el momento previo al otorgamiento de las autorizaciones. Lo anterior menoscaba la facultad del INAI de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.¹⁰⁸
168. Por las razones hasta aquí desarrolladas, los conceptos cuarto y quinto planteados por el Instituto actor resultan, en esencia, **fundados**.
169. Al invalidarse la totalidad del Acuerdo, resulta innecesario el estudio de los conceptos de invalidez restantes.¹⁰⁹

IX. EFECTOS

170. A la luz de lo expuesto en el considerando anterior, se declara la invalidez del “Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno.¹¹⁰
171. En atención a lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Reglamentaria en la materia,¹¹¹ la declaratoria de invalidez **surtirá sus efectos** con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Ejecutivo, así como a las Secretarías demandadas. Por tratarse de una materia ajena a la penal, los efectos decretados en el presente asunto **no son retroactivos** ni afectan a las autorizaciones que se hayan otorgado previo a la resolución de éste.

¹⁰⁸ Establecidas en el artículo 6 constitucional y desarrolladas en los artículos 63, 85 y 88 de la LGTAIP.

¹⁰⁹ De acuerdo con el criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 100/99 emitida por el Pleno, de rubro “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.” consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo X, Septiembre de 1999, página 705.

¹¹⁰ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada [...].

Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley.”

¹¹¹ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

172. Finalmente, con el fin de dotar de certeza la presente resolución, conviene reiterar que las autorizaciones provisionales otorgadas con fundamento en el Acuerdo, previo a la notificación de esta resolución, tendrán una vigencia de doce meses, contados a partir de su emisión, y los efectos ahí descritos, debiéndose, por lo tanto, obtener dentro de ese periodo la autorización definitiva conforme a las disposiciones aplicables.

X. DECISIÓN

173. Por lo antes expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO. Es **procedente y fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la **invalidéz** del ACUERDO por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutive al Titular del Poder Ejecutivo Federal, así como a las Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad y Protección Ciudadana, Hacienda y Crédito Público, Bienestar, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Economía, Agricultura y Desarrollo Rural; Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, Función Pública, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Cultura y Turismo.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo en contra de tener como impugnado el artículo tercero del acuerdo impugnado, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II y III relativos, respectivamente, a los antecedentes y trámite de la demanda, a la competencia y a la precisión de los actos impugnados (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena en el sentido de que el acuerdo impugnado es una norma general, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa en el sentido de que el acuerdo impugnado es una norma general, Ortiz Ahlf en el sentido de que el acuerdo impugnado es una norma general, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en el sentido de que el acuerdo impugnado es una norma general, Ríos Farjat en el sentido de que el acuerdo impugnado es una norma general, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IV, relativo a la oportunidad (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena reservando su criterio para el apartado de causas de improcedencia y sobreseimiento, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa reservando su criterio para el apartado de causas de improcedencia y sobreseimiento, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea reservando su criterio para el apartado de causas de improcedencia y sobreseimiento, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados V y VI relativos, respectivamente, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho de formular voto concurrente (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo por consideraciones diferentes, al estimar que el estudio de la legitimación está estrechamente vinculado con el de fondo, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones diferentes, al estimar que el estudio de la legitimación está estrechamente vinculado con el de fondo, Ríos Farjat apartándose de algunas consideraciones y con razones adicionales, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. La señora Ministra Ortiz Ahlf anunció voto particular. La señora Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto particular (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintitrés).

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández con razones adicionales, respecto

del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo primero del ACUERDO por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, así como el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales, así como las señoras Ministras Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones adicionales y Presidenta Piña Hernández con razones adicionales, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos segundo y tercero del ACUERDO por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, así como los señores Ministros Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y Pérez Dayán votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales, así como las señoras Ministra Ríos Farjat y Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes (votación realizada en la sesión celebrada el dieciocho de mayo de dos mil veintitrés).

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez integral del acuerdo impugnado, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Ejecutivo y a las Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad y Protección Ciudadana, Hacienda y Crédito Público, Bienestar, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Economía, Agricultura y Desarrollo Rural; Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, Función Pública, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Cultura y Turismo. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf precisando que solo es inter partes, atendiendo a que una mayoría del Pleno consideró que el acuerdo impugnado era un acto administrativo, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra del proyecto y en el sentido de que la declaración de invalidez implica que el acuerdo impugnado no puede ser invocado por ninguna secretaría de Estado para negar ni para incumplir obligaciones en todo lo relacionado con las facultades del INAI, y anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en que la declaratoria de invalidez no tiene efectos retroactivos ni afecta a las autorizaciones otorgadas previo a aquella y que las autorizaciones y efectos previos otorgados con fundamento en el acuerdo invalidado tendrán una vigencia de doce meses, contados a partir de su emisión, debiéndose obtener la autorización definitiva dentro de ese período, conforme a las disposiciones aplicables. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutive tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Ministra Presidenta, **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuarenta y seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 217/2021, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veintidós de mayo de dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintitrés de octubre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2021.

En la sesión de veintidós de mayo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analizó y resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en contra del *ACUERDO por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional*, publicado el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación.

Resolución del Pleno. En lo que interesa al presente voto, al estudiar la competencia y la oportunidad, una mayoría del Tribunal Pleno consideró que el acuerdo impugnado constituye un acto de carácter administrativo, ya que solo está dirigido a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y no reviste las características de ser general, abstracto e impersonal.

Posteriormente, al analizar las causas de improcedencia y sobreseimiento, se calificó como infundada la relativa a que el instituto actor carece de interés legítimo para promover la presente controversia constitucional.¹

En cuanto al análisis de fondo, este se dividió en dos apartados, uno en el que se analizó la constitucionalidad del artículo primero del acuerdo impugnado, y otro en el que se analizó lo relativo a los artículos segundo y tercero. Al respecto, también por mayoría, el Pleno consideró que se debía declarar la invalidez de todo el Acuerdo impugnado porque incide en la esfera de atribuciones del instituto actor, repercute en el derecho de acceso a la información y también dificulta el cumplimiento de las obligaciones de transparencia de las entidades vinculadas por el acuerdo impugnado.

Finalmente, al establecer los efectos, una mayoría de seis integrantes del Pleno consideró que la declaratoria de invalidez del acuerdo impugnado tendrá efectos generales, porque así lo obligaban las características del caso concreto.

Cabe destacar que el acuerdo impugnado señalaba lo siguiente:

ACUERDO por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 26 y 90 de la propia Constitución; 1o., 2o., 3o., 10, 11, 27, 29, 30, 30 Bis, 31, 32, 32 Bis, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 41 Bis y 42 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

CONSIDERANDO

Que el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Estado mexicano organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía y la democratización política, social y cultural de la Nación;

Que México requiere infraestructura para fomentar su desarrollo de manera incluyente y acercar oportunidades a las regiones más rezagadas en los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades, energético, puertos, aeropuertos, y otros sectores prioritarios y/o estratégicos que contribuyen al crecimiento y a la seguridad nacional del país;

Que los proyectos regionales de infraestructura, desarrollo socioeconómico y turismo son importantes para incrementar la derrama económica del turismo, crear empleos, impulsar el desarrollo sostenible y proteger el medio ambiente;

Que es de interés público y de seguridad nacional el desarrollo y crecimiento de la infraestructura a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y que se traducen en un beneficio colectivo de todos los mexicanos, y

¹ Página 32 de la sentencia recaída a la Controversia Constitucional 217/2021.

Que a fin de que la actual administración continúe con la ruta encaminada a impulsar y consolidar los proyectos que nos llevarán como Nación a lograr el crecimiento económico y, con ello lograr el bienestar social, he tenido a bien expedir el siguiente

ACUERDO

ARTICULO PRIMERO.- Se declara de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades energético, puertos, aeropuertos y aquellos que, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional.

ARTICULO SEGUNDO.- Se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a otorgar la autorización provisional a la presentación y/u obtención de los dictámenes, permisos o licencias necesarias para iniciar los proyectos u obras a que se refiere el artículo anterior, y con ello garantizar su ejecución oportuna, el beneficio social esperado y el ejercicio de los presupuestos autorizados.

La autorización provisional será emitida en un plazo máximo de cinco días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente. Transcurrido dicho plazo sin que se emita una autorización provisional expresa, se considerará resuelta en sentido positivo.

ARTICULO TERCERO.- La autorización provisional tendrá una vigencia de doce meses, contados a partir de su emisión, periodo en el cual se deberá obtener, conforme a las disposiciones aplicables, la autorización definitiva.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Las erogaciones que, en su caso, se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Acuerdo, se cubrirán con cargo al presupuesto autorizado a los ejecutores de gasto correspondientes en el ejercicio fiscal de que se trate, por lo que no se autorizarán recursos adicionales para el presente ejercicio fiscal y los subsecuentes.

Respetuosamente, no comparto la decisión mayoritaria del Pleno, ya que considero que –en cuanto a los presupuestos procesales y la procedencia– **i)** el acuerdo impugnado constituye una norma de carácter general; **ii)** el instituto actor no tiene interés legítimo para impugnar el acuerdo impugnado; –en cuanto al fondo– **iii)** la declaratoria de interés público y seguridad nacional de los proyectos y obras del gobierno no viola la esfera de atribuciones del instituto actor; **iv)** el régimen de autorizaciones administrativas no tiene relación alguna con la esfera competencial del instituto actor ni con el derecho de acceso a la información; y, finalmente –en cuanto a los efectos– **v)** la declaratoria de invalidez del acuerdo impugnado solo debe tener efectos *inter partes*. En atención a ello, expresaré mi disenso siguiendo la estructura citada.

A. PRESUPUESTOS PROCESALES.

I. El acuerdo impugnado constituye una norma de carácter general.

Si bien voté a favor de los apartados de oportunidad y competencia porque consideré que la demanda de la controversia se presentó oportunamente y que, por la trascendencia del asunto, debía ser resuelta por el Tribunal Pleno, me separé de las consideraciones en las que al acuerdo impugnado se le dio tratamiento de acto administrativo, pues estimo que, por sus características, en realidad se trata de una norma de carácter general.

Lo anterior, porque dicho acuerdo no se refiere a una acción en concreto, no regula conductas específicas y no está dirigido a ninguna persona o grupo en particular, por lo que reviste las características de una norma general en sentido material, al establecer prescripciones generales, abstractas e impersonales que, en todo caso, generarían situaciones jurídicas oponibles a todas las personas y órganos.²

² Así lo demuestra la sola lectura del artículo primero del acto impugnado, del que se enfatiza la parte conducente, para advertir que no prevé una declaratoria individual, concreta ni personal:

Artículo primero. Se declara de interés público y seguridad nacional la realización de **proyectos y obras** a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de los **sectores** comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades energético, puertos, aeropuertos **y aquellos que**, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, **se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional**.

Considero que la sentencia de la mayoría incurre en una contradicción al establecer, en principio, que se trataba de un acto jurídico individualizado y, en el estudio de fondo, reconocer que no trata sobre obras de infraestructura específicas, sino de las que se estén gestando o lleguen a gestarse, es decir, regula situaciones abstractas, lo cual es, precisamente, la característica de una norma general.

Tampoco se dirige a un destinatario concreto, sino a todas las dependencias y entidades que se lleguen a ver involucradas en los permisos, lo cual dependerá del tipo de obra o proyecto que se quiera desarrollar. Esto corrobora que el diseño del acuerdo podría ser aplicable a todos los casos materiales que se ubicaran en la hipótesis general de la norma, y no solamente a algunos, como sucedería con un acto jurídico individualizado.

Además, sobre el tema, ya existe un antecedente aplicable a este caso, pues en la controversia constitucional 90/2020,³ una mayoría de siete Ministros y Ministras del Tribunal Pleno estimó que el *Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria* constituye una norma de carácter general. En ese sentido, advierto que ese acuerdo estudiado en dicho precedente tiene características similares al que se analizó en la presente controversia constitucional, por lo cual el Pleno debió seguir la misma lógica que en el asunto anterior.

Cabe destacar que la decisión sobre la naturaleza del acuerdo impugnado no es una cuestión baladí, pues al final tiene impacto en dos aspectos importantes de la decisión: la declaratoria de invalidez y sus efectos.

Por un lado, como una mayoría del Pleno determinó que el acuerdo impugnado es un acto administrativo y no una norma general, de conformidad con el primer párrafo del artículo 42 de la Ley Reglamentaria de la materia,⁴ solo se requiere de una mayoría simple de seis votos y no la mayoría calificada de ocho votos para declarar su invalidez.

Por otro, al declararse la invalidez del acuerdo impugnado, cuya naturaleza la mayoría del Pleno consideró que es la de un acto administrativo, según el tercer párrafo del mismo artículo 42,⁵ la declaratoria solo tendrá efectos *inter partes*. Cabe aclarar que este último punto resultó clave para mi disidencia con lo votado por la mayoría en el apartado de efectos, como se precisará más adelante.

En suma, por esas razones voté en contra del tratamiento dado al acuerdo impugnado como acto administrativo, pues éste debió recibir el trato de norma general en sentido material, lo que impacta en los votos necesarios a efecto de concluir su invalidez y su alcance en los efectos.

II. El Instituto actor no tiene interés legítimo para impugnar el acuerdo impugnado.

No coincido con la postura sostenida por la mayoría en la que consideraron infundada la causa de improcedencia de falta de interés legítimo, ya que, en mi opinión, el instituto actor carece de esta condición para controvertir el acuerdo impugnado.

Inicialmente, es importante destacar que de la lectura del acuerdo impugnado se advierte que ni en su apartado considerativo (que hace las veces de exposición de motivos), ni en su articulado se hace referencia alguna al instituto actor, así como tampoco a sus atribuciones y obligaciones de transparencia, o al derecho de acceso a la información.

Los únicos conceptos que contiene en el acuerdo impugnado, y que se consideró que se conectaban con la esfera de atribuciones del instituto actor, son los de "interés público" y "seguridad nacional", ya que existía identidad semántica con los conceptos utilizados para clasificar información como reservada en materia de transparencia.

No obstante, estimo que ello es insuficiente para considerar que el acuerdo es susceptible de incidir en el ámbito de atribuciones del instituto actor, pues los conceptos mencionados no solo son utilizados en la materia de transparencia y acceso a la información que regula el artículo 6° constitucional, sino que también son mencionados con motivo de muchas otras cuestiones en el texto constitucional.⁶

³ Resuelta por el Tribunal Pleno el veintinueve de noviembre de dos mil veintidós. En el tema mencionado, la Ministra Ríos Farjat (ponente) propuso que el Acuerdo impugnado era un acto administrativo, sin embargo, por una mayoría de siete votos en contra de las señoras Ministras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, se consideró que era una norma de carácter general.

⁴ Artículo 42. Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) de la fracción I del artículo 105 constitucional, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

⁵ En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

⁶ El artículo 2, Apartado A en su último párrafo, establece que las comunidades indígenas podrán ser reconocidas por las normas como entidades de interés público; el artículo 20, Apartado B, fracción V constitucional, establece que son derechos de la persona imputada ser juzgada en audiencia pública por un juez o Tribunal, excepto, entre otras, **por razones de seguridad nacional**; el artículo 22, tercer párrafo constitucional, establece el interés público como criterio para la disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización de los bienes sujetos

Inclusive, existen contextos dentro del propio ámbito de la transparencia en que el concepto de seguridad nacional no se usa para denegar el acceso a la información, sino todo lo contrario, como en el caso del artículo 120, fracción IV, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública,⁷ que prevé las razones de seguridad nacional como un motivo para desclasificar la información confidencial y hacerla accesible al público en general.

Así, inferir que solo por usarse la noción de “seguridad nacional” o que ésta se encuentre junto a la de interés público, el acuerdo tiene un propósito oculto de reservar información, desde mi óptica, conlleva una argumentación insuficiente y significa incurrir en la falacia de evidencia incompleta, conforme a la cual se seleccionan solo los elementos que apoyan la postura deseada, ignorando los que la podrían debilitar, como es el artículo 120 ya citado.

En ese sentido, difiero de que, por el hecho de que el acuerdo califique los proyectos y obras prioritarias del gobierno como de seguridad nacional e interés público, pueda concluirse que ello tiene relación con la clasificación de información como reservada y que, por ende, eso habilite al instituto actor para impugnarlo.

En ese orden de ideas, tampoco los conceptos de invalidez estaban encaminados a defender propiamente el ámbito competencial constitucional del instituto actor, sino que en ellos solo se referían, en abstracto, a hipótesis futuras e inciertas relacionadas con el impacto que el propio acuerdo podría llegar a tener en su esfera competencial y en el derecho de acceso a la información.

Además, de la lectura del texto íntegro de este acuerdo se advierte que su único propósito es acelerar el desarrollo de las obras y proyectos que el Poder Ejecutivo considere prioritarias; y que no contenía una clasificación de información reservada, como en la propia resolución se señaló.

Esto último resulta importante, ya que el hecho de que se utilizaran los conceptos de seguridad nacional e interés público en el acuerdo impugnado no implica que con ello se clasificara como reservada la información generada con motivo de la ejecución de las obras y proyectos prioritarios, sino que, en todo caso, dichos conceptos se instrumentalizaron como fundamento y sustento de la urgencia que se requería en los trámites necesarios para comenzarlos; sin embargo, en la sentencia mayoritaria se dejó de lado esta situación, es decir, el objeto explícito y natural del acuerdo, para dar relevancia solamente a lo que el actor afirmó que eran sus efectos.

Tal enfoque hace nugatoria la facultad de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para valorar la materia de la *litis* y se privilegian únicamente los planteamientos del promovente, no obstante que, como es natural, la sola promoción de la demanda implica que, en su opinión, tiene interés legítimo, por estimar que el acto le causa algún tipo de afectación.

Al contrario, en mi opinión, la forma correcta de analizar el interés legítimo es verificar si, a partir de un análisis general o básico, el acto controvertido tiene vicios de afectación en la esfera competencial de la parte actora, cuando menos, de manera indiciaria, lo que no ocurrió en el caso.

al proceso de extinción de dominio; el artículo 25, séptimo párrafo constitucional, establece que “se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público (...)”; el artículo 27, tercer párrafo constitucional, establece que “La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público (...)”. El mismo artículo en su quinto párrafo lo vuelve a establecer como criterio para establecer zonas vedadas de extracción y utilización de las aguas del subsuelo. También en la fracción XVIII se establece que el Ejecutivo tiene la facultad de declarar nulos los contratos que impliquen perjuicios graves para el interés público. Por último, en la fracción XX se estipula que el Estado expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público; el artículo 28, onceavo párrafo constitucional, establece que se “evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público”. Asimismo, en el decimotercero párrafo, se hace referencia a que las concesiones del espectro radioeléctrico, serán otorgadas “previniendo fenómenos de concentración que contraríen el interés público”; el artículo 35, fracción VIII, tercer párrafo constitucional, establece que no podrán ser objeto de consulta, entre otras, la seguridad nacional; el artículo 36, fracción II, segundo párrafo constitucional, establece que “La organización y el funcionamiento permanente del Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público”; el artículo 41 constitucional, establece que los partidos políticos son entidades de interés público; el artículo 73, fracción XXIX-M constitucional, establece que es facultad del Congreso “expedir leyes en materia de seguridad nacional (...)”; el artículo 89, fracción VI constitucional, establece que es facultad del presidente de la República “preservar la seguridad nacional (...)”; y el artículo 94, cuarto párrafo constitucional, establece que las sesiones del Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

⁷ Artículo 120. Para que los sujetos obligados puedan permitir el acceso a información confidencial requieren obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información.

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

[...]

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

[...]

En ese sentido, considero relevante el criterio adoptado por la mayoría de este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 44/2021,⁸ en donde la mayoría de Ministras y Ministros concluimos que ésta había sido promovida por un ente autónomo que, de manera imprecisa, alegó violaciones abstractas sin vincularlas con sus competencias constitucionales, lo cual no era suficiente para acreditar su interés legítimo en este tipo de medios de control.

Contrario a lo que sostuvo la mayoría del Pleno, me parece que el precedente sí resulta aplicable, pues del acuerdo impugnado no se desprende mención alguna al instituto actor y sus atribuciones, por lo que no se le causa una afectación directa e inmediata en su esfera jurídica, sino que, en todo caso, una eventual decisión de reserva de información por parte de los sujetos obligados, que estuviera apoyada exclusivamente en el acuerdo, podría impugnarse (por desvirtuar el objeto de dicho acto ejecutivo y prescindir de la prueba de daño individualizada que exige la ley) ante la propia parte actora en uso de sus facultades revisoras sobre la materia.

Ello, en mi opinión, no podría generar más que un interés simple, que no resulta suficiente para declarar procedente este medio de impugnación, ya que ninguno de los argumentos propuestos por la parte actora se encamina a demostrar una afectación a su esfera jurídica, verdadera, calificada y actual derivada del acuerdo impugnado.

Es necesario tener presente que el criterio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el interés legítimo es que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio respecto de la parte promovente, lo que no significa que haya una apertura absoluta para que por cualquier motivo se promueva una controversia constitucional, así como tampoco que sólo deba atenderse sin más a los argumentos esgrimidos por la parte promovente.

Es necesario que se demuestre algo más que un interés simple, similar al que tendría cualquier miembro de la sociedad, para que se cumpla el marco constitucional, es decir, debe advertirse una afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera jurídica en algún sentido, aun considerándola en sentido amplio.

De ese modo, incluso cuando el instituto actor trató de evidenciar una eventual afectación a su esfera de atribuciones a través de los planteamientos de su demanda, ello no le otorga por sí mismo interés legítimo al tratarse solo de una situación potencial que no actualiza de suyo un principio de agravio que hiciera procedente el presente medio de control de constitucionalidad, sino que evidencia una hipótesis futura e incierta.

Adicionalmente, reconozco la relevancia del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, el cual implica el compromiso de reconocer legitimación amplia para la defensa de asuntos ambientales;⁹ sin embargo, su aplicación aislada conlleva pasar por alto: 1) que el propio convenio remite a que la legitimación debe ser reconocida “de conformidad con la legislación nacional”, 2) que la controversia constitucional tiene como propósito la defensa del pacto federal en cuanto al respeto de las competencias constitucionales, de modo que, aun si el acto impugnado tenía algún tipo de implicación ambiental, no era el INAI, órgano especializado en materia de transparencia y protección de datos, el idóneo para entablar la defensa de aquellos aspectos, y 3) que sería una petición de principio afirmar que el interés legítimo surge porque estamos ante un caso de información en asuntos ambientales, cuando la propia sentencia mayoritaria reconoció, en el fondo, que realmente no se contiene una clasificación anticipada.

Por último, en cuanto a la afirmación de que el estudio de las causas de improcedencia está vinculado con el fondo, estimo que tal argumentación no debe terminar por justificar que se prescinda de todo análisis de improcedencia, el cual es de orden público, por lo que esa clase de desestimación únicamente se justifica cuando las implicaciones del acto impugnado no se derivan de un análisis somero, sino que requieren una reflexión profunda para desentrañar sus alcances, situación que, en este asunto, no se surte; aunado a que las reflexiones que he asentado en este voto no me requirieron de un estudio pormenorizado de la resolución objeto de la *litis*, sino solo dilucidar el cuestionamiento de la procedencia del asunto, para lo cual, sin ser exhaustiva, requirió de una mera apreciación periférica que no forma parte del estudio de fondo del asunto.

Por las razones expuestas, voté en contra de la procedencia de la controversia constitucional porque estimo que el Instituto actor no tiene interés legítimo para controvertir el acuerdo impugnado.

⁸ Resuelta por el Tribunal Pleno el dieciocho de abril de dos mil veintidós, en el sentido de sobreseer en la controversia constitucional, por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf (ponente), Pardo Rebolledo y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Las señoras Ministras y los señores Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra.

⁹ 3. Para garantizar el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales, cada Parte, considerando sus circunstancias, contará con:

[...]

c) legitimación activa amplia en defensa del medio ambiente, de conformidad con la legislación nacional;

B. FONDO.**III. La declaratoria de interés público y seguridad nacional de los proyectos y obras del gobierno no viola la esfera de atribuciones del Instituto actor.**

Sobre este apartado, la postura mayoritaria en el estudio del primer apartado de fondo fue que el acuerdo impugnado vulnera la esfera competencial del instituto actor. No coincido con ese criterio, pues tal como fue reconocido en los párrafos 89 y 119 de la resolución, el acuerdo impugnado no realizó una reserva a la información en materia de seguridad nacional ni de interés público, por lo que, en consecuencia, no incide de manera alguna en la esfera de atribuciones del instituto actor.

Como lo destaqué en el apartado en el que expuse las razones por las cuales consideré que el instituto actor no tiene interés legítimo para controvertir el acuerdo impugnado, estimo que éste en ninguna parte, tanto de su exposición de motivos como de su articulado, establece mención alguna en relación con el instituto actor o a alguna de sus facultades; adicionalmente y de manera similar, ninguna referencia se hizo al tratamiento de información de los proyectos y obras objeto del acuerdo.

En ese sentido, la única razón por la cual se consideró que el acuerdo impugnado podía incidir en las atribuciones del instituto actor fue porque utilizaron los conceptos de "interés público" y "seguridad nacional", los cuales no son términos constitucionales utilizados exclusivamente en materia de transparencia.

Por esas razones, estimo que cualquier argumentación encaminada a afirmar que el acuerdo impugnado transgrede de alguna forma las atribuciones del instituto actor o que incide en el derecho de acceso a la información está únicamente fundada en hipótesis futuras e inciertas.

Específicamente, en lo que respecta a la supuesta trasgresión al principio de reserva de ley, si bien es cierto que el artículo 6° constitucional dispone que únicamente las leyes pueden establecer la información que se considere reservada, no comparto que el acuerdo impugnado regule una reserva de información, ni directa ni indirectamente.

Ello, pues dicho acuerdo declara como de interés público y de seguridad nacional la realización de proyectos y obras públicas asociadas a determinados sectores, lo que no implica que toda la información relacionada con dichos proyectos se vaya a clasificar como reservada, pues, en todo caso, para que se materialice una reserva sería necesario que: 1) una persona solicitara información sobre estos proyectos, 2) el sujeto obligado decidiera reservar dicha información, y 3) que esta decisión estuviera fundada en automático y únicamente en el acuerdo aquí impugnado.

En segundo lugar, tampoco comparto la interpretación de los artículos 73, fracción XXIX-M, y 89 constitucionales, puesto que la competencia del Congreso de la Unión no debió analizarse en este asunto, ya que no está relacionada con las facultades y atribuciones del instituto actor, sino con la de otro de los órganos originarios del Estado que no acudieron a la controversia constitucional.

En todo caso, los conceptos de invalidez versan sobre una posible afectación de competencias entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, mas no en cuanto a las atribuciones del Instituto, lo cual evidencia la ausencia de afectación directa a la parte actora.

Además, para verificar que existiera una invasión competencial, la sentencia de la mayoría debió cuestionarse: 1) ¿De qué manera ese decreto impide al INAI el ejercicio de sus atribuciones o conlleva asumir competencias que son propias de dicho instituto?, y, por consiguiente, 2) ¿qué beneficio obtendrá el instituto con la declaratoria de invalidez?

Sin embargo, no se dio respuesta a dichas interrogantes, situación que finalmente se reflejó en la dificultad de fijar los efectos de la resolución, pues la materia de la *litis* estaba tan alejada de las atribuciones del instituto actor que no se logró detallar una ejecutoria que le beneficiara en lo particular, para restituirlo de la supuesta afectación y restaurar el desempeño "normal" de sus competencias, precisamente porque no las había.

Por el contrario, lo que incluyó la sentencia en su estudio de fondo fueron ejemplos de casos en los que se podría malinterpretar el acto y utilizarlo para obstaculizar los ejercicios de transparencia.

También se desarrollaron escenarios como que la urgencia de los proyectos y obras de infraestructura podrían suponer adjudicaciones directas, falta de actualización de la información en sitios oficiales y otros ejemplos que, aunque podrían ser censurables desde el punto de vista legal, no se vinculaban con un hacer propio del INAI, es decir, los cuestionamientos no se respondieron sino con situaciones hipotéticas, lo que evidencia que se realizó un análisis abstracto, y no confrontado con la competencia constitucional del demandante, como correspondía en una controversia constitucional.

En segundo lugar, en lo que ve a la violación a la facultad reglamentaria de la accionante para emitir los Lineamientos Generales en materia de clasificación, no advierto cuál sería la intromisión que causa el acuerdo impugnado a las facultades del instituto actor, pues éste no regula cuestiones relacionadas con la clasificación de la información, a diferencia de los Lineamientos, cuyo objeto es establecer los criterios con base en los cuales los sujetos obligados clasificarán como reservada o confidencial la información en su posesión.

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

Finalmente, sobre la desnaturalización del recurso de revisión, considero que, al igual que los demás planteamientos se basa en hipótesis futuras e inciertas sobre el posible impacto que podría tener el acuerdo impugnado. Inclusive, no se puede afirmar que con su mera entrada en vigor necesariamente se actualizarán las situaciones jurídicas que en la resolución se plantean y que son las que se afirma que desnaturalizan este recurso.

Por todo lo anterior, voté en contra de este primer apartado de fondo porque considero que el acuerdo impugnado no causa afectación alguna a las competencias constitucionales del Instituto actor, por lo que debieron declararse infundados los conceptos de invalidez.

IV. El régimen de autorizaciones administrativas no tiene relación alguna con la esfera competencial del instituto actor ni con el derecho de acceso a la información.

También voté en contra del sentido y consideraciones del segundo apartado de fondo del proyecto, en el que se sostuvo que el régimen de autorizaciones establecido por el acuerdo impugnado transgredía el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información en su dimensión colectiva, pues estimo que los conceptos de invalidez vinculados con el régimen de autorizaciones administrativas que establece el acuerdo impugnado no tienen relación alguna con la esfera competencial del instituto actor ni con el derecho de acceso a la información.

Por un lado, el artículo 134 constitucional establece que los recursos de la Federación se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, sin que se advierta que el acuerdo impugnado establezca de forma alguna que el Ejecutivo Federal ya no tenga las obligaciones derivadas del régimen de contrataciones en relación con el acceso a la información y transparencia.

En ese sentido, la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a la infraestructura de los sectores estratégicos que se regulan seguirían subordinados a las normas aplicables de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tal como dispone su artículo primero.

Por otro lado, al igual que en el primer apartado del estudio de fondo, estimo que todo el análisis se sustentó en hipótesis futuras e inciertas respecto a la posible incidencia que podría tener el acuerdo impugnado en materia de transparencia y acceso a la información, pero no así en su contenido normativo cierto y objetivo.

Debido a todo lo anterior, además de que era innecesario el estudio propuesto porque los argumentos con los cuales el instituto actor pretendía fundar su pretensión ya habían sido analizados en el apartado anterior, considero que resultaban infundados por las razones que han quedado precisadas.

C. EFECTOS.

V. La declaratoria de invalidez del acuerdo impugnado solo debe tener efectos *inter partes*.

No coincido con la postura mayoritaria que sostuvo que la declaratoria de invalidez del acuerdo impugnado debe tener efectos generales, ya que considero que, en atención a que se consideró que dicho acuerdo constituye un acto administrativo, entonces la declaratoria debe tener solo efectos *inter partes*, lo cual implica que el acuerdo impugnado ya no podría ser invocado por las autoridades que pertenecen a la administración pública federal y el Instituto actor no estaría obligado a su observancia, únicamente en todo lo relacionado con el derecho de acceso a la información y el cumplimiento de las obligaciones de todas las autoridades en materia de transparencia.

Al respecto, una de las razones por las que al discutirse los apartados de competencia y oportunidad consideré que el acuerdo impugnado debía ser calificado como una norma general fue precisamente por la forma en que se tendrían que fijar los efectos en el caso de que se declarara su invalidez; ello porque dadas las características de generalidad, abstracción e impersonalidad que advierto implicarían, desde mi postura, que ante una eventual declaratoria de invalidez, para su plena eficacia, se tuviera que dejar sin ningún efecto jurídico dicho acuerdo y expulsarlo del ordenamiento jurídico, es decir, que la declaratoria tuviera efectos generales.

No obstante, ante la decisión mayoritaria de que el acuerdo impugnado constituye un acto administrativo, entonces los efectos de la invalidez necesariamente tendrían que impactar solo a las partes en el caso concreto, conforme al penúltimo párrafo de la fracción primera del artículo 105 constitucional¹⁰ y el 42 de la Ley Reglamentaria en la materia,¹¹ que mandatan expresamente que en los demás casos en que el acto impugnado no sea una norma de carácter general, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

En efecto, el marco constitucional aplicable conlleva la obligación de distinguir entre efectos *inter partes* y *erga omnes* a fin de adaptar los efectos de la resolución a uno u otro escenario, según la votación y el tipo de acto lo requieran, y no eludir esa carga constitucional solo por la dificultad que implica fijar un efecto relativo (por oposición a uno general).

Tal exigencia tiene implícita una regla general de estabilidad de los actos de autoridad, los cuales son de orden público y solamente pueden ser nulificados en los términos y bajo las condiciones legalmente permitidas; de ahí la necesidad de una votación calificada para anular disposiciones normativas y la exclusión absoluta de efectos generales de invalidez para el caso de actos jurídicos individualizados, en beneficio de sujetos a los que se les afecta en lo particular, pero decidieron no acudir a la defensa de sus intereses.

En ese sentido, si bien la controversia constitucional es un medio de control constitucional en el cual se puede llegar a analizar la constitucionalidad de actos en abstracto, no se debe perder de vista que la *litis*, en este caso, trató de uno que se limitó a la esfera competencial de la parte actora. Entonces, si en este asunto las razones por las que se declaró la inconstitucionalidad del acuerdo impugnado únicamente atañen a las facultades que la Constitución Federal confiere al instituto actor y a que se consideró que su naturaleza es la de un acto administrativo, los efectos solo deben relacionarse con ese motivo de invasión competencial y se debe fijar cuál es el ámbito de aplicación que tendrá.

Así, lo establecido en el penúltimo párrafo del artículo 105, fracción I, constitucional no es más que el reconocimiento de que los actos individualizados pueden afectar a distintas partes en una forma concreta, pero diferenciada, de manera que corresponde a cada una acudir a la defensa de sus competencias constitucionales, sin que la acción de una pueda beneficiar al resto, ya que el efecto de una sentencia favorable es, por imperativo constitucional, relativo, esto es, opera solo con relación a las partes entre sí.

En mi opinión, lo anterior implica que el acto debió seguir vigente para el resto de los sujetos a quienes les pudo afectar pero que decidieron no impugnar el acuerdo analizado, así como a las secretarías de Estado, entidades y dependencias a quienes iba dirigido en todo lo que no concerniera a las obligaciones de transparencia y el derecho de acceso a la información.

Por ejemplo, en caso de que otro actor con posible interés legítimo o legitimación considerara que el acuerdo impugnado trastocaba sus atribuciones, entonces éste podría haber sido analizado a la luz de esas atribuciones, distintas a las cuestiones de transparencia y acceso a la información, pues dicho acuerdo seguiría surtiendo efectos en lo que hace a una diferente esfera competencial.

También las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal podrían seguir aplicando el acuerdo impugnado para otorgar las autorizaciones provisionales, dictámenes, permisos y licencias necesarias para la ejecución de los proyectos y obras prioritarias, sin que ello implicara invocarlo para cualquier cuestión relacionada con las obligaciones de transparencia y el acceso a la información.

En ese orden de ideas, considero que el alcance de la decisión adoptada por la mayoría se debió traducir en que el Poder Ejecutivo todavía podía aplicar todas las disposiciones que contiene el acto impugnado, en el entendido de que, en cualquier cuestión que deba ser abordada por el instituto actor en relación con su esfera de atribuciones no le resultaría vinculante por lo que podría hacer uso de todas sus facultades constitucionales y legales sin que hubiera tenido que observarlo para tal efecto.

¹⁰ (...)

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

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

¹¹ (...)

En aquellas controversias respecto de normas generales en que no se alcance la votación mencionada en el párrafo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia declarará desestimadas dichas controversias. En estos casos no será aplicable lo dispuesto en el artículo siguiente.

En todos los demás casos las resoluciones tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Lo anterior es congruente con el estudio de fondo que fue votado por la mayoría del Pleno, el cual se limitó a estudiar la constitucionalidad del “acto administrativo” solamente al margen de la alegada intromisión a la esfera competencial del instituto actor, esto es, la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de datos personales.

Considero que los efectos *inter partes* que propongo eran viables, pues, a manera de ejemplo, en el incidente de suspensión de esta controversia el ministro instructor ordenó suspender todos los efectos y las consecuencias del acuerdo impugnado que derivaran de catalogar la información detallada en éste como interés público y seguridad nacional, sin que ello implicara la inaplicación de las órdenes concretas del Acuerdo que tenían que ver con la ejecución y atención prioritaria de obras y proyectos.

Lo anterior evidencia que, desde el inicio de la controversia, lo que estaba en tela de juicio era precisamente la afectación de la esfera competencial del instituto actor, pues, como lo afirmé al discutir si se actualizaba el interés legítimo de la parte actora, el acuerdo impugnado tenía un espectro de aplicación mucho más amplio que el de la hipotética afectación a la transparencia y el derecho de acceso a la información que una mayoría del Pleno estimó efectivamente afectada.

En otro orden de ideas, considero que como jueces y juezas constitucionales es importante que actuemos dentro de los márgenes que nos impone la Constitución, por lo que no podía obviarse que el artículo 105 establece expresamente una diferencia entre el ámbito personal de validez y los efectos de una controversia en la que se analiza, por un lado, una norma general y, por otro, un acto.

Ignorar esa distinción que estableció el Poder Reformador se puede traducir en un desbordamiento de nuestras facultades constitucionales, en una desnaturalización de la controversia constitucional y en una afectación a la seguridad y certeza jurídica que se garantizan cuando se siguen las reglas preestablecidas, especialmente, respecto a los alcances que puede tener la decisión de un Tribunal Constitucional.

También, advierto que la decisión de darle efectos generales a la declaratoria de invalidez de un acto administrativo constituye un precedente desafortunado porque, como indiqué previamente, desacata los mandatos constitucional y legal contenidos en el penúltimo párrafo de la fracción primera del artículo 105 constitucional y el diverso 42 de la Ley Reglamentaria en la materia, que expresamente establecen que fuera de los casos en que se analicen normas generales, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

Por último, igualmente considero inviables los argumentos sostenidos por la mayoría del Pleno para darle efectos generales a la declaratoria de invalidez, consistentes en que, como la invalidez tiene efectos para las partes y una de ellas es el Poder Ejecutivo Federal, que incluye a las secretarías, entonces eso significa que en el Ejecutivo en todos sus niveles no puede aplicarse el acuerdo impugnado, lo cual incluye a las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal. Lo anterior equivale a darle efectos generales a la declaratoria de invalidez, lo cual, atendiendo a las particularidades del caso, está vetado constitucional y legalmente, según ha quedado evidenciado.

Por estas razones, voté en contra de los efectos propuestos, especialmente de la decisión de darle efectos generales a la declaratoria de invalidez. Ello se traduce en que la invalidez solamente debió surtir efectos para las partes, lo que en la práctica implicaba que siguiera vigente el acuerdo de manera general, y que únicamente perdiera sus efectos en lo relativo a la relación competencial estudiada en la sentencia entre el Ejecutivo Federal y el instituto actor, y en la materia que atañe a este último. Es decir, en tanto a lo que se consideró por el Pleno como puntos de toque con las facultades constitucionales del demandante.

Atentamente

Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de doce fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular que formula la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf en relación con la sentencia del veintidós de mayo de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 217/2021, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintitrés de octubre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 217/2021, PROMOVIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES.

En sesión de veintidós de mayo de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 217/2021, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante INAI) en contra del *“Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional”*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno (en adelante “Acuerdo” o “Acuerdo impugnado”).

La pregunta que debíamos contestar era si el Presidente de la República invadió las competencias del INAI al emitir este Acuerdo.

Una mayoría de ocho miembros del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se posicionó por invalidar el artículo Primero del Acuerdo impugnado, mientras que una mayoría de seis integrantes del Pleno se manifestó por la invalidez total del Acuerdo.

Así, por un lado, se declaró la invalidez del artículo Primero¹ bajo el argumento de que, al calificar a los proyectos y obras prioritarios a cargo del Gobierno de México como de “interés público y seguridad nacional”, toda la información generada por éstas quedaría reservada, violando la Constitución General. Por otro lado, se declaró la invalidez del resto de los artículos del Acuerdo -Segundo y Tercero²-, al considerar que creaban un régimen de autorizaciones administrativas excepcional al ya previsto para la Administración Pública Federal.

Suscribo este voto particular, pues considero que la invalidez del Acuerdo se basó en su totalidad en una premisa equivocada: asumir que al utilizar la expresión “interés público y seguridad nacional” —que también se utiliza en el artículo 6º constitucional— el Acuerdo situaba toda la información derivada de los proyectos y obras prioritarias en el supuesto de reserva de información del artículo 113, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.³ Pero además, más allá de esta cuestión, voté en contra porque el asunto partió de una visión muy problemática del control constitucional.

Para explicar mi postura, desarrollaré las consideraciones principales de la decisión mayoritaria, y posteriormente las razones de mi disenso.

I. Decisión mayoritaria.

Como se desprende de la sentencia, el INAI señaló que el Acuerdo impugnado establecía una reserva anticipada y general sobre toda la información resultante de los proyectos y obras que sean de interés público y seguridad nacional, lo cual -a su juicio- violaba el derecho de acceso a la información y su competencia para revocar esta reserva. Además, señaló que el Acuerdo disponía un régimen de autorizaciones provisionales que, al ser reservadas, generaba incertidumbre en torno a las obligaciones de transparencia.

Al respecto, el Tribunal Pleno determinó que el Acuerdo impugnado era inconstitucional, ya que al declarar de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras prioritarios y/o estratégicas a cargo del Gobierno de México, transgredía el principio de reserva de Ley establecido en el artículo 6 de la Constitución General,⁴ respecto de la información que puede clasificarse como reservada; violaba la facultad exclusiva del Congreso para definir los límites del concepto de seguridad nacional conforme al artículo 73, fracción XXIX-M, constitucional⁵ e interfería con la facultad del INAI para reglamentar el alcance de la seguridad nacional y el interés público para efectos del acceso a la información y transparencia.

¹ **ARTICULO PRIMERO.-** Se declara de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades energético, puertos, aeropuertos y aquellos que, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional

² **ARTICULO SEGUNDO.-** Se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a otorgar la autorización provisional a la presentación y/u obtención de los dictámenes, permisos o licencias necesarias para iniciar los proyectos u obras a que se refiere el artículo anterior, y con ello garantizar su ejecución oportuna, el beneficio social esperado y el ejercicio de los presupuestos autorizados. La autorización provisional será emitida en un plazo máximo de cinco días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente. Transcurrido dicho plazo sin que se emita una autorización provisional expresa, se considerará resuelta en sentido positivo.

ARTICULO TERCERO.- La autorización provisional tendrá una vigencia de doce meses, contados a partir de su emisión, periodo en el cual se deberá obtener, conforme a las disposiciones aplicables, la autorización definitiva

³ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

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; [...]

⁴ **Artículo 6.** [...]

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

⁵ **Artículo 73.** [...]

XXIX-M. Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes;

Por otro lado, se sostuvo que el Acuerdo generaba un régimen de opacidad para la transparencia y el acceso a la información, toda vez que la clasificación de la información generada en los proyectos y obras quedaba al arbitrio de las autoridades encargadas de realizar dicha clasificación, lo que a su vez generaba incertidumbre jurídica por su amplitud y vaguedad que implican las expresiones “interés público” y “seguridad nacional”. Ello, a su vez inhibía el derecho de acceso a la información, pues los ciudadanos podrían presentar menos recursos ante el INAI –disuadidos por la vaguedad del Acuerdo impugnado–, mermando la capacidad del Instituto de supervisar las decisiones de reserva de información.

Por otra parte, se determinó que el Acuerdo impugnado, al declarar que la realización de los proyectos y las obras a cargo del Gobierno de México se consideraría de “seguridad nacional”, daba pauta a que aumentasen los recursos de revisión presentados por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de prácticamente todas las obras y proyectos del Gobierno Federal.

Finalmente, en la sentencia se determinó que el régimen provisional de autorizaciones ignoraba los procedimientos en ley para garantizar los derechos de los individuos y comunidades afectadas, y generaba incertidumbre en torno a las obligaciones de transparencia.

II. Razones del disenso.

No comparto la decisión mayoritaria, pues considero que la declaratoria de invalidez del Acuerdo impugnado se sustenta en una premisa equivocada al asumir que la expresión “interés público y seguridad nacional” —que también se utiliza en el artículo 6º constitucional— *situaba* toda la información derivada de los proyectos y obras prioritarias en el supuesto de reserva de información del artículo 113, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En primer lugar, de ninguna parte del Acuerdo se desprende que su objetivo sea reservar la información generada con los proyectos u obras a cargo del Gobierno de México. Por el contrario, la interpretación integral de su texto muestra que su objetivo fue justificar, con base en las categorías de “interés público” y “seguridad nacional”, la adopción de un esquema de obras prioritarias y autorizaciones administrativas provisionales.

Esta lectura —de la que nunca se ocupa la sentencia— fue sostenida expresamente por el Ejecutivo Federal en su informe, quien manifestó que la intención del Acuerdo no fue reservar información, sino resaltar la importancia de dichas obras para el interés público y la seguridad nacional.

Segundo, conforme a los precedentes de este Tribunal Pleno, la información pública no queda reservada por el sólo hecho de que se le califique de “interés público” o “seguridad nacional” en la ley.

Como se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 13/2016 y su acumulada 14/2016,⁶ la sola declaración de seguridad nacional no implica que la información quede reservada automáticamente,⁷ pues la Ley General en materia de transparencia establece que dicha reserva deberá justificarse mediante la aplicación de una prueba de daño y debe observar los plazos de reserva y las prohibiciones de reserva previstas en las leyes de transparencia aplicables, entre otras condiciones.⁸ Todo lo cual no era afectado ni modificado por virtud del Acuerdo impugnado.

Por lo tanto, es claro que el Acuerdo no obstruye facultad alguna del INAI, ya que los sujetos obligados están constreñidos en todo momento a observar la Ley General y la Ley Federal de la materia.

Tercero, la sentencia pierde de vista que los términos “interés público” y “seguridad nacional” no tienen un uso exclusivo en materia de transparencia y acceso a la información.

La propia Constitución, por ejemplo, utiliza el término “interés público” para referirse a la naturaleza de las comunidades indígenas;⁹ a la administración de los bienes sujetos al procedimiento de extinción de dominio;¹⁰ las modalidades a las que se podrá sujetar a las empresas de los sectores sociales y privado;¹¹ las

⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesiones de 24 y 25 de febrero de 2020, por mayoría de seis votos, de las Ministras y Ministros Ana Margarita Ríos Farjat, Yasmin Esquivel Mossa, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. En contra: Juan Luis González Alcántara Carranca, Alberto Pérez Dayan, Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas.

⁷ Acción de inconstitucionalidad 13/2016 y su acumulada 14/2016, párrafo 18.

⁸ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

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.

⁹ Artículo 2. [...]

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

¹⁰ Artículo 22. [...]

La acción de extinción de dominio se ejercerá por el Ministerio Público a través de un procedimiento jurisdiccional de naturaleza civil y autónomo del penal. Las autoridades competentes de los distintos órdenes de gobierno le prestarán auxilio en el cumplimiento de esta función. La ley establecerá los mecanismos para que las autoridades administren los bienes sujetos al proceso de extinción de dominio, incluidos sus productos, rendimientos, frutos y accesorios, para que la autoridad lleve a cabo su disposición, uso, usufructo, enajenación y monetización, atendiendo al interés público, y defina con criterios de oportunidad el destino y, en su caso, la destrucción de los mismos.

¹¹ Artículo 25. [...]

Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

modalidades a las que podrá sujetarse la propiedad privada;¹² la regulación de la producción agropecuaria;¹³ entre muchos otros. Mientras que el término “seguridad nacional” tiene en la Ley de la materia un significado e implicaciones que claramente trascienden a la materia de la transparencia y el acceso a la información pública.¹⁴

Por lo tanto, el mero hecho de que el artículo primero del Acuerdo estableciera estos adjetivos no implica lógicamente o en automático una reserva de información.

Cuarto, por estas mismas razones tampoco considero que el Acuerdo afectara el esquema de definitividad de las resoluciones del INAI, pues es falso que por su sola existencia las decisiones de dicho organismo puedan ser recurridas en mayor número o que la Suprema Corte de Justicia de la Nación esté obligada a hacer procedente el recurso extraordinario.

A pesar de que estas razones no fueron desvirtuadas en sesión, hubo quienes apuntaron que, si bien no podíamos conocer la intención de quien emitió el Acuerdo —y aun cuando su texto no dijera nada sobre acceso a la información— debíamos juzgarlo por sus “consecuencias” en el mundo real.

Esta postura predominó. En consecuencia, la decisión adoptada se contruyó a partir de una serie de escenarios hipotéticos sobre las implicaciones futuras del Acuerdo. Que su lenguaje *podría* conducir a que las autoridades reserven dicha información, lo que *podría* generar un régimen de opacidad y secreto, en el que las decisiones del INAI *podrían* ser impugnadas en mayor número, lo que *inhibiría* el ejercicio del derecho a la información y facilitaría múltiples actuaciones arbitrarias, entre muchos otros. Lo anterior, a pesar de que los actos hipotéticos no pueden ser objeto de control judicial.¹⁵

Ante todo, voté en contra porque estoy convencido de que, como tribunal constitucional, no podemos actuar a partir de escenarios imaginarios, asumiendo la mala fe de quien emitió los actos, o la incompetencia de quien los aplicará en el futuro. Resolver de esta manera no solo es contrario a nuestros precedentes, sino que implica asumir una visión muy problemática de nuestra labor, que nos condicionaría a invalidar cualquier acto que pueda ser aplicado de forma incorrecta por los operadores. Además, resolver de esta manera envía un mensaje muy cuestionable de desconfianza generalizada —sin ningún tipo de sustento empírico— respecto de la capacidad y el actuar del resto de poderes públicos.

Así no se ejerce nuestra función. La integridad que demanda nuestro encargo no es una palabra vacía. Nos exige decidir con seriedad, con solidez y congruencia. Nos exige resolver con argumentos robustos; sin prejuicios, sin ocurrencias, sin especulaciones e inferencias endebles. No nos toca enarbolar las causas de los jugadores políticos, sino juzgar a partir de las normas, de los hechos y casos concretos, con responsabilidad y plena lealtad a la Constitución y las competencias que nos otorga.

Solo así resulta legítimo el ejercicio de nuestra función.

Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular que formula el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia del veintidós de mayo de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 217/2021, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintitrés de octubre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

¹² **Artículo 27.** [...]

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

¹³ **Artículo 27.** [...]

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

¹⁴ Por ejemplo, para labores de inteligencia o intervención de comunicaciones privadas.

¹⁵ Así lo ha reconocido el Tribunal Pleno, por ejemplo, al resolver las **controversias constitucionales 50/2016, 94/2016, 95/2016 y 96/2018**; así como en la **acción de inconstitucionalidad 52/2022**.

En el mismo sentido, y de manera analógica, desde hace casi diez años la Primera Sala ha sostenido que los: “reclamos que carecen de una concreción real no pueden evaluarse por los jueces de amparo, so pena de vulnerar el principio de división de poderes que busca garantizar los pesos y contrapesos entre los distintos órganos, para evitar la concentración de poder en uno solo de ellos”. Sentencia recaída al **amparo en revisión 216/2014**, resuelta el 5 de noviembre de 2014 por mayoría de cuatro votos. Este principio, que cobra aplicación analógica en la acción de inconstitucionalidad, ha sido reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde la sexta época. Véase, por ejemplo: tesis de rubro: “**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, EXAMEN INNECESARIO DE HIPOTÉTICOS**”, localizable en el Semanario Judicial de la Federación. Volumen LXXXVI, Tercera Parte, página 22.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA EN RELACIÓN CON LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2021 EMITIDA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTIDÓS DE MAYO DE DOS MIL VEINTITRÉS.

En la ejecutoria aprobada en sesión de veintidós de mayo de dos mil veintitrés, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó la controversia constitucional 217/2021 en la cual se declaró la invalidez del “ACUERDO por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones indicadas, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional” (en adelante, el acuerdo impugnado), publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno, al considerar que el mismo vulnera el artículo 6º constitucional y, en vía de consecuencia, afecta la esfera competencial del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Si bien comparto el sentido de la resolución que aprobamos, formulo el presente voto para realizar dos precisiones: la primera, que el acuerdo impugnado debió ser tratado como una norma general y no como un acto administrativo. La segunda, para abonar una causal de invalidez respecto al Acuerdo en estudio.

1. El acuerdo impugnado constituye una norma general para efectos de su impugnación en controversia constitucional.

No comparto la decisión mayoritaria de considerar que el acuerdo impugnado tiene carácter de acto administrativo y no de norma general. Me explico.

En primer lugar, en numerosos precedentes de este Tribunal Pleno se ha determinado que la calificación de norma general no debe atender a la designación que se le haya dado al momento de su creación. Por el contrario, se debe atender a su contenido y, entonces, analizar si reviste las características de generalidad, abstracción e impersonalidad.¹

En este sentido, lo procedente es analizar si el Acuerdo sujeto a estudio va dirigido a un número indeterminado e indeterminable de casos (1); a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables (2); y si la generalidad del acto implica su permanencia después de su aplicación —de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto (3).

La razón de la emisión del acuerdo impugnado es declarar de interés público y seguridad nacional todos aquellos proyectos y obras asociados a infraestructura de una lista de sectores y aquellos que se consideren prioritarios o estratégicos para el desarrollo nacional. La consecuencia directa de esto es remover a toda una categoría de obras públicas del régimen ordinario para ubicarlas en uno de seguridad nacional. A mi juicio, este cambio de régimen tiene un impacto generalizado en toda la administración pública y su orden jurídico.

En segundo término, advierto que el acuerdo afectará a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. Por un lado, serán distintas las autoridades que tendrán que adoptar medidas para adaptar el régimen alterno. A manera de ejemplo, el propio artículo segundo establece el deber de otorgar autorizaciones, licencias o los permisos que sean necesarios para iniciar los proyectos que se encuentran en dicho régimen para todas aquellas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Así, la generalidad de la descripción nos da luz sobre el abanico de opciones disponibles respecto a las autoridades y particulares que se pueden ver afectadas por el nuevo régimen, en tanto se amplía el catálogo de sectores incluidos en la lista de seguridad nacional.

Por otro lado, a la luz del acuerdo impugnado, se delimita la actuación de autoridades frente a solicitudes de particulares en general. La calificación de seguridad nacional de diversas obras y proyectos implica que la información referente a las mismas será reservada por la autoridad administrativa que corresponda. El número de casos en que esto puede suceder, así como la materia de la que se puede tratar la información solicitable es, desde luego, indeterminada e indeterminable.

Por último, es evidente que el decreto no se extinguió con el primer acto de aplicación. Por el contrario, el decreto se aplicará cada vez que se quiera iniciar un proyecto u obra que guarde relación con los sectores enlistados en el Acuerdo impugnado o se consideren prioritarios o estratégicos para el desarrollo nacional. O en su caso, fungirá como el fundamento para reservar aquella información relacionada con las obras o proyectos que se encuentren dentro del nuevo régimen de seguridad nacional.

Las razones anteriores no me dejan lugar a dudas de que nos encontrábamos ante la impugnación de una norma general que —como tal— reviste las características de generalidad, abstracción e imparcialidad y no, —como sostuvo la mayoría— ante un mero acto administrativo.

¹ Ver tesis jurisprudencial P./ J. 23/99 de la novena época con número de registro 194260 de rubro: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL.**

2. El acuerdo impugnado viola los principios del Acuerdo de Escazú.

Si bien compartí las razones de invalidez del acuerdo impugnado que este Tribunal Pleno aprobó por mayoría de votos, considero que existe un vicio invalidante más, esto es, la violación a los principios del Acuerdo Regional Sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, también conocido como Acuerdo de Escazú.

Apenas el artículo primero del Acuerdo de Escazú señala que su propósito es garantizar los derechos de acceso a la información ambiental, a la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asunto ambientales.

Como mencioné en el apartado anterior, el Acuerdo impugnado remueve toda una categoría de obras pública del régimen ordinario para ubicarlas en un régimen de excepción de seguridad nacional, al cual se le asocia un sistema de permisos provisionales sin exigir la satisfacción de los requisitos legales ordinarios.

Pues bien, ese régimen de excepción genera que toda esa categoría de obras públicas se realice con especial riesgo de afectación al medio ambiente, pues para efectos prácticos, dichas obras estarán exentas de cumplir con la regulación ordinaria en la materia.

El Acuerdo de Escazú tiene como objeto garantizar diversos derechos ambientales, entre ellos, el de acceso a la información. Su artículo 5º desarrolla el contenido de ese derecho y establece determinadas garantías para su satisfacción.

En este artículo, se establece que es deber de los Estados garantizar amplias condiciones de acceso a la información de conformidad al principio de máxima publicidad. Ahora bien, en ese precepto se establece la posibilidad de implementar un régimen de excepciones, previéndose como posible hipótesis la referida “cuando hacer pública la información afecte negativamente la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional.”

Sin embargo, lo relevante para el presente caso es que el artículo 5 del Acuerdo de Escazú establece que dicho régimen de excepciones debe reglamentarse en la ley, debiendo establecerse las hipótesis respectivas claramente definidas y reglamentadas. Además, se prescribe que esas hipótesis de excepción deben entenderse de interpretación restrictiva y se establece que “[l]a carga de la prueba recaerá en la autoridad competente”.

En este contexto, estimo que el acuerdo impugnado viola el artículo 5º del Acuerdo de Escazú, en tanto establece un régimen de excepción de fuente administrativa que no satisface el estándar de reserva de ley exigido convencionalmente.

Adicionalmente, el artículo 6º, numeral 3, inciso h, del propio Acuerdo, establece la obligación de generar sistemas de información ambiental que contengan los procesos de evaluación de impacto ambiental y de otros instrumentos de gestión ambiental cuando corresponda, así como las licencias o permisos ambientales otorgados por las autoridades públicas.

En mi opinión, el acuerdo impugnado también viola este precepto convencional, pues establece un sistema de permisos provisionales que exenta a la autoridad administrativa de llevar a cabo todos los procedimientos administrativos ordinarios, que finalmente deben reflejarse en la generación de un sistema de información medio ambiental.

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

En suma, el Acuerdo impugnado omite completamente atender las obligaciones deliberativas que el Acuerdo de Escazú prevé en sus artículos 5, 6 y 7. Más allá de simples obligaciones formales, estas provisiones convencionales generan un esquema de transparencia y rendición de cuentas que permiten a las personas llamar a cuentas a las autoridades del Estado a efecto de verificar el cumplimiento y garantía de sus derechos humanos al medio ambiente.

Me resulta sumamente fácil advertir que el Acuerdo impugnado y su régimen de excepción hacen ilusorio cualquier medio democrático de participación ciudadana y opacan los procesos de rendición de cuentas a los que el Estado Mexicano se obligó regionalmente.

Atentamente

Ministro **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente que formula el señor Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en relación con la sentencia del veintidós de mayo de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 217/2021, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintitrés de octubre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE Y ACLARATORIO QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 217/2021.

En las sesiones celebradas el dieciocho y veintidós de mayo de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) en contra del “Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional”, emitido por el Poder Ejecutivo Federal (en lo sucesivo el “Decreto”).

El **Decreto** estaba integrado por tres artículos que a continuación se transcriben:

ARTICULO PRIMERO. *Se declara de interés público y seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de los sectores comunicaciones, telecomunicaciones, aduanero, fronterizo, hidráulico, hídrico, medio ambiente, turístico, salud, vías férreas, ferrocarriles en todas sus modalidades, energético, puertos, aeropuertos y aquellos que, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional.*

ARTICULO SEGUNDO. *Se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a otorgar la autorización provisional a la presentación y/u obtención de los dictámenes, permisos o licencias necesarias para iniciar los proyectos u obras a que se refiere el artículo anterior, y con ello garantizar su ejecución oportuna, el beneficio social esperado y el ejercicio de los presupuestos autorizados.*

La autorización provisional será emitida en un plazo máximo de cinco días hábiles contados a partir de la presentación de la solicitud correspondiente. Transcurrido dicho plazo sin que se emita una autorización provisional expresa, se considerará resuelta en sentido positivo.

ARTICULO TERCERO. *La autorización provisional tendrá una vigencia de doce meses, contados a partir de su emisión, periodo en el cual se deberá obtener, conforme a las disposiciones aplicables, la autorización definitiva.*

Ahora bien, en la sesión de **dieciocho de mayo**, al analizarse el apartado de oportunidad en la presentación de la demanda, una mayoría de seis integrantes del Pleno (de la cual **no** formé parte)¹, consideró que el **Decreto** constituía un acto administrativo (y no una norma). **Los cinco restantes considerábamos que se trataba de una norma general.**

En esa misma sesión, ocho de nosotros considerábamos que debía declararse la invalidez del **artículo primero** del **Decreto**²; y respecto a los **diversos segundo y tercero**, para seis de nosotros estos debían invalidarse³ (expuse las razones en la sesión del Tribunal Pleno, y las menciono también más adelante en este documento).

Esta votación dividida respecto a los artículos que integraban el **Decreto** atendió principalmente a que el proyecto analizó de manera independiente el artículo primero y luego los restantes; y el proyecto brindó las siguientes razones torales:

- Respecto del **artículo primero**, el proyecto aprobado por la mayoría precisó que tal dispositivo *no clasificaba* de manera anticipada, generalizada y definitiva la información relacionada con las obras y proyectos catalogados como de seguridad nacional e interés público; sin embargo, dada su amplitud y ambigüedad, *sí permitía* que los sujetos obligados pudieran situar toda la información generada

¹ A favor de considerar que se trataba de un **acto** votaron la Ministra Presidenta Piña Hernández y los Ministros González Alcántara Carrancá (Ponente), Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

Por considerar que **sí se trataba de una norma general** votamos las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y la suscrita, así como los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Zaldívar Lelo de Larrea.

Esta decisión **resultó trascendente** debido a que la Constitución Política del país prevé en su artículo 105, fracción I, que para invalidar normas generales se requiere de una mayoría de ocho votos, mientras que para invalidar actos basta con seis votos de quienes integramos el Tribunal Pleno.

² La mayoría en este caso se integró con los votos de las Ministras Piña Hernández y la suscrita, y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

Votaron en contra las Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, así como el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea.

³ Esta mayoría de seis la integramos las Ministras Piña Hernández y la suscrita, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pérez Dayán.

Votaron en contra las Ministras Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf, así como los Ministros Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek.

dentro del desarrollo de esas obras y proyectos en la hipótesis del artículo 113, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que establece como supuesto de reserva de información aquella que comprometa la seguridad nacional⁴.

Es decir, que permitía la reserva de **toda** la información, sin deslinde alguno. Esto se consideró *violatorio* del principio de reserva de ley⁵, de la facultad reglamentaria del INAI⁶, y del derecho de acceso a la información de las personas⁷, y que además desnaturalizaba la excepcionalidad del recurso de revisión en materia de seguridad nacional⁸.

- En cuanto a los **artículos segundo y tercero**, el proyecto sostuvo esencialmente que el régimen de autorizaciones provisionales que ahí instauraba el Ejecutivo Federal implicaba deberes a cargo de autoridades administrativas que no necesariamente se encontraban en la normativa respectiva, según se tratara de las diversas asignaturas que el Decreto establecía (salud, turismo, telecomunicaciones, medioambiente, etcétera), así como excepciones jurídicas de cumplimiento a las normas federales y generales de cada materia. Por ejemplo, para efectos medioambientales, el **Decreto** disponía que las obras y proyectos debían ser autorizados provisionalmente por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en un plazo de cinco días hábiles, lo que impedía, por un lado, que los entes ejecutores de las obras pudieran cumplir con la obligación de publicar la manifestación de impacto ambiental y, por el otro, que los ciudadanos tuvieran acceso a ese documento (privándose de su derecho a conocerlo); además de que se obstaculizaba la correspondiente facultad del INAI para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

Finalmente, en la sesión del **veintidós de mayo**, discutimos los efectos que deberían darse a la declaratoria de invalidez. En la discusión se precisó que, como ya se había establecido por mayoría de seis votos que estábamos ante un acto y no ante una norma general, los efectos solamente alcanzarían a las partes; sin embargo, se dijo también que como en este caso el **Decreto** solamente se dirigía a las dependencias del Gobierno de México precisadas en el **artículo primero**, y éstas ya no lo iban a poder invocar, los efectos provocarían, *de facto*, la inaplicación total. Esa postura fue aprobada por mayoría de seis votos, incluida la suscrita⁹.

Voto concurrente respecto al estudio de fondo.

Mi concurrencia en el fondo atiende, por una parte, a que **no compartí la metodología de estudio**, y por otra, a que **tampoco coincidí con todas las razones expuestas en la sentencia para declarar la invalidez** del acuerdo impugnado, pues considero que las razones torales debieron ser otras.

En cuanto a la **metodología**, considero que el análisis del acuerdo impugnado debió hacerse de forma sistémica, analizando la validez o invalidez del **Decreto en su integridad** y no de forma seccionada o por artículos, pues los tres preceptos que integraban el **Decreto** se encontraban profundamente imbricados entre sí.

La necesidad de realizar el estudio de forma integral puede entenderse mejor si tomamos en consideración que mientras el **artículo primero** establecía la declaratoria de interés público y seguridad nacional respecto de la realización de los proyectos y obras asociados a las áreas allí indicadas (sectores de comunicaciones, aduanero, hidráulico, etcétera), en el **segundo** se instruía a las dependencias y entidades de la administración pública federal a otorgar autorizaciones provisionales para iniciar los proyectos y obras **referidos en el artículo primero**; y en el diverso **tercero** se establecía la vigencia de esas autorizaciones provisionales.

⁴ **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; [...]

⁵ Sobre la violación al principio de reserva de ley se consideró que el artículo 6º de la Constitución Federal prevé este principio en materia de transparencia y acceso a la información pública al disponer que *es en la ley de la materia en donde debe precisarse cuál información debe considerarse como reservada o confidencial*; además de que la reserva solamente puede hacerse temporalmente y por razones de interés público y seguridad nacional (y en los términos que fijen las leyes). Por tanto, como el **Decreto** preveía de manera general cierta información que debía considerarse de seguridad nacional, prácticamente toda la información sería reservada por los sujetos obligados, en contravención a lo dispuesto por el mencionado numeral 6º.

⁶ Al respecto se dijo que se violentaba la facultad reglamentaria del INAI porque, de acuerdo con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dicho instituto, como cabeza del Sistema Nacional de Transparencia, es el encargado de establecer y delimitar, mediante lineamientos generales, el alcance de los supuestos de reserva previstos en la ley de la materia, entre los que se encuentra el relativo a la reserva por seguridad nacional, y el **Decreto** impedía que esto fuera así.

⁷ También se indicó que la vaguedad del **Decreto** inhibía su impugnación por parte de la ciudadanía, lo que transgredía indirectamente la facultad del INAI para garantizar el derecho de acceso a la información mediante el conocimiento de los recursos de revisión, pues los ciudadanos podrían presentar menos recursos.

⁸ Sobre este tema se argumentó que los recursos de revisión en materia de seguridad son, por regla general, excepcionales, pero en el caso, el **Decreto** podría dar lugar a que se interpusieran recursos de este tipo en todos los casos en que se cuestionara la reserva de información relacionada con las obras y proyectos referidos en el acuerdo combatido.

⁹ A favor de la postura del proyecto votamos la Ministra Presidenta Piña Hernández y la suscrita, así como los Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Pérez Dayán.

Siendo así, para mí resultaba evidente que los vicios que se atribuían al **artículo primero** necesariamente permeaban a los otros dos y afectaban la validez del **Decreto** en su totalidad.

Este estudio sistémico, además, debió atender a la causa de pedir planteada por el INAI, sin que hubiera necesidad de suplir la deficiencia de la queja, (como se planteó en el tema VIII.2 de la sentencia), pues como explico enseguida, existen razones de fondo propuestas por el INAI que sustentan mejor la invalidez del **Decreto**.

En mi opinión, el vicio principal que se atribuyó al Decreto —y que comparto—, derivaba principalmente del efecto de opacidad provocado al clasificar los proyectos y obras como de seguridad nacional, pues en el ámbito de transparencia institucional, esa determinación tenía como consecuencia implícita e inmediata que toda la información relacionada con esas obras y proyectos adquiriera la categoría de información reservada.

En consecuencia, si bien el **Decreto** no establecía expresamente una reserva general, absoluta y previa de la información desde el plano normativo, lo cierto es que sí generaba un efecto similar, pues en la realidad, la declaratoria de seguridad nacional impedía que los sujetos obligados pudieran realizar en cada caso concreto una interpretación sistemática con las leyes de transparencia y acceso a la información pública, a fin de determinar si el supuesto analizado se ubicaba o no en la hipótesis de seguridad nacional en términos de lo establecido en dichas leyes, lo que a su vez obstaculizaba la aplicación de la prueba de daño en cada supuesto que se presente.

Esas consecuencias del efecto de opacidad se asemejan a los casos analizados por el Tribunal Pleno en las acciones de inconstitucionalidad 100/2019, 56/2018 y 73/2017 (citadas en el párrafo 84 de la sentencia), aunque con matices, pues en ellas se determinó invalidar diversas normas nacionales y locales que tenían como único punto en común el establecimiento de reservas generales, totales, absolutas y/o previas de información que también impedían una interpretación sistemática con las leyes de transparencia y acceso a la información pública, así como la aplicación de la prueba de daño.

Por otra parte, considero que la amplitud e indeterminación de áreas y ordenamientos en materia administrativa que abarcaba el **Decreto**, sobre el régimen de contratación pública, generaba inseguridad jurídica tanto para los servidores públicos involucrados como para la sociedad y para el sistema de transparencia.

Recordemos que, en su **artículo primero**, el **Decreto** hacía una declaratoria de interés público y seguridad nacional en materias tan variadas como las de telecomunicaciones, aduanera, hidráulica, salud, etcétera, e incluso ampliaba de manera indeterminada esas materias al referirse a “*aquellos [proyectos y obras] que, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional*”.

Esa amplitud excesiva anula por completo las mejores prácticas en materia de rendición de cuentas, y afecta necesariamente la aplicación del principio general de transparencia en la contratación pública consagrado en el artículo 134 de la Constitución Política del país¹⁰, el cual permea en todo el orden constitucional¹¹. Este principio fue trasgredido, lo que robustece mi postura en cuanto a que el estudio debió hacerse de manera sistémica.

¹⁰ **Artículo 134.** Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con **eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.**

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 26, Apartado C, 74, fracción VI y 79 de esta Constitución.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

El manejo de recursos económicos federales por parte de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

¹¹ Sobre el principio general de transparencia en la contratación pública, la Primera Sala resolvió el amparo en revisión 752/2019, bajo mi ponencia, en el que sostuvimos que el artículo 134 de la Constitución Federal establece que los recursos económicos que dispongan, entre otros, la Federación, deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, **transparencia** y honradez y que los resultados de su ejercicio deberán ser evaluados por las instancias técnicas previstas en las leyes. Asimismo, se indicó que esos principios y el proceso de fiscalización eran, a su vez, pilares de la rendición de cuentas, y que el principio de transparencia alcanza la planeación, ejecución, evaluación y control de obras.

Por esas razones compartí la invalidez del **Decreto**, separándome en específico de la argumentación relacionada con la violación al principio de reserva de ley y a la facultad reglamentaria, pues desde mi perspectiva, las razones que debieron sustentar la invalidez fueron las que desarrollé en los párrafos anteriores y no estas últimas.

Voto aclaratorio sobre los efectos.

En relación con los efectos otorgados a la invalidez decretada, considero necesario aclarar que, si bien los compartí, ello fue en el entendido de que, congruente con la postura que externé cuando se definió la naturaleza del acuerdo impugnado, los artículos analizados, para mí, tienen el carácter de **normas generales** y, por ende, los efectos de su invalidez deben ser también generales, en términos del artículo 105, fracción I, de la Constitución Política del país, que establece claramente que *“Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales [...] y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos”*.

Tal fue mi pretensión desde un inicio, y fue por esa razón por la que, al advertir que mi voto era compatible con la decisión adoptada por la mayoría, coincidí con los efectos propuestos, pues si bien finalmente se determinó declarar la invalidez del **Decreto** con efectos entre las partes, ello fue suficiente para impedir que las entidades a las que se encontraba dirigido lo pudieran invocar en el futuro como fundamento de sus determinaciones.

En este sentido, como el **Decreto** no se dirigía al público en general sino a ciertas Secretarías de Estado (que incluso fueron llamadas a la controversia), resulta suficiente con que se impida que éstas puedan aplicarlo para evitar que se sigan generando las violaciones constitucionales advertidas. Esta manera de irradiar los efectos de manera indirecta al orden jurídico nacional, incluso frente a terceros, debido a que las secretarías de estado se encuentran imposibilitadas para aplicar el **Decreto** en cualquier caso, para mí constituye un símil de efectos generales.

Cabe mencionar que **no compartí la metodología de la discusión** durante la sesión del veintidós de mayo, cuando votamos los efectos de nuestra decisión, porque segmentó (y además lo hizo antes del estudio de fondo —y no, *en todo caso*, al votarse los efectos de la decisión como mandata el 105 constitucional—) la cuestión de si el **Decreto** era un acto o una norma general. El mandato del 105 constitucional es que cuando se invalidan disposiciones de carácter general, la invalidez tiene efectos generales, de manera que, para mí, primero debió analizarse el **Decreto** en su fondo y, si este resultaba invalidado, posteriormente procedía analizar el alcance de esa invalidez; y no condicionar toda la discusión y análisis de algo tan relevante a una apreciación preliminar.

Por todas las razones anteriores, fue que voté a favor del sentido del proyecto, reconociendo que el objetivo del **Decreto** era encomiable en el sentido de buscar concretar y avanzar en proyectos de infraestructura que se consideran necesarios para el país. No obstante, a mi parecer tal finalidad no logra subsanar sus vicios de constitucionalidad y que quedaron desarrollados en líneas anteriores.

Respetuosamente

Ministra **Ana Margarita Ríos Farjat**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de seis fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente y aclaratorio que formula la señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat, en relación con la sentencia del veintidós de mayo de dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 217/2021, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintitrés de octubre de dos mil veintitrés.- Rúbrica.