



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

**Demanda de Controversia Constitucional.**

**Promovente:** Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

**Órganos demandados:** Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

**C.C. MINISTROS INTEGRANTES DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.  
P R E S E N T E S**

**Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar**, en mi carácter de representante legal y Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales<sup>1</sup>, por virtud de los decretos por los que se expidieron la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2016; de conformidad con lo instruido por las y los Comisionados que integran el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, quienes, en sesión del **ocho de diciembre de dos mil veintiuno**, aprobaron en términos de la fracción VII del artículo 41 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y de la fracción XVIII del artículo 35 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la presentación de esta demanda de controversia constitucional, con fundamento en los artículos 12, fracción III, y 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Ante Ustedes respetuosamente comparezco y expongo:

Con fundamento en lo dispuesto en el inciso I) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señalando como domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones, el ubicado en Avenida Insurgentes Sur número 3211 (tres mil doscientos once), Colonia Insurgentes Cuicuilco, Alcaldía Coyoacán,

---

<sup>1</sup> Cargo que acredito con la copia certificada de la credencial expedida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, misma que se exhibe en formato digitalizado, así como con los Acuerdos del Pleno del INAI que me nombran como Director General de Asuntos Jurídicos de 26 de enero y de 17 de febrero, ambos de 2021, documentos que contienen información que pudiera revestir el carácter de información confidencial, en términos del artículo 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

Código Postal 04530, en Ciudad de México; designando como delegados en los términos más amplios que prevé el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a los C.C. Licenciados en Derecho, **HUGO MANLIO HUERTA DÍAZ DE LEÓN, JUAN ALBERTO GALVÁN TREJO, ADRIÁN ISRAEL OCAMPO JIMÉNEZ, ANA LILIA ROBLES JUÁREZ, LIZETH GABRIELA RODRÍGUEZ GARCÍA, PEDRO ISRAEL POPOCA TRUJILLO y EUGENIA TANIA CATALINA HERRERA-MORO RAMÍREZ;** promuevo Controversia Constitucional y solicito suspender su aplicación.

Del mismo modo, quien suscribe el presente documento Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, **Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar**, con **Clave Única de Registro de Población (CURP) ++++++**, autorizo tanto a mi persona como a la que se refiere a continuación, **para consultar el expediente electrónico:**

**Hugo Manlio Huerta Díaz de León, con CURP: +++++.**

Asimismo, solicito que, en virtud de que la oficialía de partes de este Instituto cuenta con guardias y medidas de seguridad sanitarias, en adelante TODAS las notificaciones que sean realizadas a esta parte actora, se hagan por **oficio** en el domicilio ya señalado en el segundo párrafo de la presente, atento a lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, y **NO se realice ninguna notificación a través de los medios electrónicos.**

En estricto apego a lo dispuesto por el artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala:

- I. **ÓRGANO ACTOR:** Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), con domicilio oficial para oír y recibir toda clase de notificaciones, el ubicado en Avenida Insurgentes Sur número 3211 (tres mil doscientos once), Colonia Insurgentes Cuicuilco, Alcaldía Coyoacán, Código Postal 04530, en Ciudad de México.
- II. **Nombre y cargo del funcionario que lo represente:** Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar, Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, con facultades establecidas en el artículo 32, fracciones I y II del Estatuto Orgánico de este Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de



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

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"

Datos Personales,<sup>2</sup> firmando mediante el certificado digital *FIEL*, expedido en mi favor por el Sistema de Administración Tributaria.

- III. **ÓRGANOS DEMANDADOS: Poder Ejecutivo de la Unión, depositado en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**, con domicilio en Puerta 8, Palacio Nacional, Plaza de la Constitución S/N, Colonia Centro, C.P. 06066, Ciudad de México así como los secretarios y secretarías de Estado que refrendan el Acuerdo impugnado.
- IV. **TERCERO INTERESADO:** Se estima que no existe entidad, poder u órgano que deba ser llamado al presente procedimiento con dicha calidad.
- V. **NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA:** Del **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**, 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 22 de noviembre de 2021, en su edición vespertina, así como todas y cada una de las consecuencias del mismo.
- VI. **LOS PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN VIOLADOS:** Los artículos 1º, 6º, 14, 16, 17, 25, 26, 27, 28, 49, 73, fracciones XXIX-M y XXIX-S, 89, fracciones I y VI, 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 (LGTAIP).
- VII. **MANIFESTACIÓN DE LOS HECHOS QUE LE CONSTAN AL ACTOR Y QUE CONSTITUYEN LOS ANTECEDENTES DEL ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA:**

---

<sup>2</sup> "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;

II. **Rendir** los informes previos y justificados que en materia de amparo deban presentarse, asimismo, **los escritos de demanda** o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo y, en general, **ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran;**

..."



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

a).- Con fecha 22 de noviembre de 2021, se publicó en el Diario Oficial de la Federación en su edición vespertina, 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".

b).- En sus artículos establece lo siguiente:

**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.*

Este es el acto impugnado en la presente controversia constitucional, el cual se impugna por invadir la esfera de competencias de este organismo constitucional autónomo que suscribe y causar afectación a las atribuciones que tiene concedidas constitucionalmente. Previo a la manifestación de los correspondientes conceptos de invalidez, se considera oportuno manifestarse respecto a lo siguiente.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

## **CUESTIONES PRELIMINARES**

### **Legitimación Activa del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y Procedencia**

Este Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, cuenta con legitimación activa para promover el presente medio de control constitucional.

El artículo 105 constitucional, en su fracción I, inciso I), establece literalmente lo siguiente:

*"Art. 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.*

*..."*

Por su parte, el diverso artículo 6º de la Constitución General, apartado A, fracción VIII, establece lo siguiente:

*"Art. 6º. ...*

*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.*

*En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.*



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

*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 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.*

...

Esto es, el INAI, como organismo responsable de garantizar el derecho de acceso a la información pública y a la protección de los datos personales, tiene, de acuerdo con los artículos 105, fracción I, y 6º, apartado A, fracción VIII citados, legitimación activa para promover la presente controversia constitucional, puesto que, como se abundará en los conceptos de invalidez, la autoridades demandadas, **desbordan sus facultades** con lo que **se invade la esfera de competencias de este órgano constitucional autónomo, existiendo, un principio de afectación a la esfera de atribuciones conferidas a este Instituto por parte de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Por lo tanto, este Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, se encuentra legitimado para promover la presente controversia constitucional en contra del Acuerdo del Poder Ejecutivo de la Unión.

### **Legitimación pasiva del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**

El artículo 105, fracción I, inciso I), establece lo siguiente:

*"Art. 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.*

..."



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

De conformidad con el precepto transcrito, el Poder Ejecutivo de la Unión cuenta con legitimación pasiva para ser demandado por el organismo garante que suscribe, precisamente por la emisión y publicación del Acuerdo de 22 de noviembre impugnado.

Asimismo, el artículo 10 de la Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que tendrá que acudir con el carácter de parte demandada, el órgano que hubiese emitido y promulgado la norma general objeto de la controversia. Al respecto, el precepto citado dispone lo siguiente:

*"De las partes*

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

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

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

*III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y*

*IV. El Procurador General de la República."*

### **Oportunidad en la presentación de demanda**

El plazo para presentar la demanda de controversia constitucional es de 30 días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que se haya tenido conocimiento de ellos o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Ley reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"ARTICULO 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

I. Tratándose de actos, 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;

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

..."



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

Es el caso que la presente demanda se interpone en tiempo y forma, habida cuenta que el **acto (Acuerdo del Poder Ejecutivo)** cuya invalidez se reclama fue publicado el **22 de noviembre de 2021**, momento en que este Instituto tuvo conocimiento de dicho Acuerdo por virtud de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, por lo que el plazo corrió a partir del día siguiente en que se tuvo este conocimiento, esto es, del día **23 de noviembre de 2021 al 19 de enero de 2022**, descontando de dicho cómputo los días 27 y 28 de noviembre de 2021, 4, 5, 11, 12, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 de diciembre de 2021 y, 1, 2, 8, 9, 15 y 16 de enero de 2022, días inhábiles de conformidad con los artículos 2o y 3o de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,<sup>4</sup> , 3o, 159, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,<sup>5</sup> así como con el artículo Primero, incisos a), b) y m) del *Acuerdo General Número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal*, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> **ARTICULO 2o.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

**ARTICULO 3o.** Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

II. Se contarán sólo los días hábiles, y

III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

<sup>5</sup> **ARTICULO 163.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como **días inhábiles los sábados y domingos**, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y **20 de noviembre**, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley.

<sup>6</sup> **PRIMERO.** Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

**a) Los sábados;**

**b) Los domingos;**

**c) Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse;**

**d) El primero de enero;**

**e) El cinco de febrero;**

**f) El veintiuno de marzo;**

**g) El primero de mayo;**

**h) El cinco de mayo;**

**i) El dieciséis de septiembre;**

**j) El doce de octubre;**

**k) El veinte de noviembre;**

**l) El veinticinco de diciembre;**

**m) Aquéllos en que se suspendan las labores en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o cuando ésta no pueda funcionar por causa de fuerza mayor, y**

**n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles.**





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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

Por lo anterior, resulta inconcuso que la presentación de esta demanda de controversia constitucional es oportuna.

### **Cuestión Previa**

La reforma a la Constitución Política de 7 de febrero de 2014, dotó al Estado mexicano de un organismo responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y el derecho a la protección de los derechos personales. Con la reforma al artículo 6º constitucional, se creó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI) como 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.

Se trató de una modificación en sede constitucional de enorme trascendencia y relevancia, en tanto que se nacionalizó la entidad jurídica, antes federal, encargada de velar por los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales. En ese sentido, el Poder Reformador de la Constitución estimó necesario incorporar a la Constitución Política al organismo garante, reconociéndole competencia para conocer de asuntos relacionados con los derechos que tutela, respecto de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial (con excepción de los asuntos jurisdiccionales que corresponden a la Suprema Corte de Justicia de la Nación), órganos con autonomía constitucional, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en materia federal.

En adición a lo anterior, se reformó la fracción VIII del artículo 116 de la Constitución Política, en el cual se dispuso la obligación a las entidades federativas, de establecer organismos autónomos, especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales, conforme a los principios que dispone la propia Constitución en su artículo 6º.

En ese sentido, la reforma de 7 de febrero de 2014, elevó a rango constitucional un esquema institucional compuesto de una entidad nacional y las correspondientes a las entidades federativas, cuya función y razón de ser, se encuentra en la protección y garantía de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales, a



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
*"2021: Año de la Independencia"***

partir de la distribución de competencias específicas en función de los sujetos obligados que regula cada uno. Es así, que el proceso de reforma constitucional que se comenta, tuvo como uno de sus propósitos fundamentales establecer el diseño orgánico de los organismos garantes encargados de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos ya mencionados.

No debe pasar inadvertido que el Poder Reformador de la Constitución dotó de autonomía constitucional tanto al organismo nacional como a los de las entidades federativas. Esta cualidad intrínseca de los organismos garantes en la materia, no es gratuita y comprende una racionalidad específica. Más allá de los componentes centrales que en sede jurisdiccional se han definido, es importante mencionar que la autonomía en sí misma considerada, deriva de una causa esencial en democracia constitucional y es, precisamente, apartar de los órganos tradicionales del Estado, la función de garantizar el derecho de acceso a la información y protección de datos personales. Esto es así, de manera particular, porque dicha garantía se predica, de manera específica, respecto de poderes u órganos primarios y derivados del Estado, tal y como lo indica el artículo 6º de la Constitución.

De ello se desprende que la autonomía, además de constituirse en una garantía institucional, se materializa en el ejercicio efectivo y democrático de los derechos en cuestión. Es decir, la garantía institucional debe ser vista en conjunto con la evolución de los derechos humanos en México, en tanto que ambos conceptos se han aproximado al grado de que la misma garantía, encuentra su finalidad y medida en los propios derechos. Así, la garantía institucional de autonomía no es un fin que se autosatisface en sí mismo, sino que su esencia teleológica se asienta en los derechos humanos que la entidad está llamada a proteger. Es decir, existe autonomía porque hay bienes jurídicos tutelados que garantizar. De tal forma que la autonomía constitucional del INAI no es un propósito aislado y que se colma en su ejercicio, sino que su finalidad última es la protección de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.

Por otro lado y desde una perspectiva formal, la autonomía parte de la noción de racionalizar el ejercicio del poder público por medio de su limitación recíproca, con la finalidad ulterior de preservar el principio democrático y los derechos fundamentales, así como eficientar el funcionamiento institucional del Estado. Lo anterior indica que la estructura constitucional que incorpora órganos con autonomía, parte de la evolución del principio de división de poderes, a partir de una redistribución de competencias materiales, encomendadas a órganos especializados, para la consecución de fines constitucionalmente definidos. Es así, que no existe una relación de jerarquía o verticalidad entre los órganos primarios del Estado y los órganos con autonomía



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
*"2021: Año de la Independencia"***

constitucional, sino un vínculo de cooperación y coordinación horizontal. Siempre, en respeto a la nómina competencial prevista en el texto de la Constitución.

De tal forma, es posible afirmar que los órganos con autonomía constitucional, tienen como causa eficiente la racionalización del ejercicio del poder público a partir de la evolución del principio de división de poderes, en el que su fundamento subyacente es, como ya se dijo, la especialización e importancia social de sus funciones. De ello, es decir, de la trascendencia de sus atribuciones, es que la autonomía se comporta como un dique que permite orgánicamente proteger y garantizar los derechos fundamentales a los que está llamado el órgano que tiene como cualidad orgánica, precisamente, la garantía institucional de autonomía. Se trata, en síntesis, de una garantía que opera en doble vía, con una sola finalidad. Por un lado, la función material encomendada, se excluye de los órganos originarios del Estado, en tanto que es respecto de estos que se predica la garantía de los derechos y solo en la medida en que se garantice su autonomía, le es posible a la institución del Estado mexicano, cumplir con su finalidad, que no es otra, en el caso, que la protección de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.

Así, la autonomía es una garantía institucional que salvaguarda las características y funciones esenciales del órgano, al impedir que otro poder público interfiera de manera decisiva en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales, lo que implicaría una transgresión al principio de división de poderes. Es decir, la autonomía tiene como premisa fundante, proteger el correcto desenvolvimiento de las funciones encomendadas que, en el caso del INAI, se encuentran previstas en los artículos 6º y 16 de la Constitución Política.

Dicho de otra forma, la autonomía protege la funcionalidad constitucional del INAI, frente a intromisiones injustificadas por parte de otros poderes u órganos, de tal forma que le sea posible llevar a cabo su mandato constitucional consistente en proteger y garantizar los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.

Por otro lado, es importante mencionar que en la reforma constitucional que se comenta, de igual forma se modificó el artículo 73 y se adicionaron las fracciones XXIX-S y XXIX-T, que habilitan la competencia material al Congreso de la Unión, para legislar y distribuir competencias entre las distintos órdenes de gobierno en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información, protección de datos personales en posesión de sujetos obligados y organización y administración de archivos. Asimismo, la fracción XXIX-O, incorporada al texto constitucional mediante reforma de 30 de abril de 2009, faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
*"2021: Año de la Independencia"***

De lo anterior se estableció la regulación en la materia, a partir de la promulgación de las leyes General y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares y la Ley General de Archivos. Este sistema normativo, cuya fuente y origen material se encuentra en los artículos 6º y 16º de la Constitución Política, junto con los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, constituyen el parámetro de validez en el presente caso. En ese sentido, es importante precisar que en un caso como el que se plantea, la posible inconstitucionalidad del acuerdo que se impugna, puede depender no sólo de una vulneración directa a la Constitución Federal, sino de la contravención a normas que por disposición constitucional deben ser utilizadas como parámetros de validez respecto de las leyes de la misma o inferior jerarquía. Siendo así, el INAI tiene como referente de constitucionalidad no solo lo dispuesto por la Constitución Política, sino de forma sustancial, lo que dispone el marco normativo en materia de acceso a la información y protección de datos personales.

En adición a lo anterior, es preciso referir que con la reforma constitucional de 7 de febrero de 2014, de igual forma se modificó el inciso I), de la fracción I, del artículo 105 de la Constitución. Dicha modificación habilitó de forma expresa a este INAI, para promover controversias constitucionales. En ese sentido, el numeral en comento establece que el órgano garante reconocido por el artículo 6º de la Constitución, tiene legitimación activa para promover controversias constitucionales que tengan por objeto plantear una posible inconstitucionalidad de una norma general, acto u omisión, que vulnere la Constitución o los derechos humanos que reconoce.

Es fundamental precisar que esta adición constitucional es consecuente y consistente con la reforma al artículo 6º de la Constitución, por cuanto hace a la naturaleza orgánica del INAI como órgano con autonomía constitucional. Es decir, como parte de su nómina competencial, se le dotó de legitimación activa para promover controversias constitucionales, precisamente para proteger sus facultades y garantizar los derechos de acceso a la información y protección de datos personales.

Con lo anterior, el círculo institucional de protección y defensa de los derechos en cuestión, se colma a sí mismo. Esto, ante el hecho que el diseño constitucional contempla el reconocimiento expreso del derecho de acceso a la información y protección de datos personales; la existencia de un órgano garante con autonomía constitucional, cuya finalidad como ya fue mencionado, se satisface en la garantía y protección de los derechos referidos; y, por último, se habilita al órgano nacional garante, para someter a consideración del Tribunal Constitucional, la posible inconstitucionalidad de una norma



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

general, acto u omisión que atente en contra de sus facultades constitucionales y, en consecuencia, la protección y garantía de los derechos humanos que tutela.

La estructura institucional a que se hace referencia, es consistente con el Estado Constitucional de Derecho, que se nutre en su acepción más simplificada, de dos nociones centrales. Por un lado, que la autoridad de cualquier orden de gobierno, debe sujetarse a lo que establece la Constitución al amparo de su supremacía, como fuente formal y material de cualquier potestad estatal. En segundo término, que los derechos humanos reconocidos por la Constitución o por los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, serán límite para cualquier autoridad. En esa medida, el esquema que comprende el reconocimiento de un derecho, la existencia de un órgano cuya naturaleza intrínseca es la autonomía institucional y la previsión de un mecanismo en defensa de sus facultades constitucionales, coloca en el centro de la actuación del Estado el respeto, promoción, protección y garantía de los derechos humanos, en este caso, de los derechos de acceso a la información y protección de datos personales. Es decir, la causa central de la estructura institucional es erigir a los derechos humanos como fronteras y límites a la actuación del Estado y, en función de dicho objetivo, es que se ha desarrollado un esquema orgánico funcional que permita colmar dicho propósito.

Ahora bien, el Acuerdo de fecha 22 de noviembre de 2021 que se impugna, suscrito por el Titular del Poder Ejecutivo Federal y 18 Secretarías y Secretarios de Estado, establece:

*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 (sic) 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.*



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

En esencia, el Acuerdo referido dispone que los proyectos de infraestructura a cargo del Gobierno de México, así como aquellos que se consideren prioritarios y estratégicos, serán de interés público y seguridad nacional. En ese contexto es que los dictámenes, permisos o licencias necesarias para la realización de los mismos, serán otorgados por medio de una autorización provisional, en un plazo máximo de cinco días hábiles. En el supuesto de que no se materialice la autorización jurídica, se actualizará la afirmativa ficta. Esta autorización provisional tendrá una vigencia de doce meses, término en el que se deberá obtener la autorización definitiva.

A reserva de la demostración de la inconstitucionalidad del Acuerdo en cuestión a través de los conceptos de invalidez que integran esta demanda, es menester referir algunas consideraciones que a juicio de este órgano actor, resultan de la mayor relevancia.

El Estado constitucional de derecho constituye una columna de protección de los derechos humanos de las personas y un límite a la decisión de las autoridades públicas. En una acepción amplia y general, comprende que el Estado se conduce por y gracias a normas que se erigen como fronteras de actuación a los poderes y órganos del Estado, al tiempo que actúan como garantías de protección de los derechos fundamentales. Es así, que a partir del principio de supremacía constitucional todo el edificio normativo del Estado deriva y tiene su origen en la Constitución, y es ahí en donde las autoridades encuentran su razón de ser y la causa fundante de sus acciones.

Junto con el principio de división de poderes, que distribuye las funciones del ejercicio de la potestad estatal, el principio de legalidad constituye uno de los pilares esenciales en cualquier sociedad democrática. Es una victoria de la sociedad humana, en tanto que se soporta en la sujeción del poder al derecho. Sin el principio de legalidad, la arbitrariedad sería la norma y no la excepción. De ello es que resulta de vital importancia y necesidad, que las autoridades se sujeten de manera irrestricta e indubitable al mandato normativo que las crea y delimita su ámbito de actuación. Es decir, la Ley. De dicho principio derivan otros, como el debido proceso, que brindan garantías a los gobernados en relación al actuar de las autoridades y, en su caso, ofrecen un remedio ante actuaciones irregulares.

La sujeción al derecho es un mandato constitucional y un pilar de la sociedad civilizada. Para la reformulación o reestructuración de la Ley, existen procedimientos reglados que tienen como finalidad dar cauce a las demandas ciudadanas y respetar siempre, los derechos de las minorías. El Acuerdo que se impugna desatiende el edificio jurídico y obvia la construcción normativa en la que se ha sostenido la Estado democrático de derecho. Es un acto que contraviene los principios de reserva de Ley, autoridad formal



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

de la Ley y subordinación jerárquica y es contrario a los principios del acto y procedimiento administrativo, entre otros.

Como se verá, el titular del Poder Ejecutivo Federal no tiene atribuciones para ordenar a la Administración Pública Federal el desacato a las normas que regulan el desarrollo y realización de proyectos como los que refiere el acto impugnado, ni mucho menos catalogarlos como de seguridad nacional e interés público que son presupuestos normativos para la reserva de la información. En esa medida, es un acto que más allá de su inconstitucionalidad que provoca indudablemente inseguridad, incertidumbre e impredecibilidad jurídica.

Lo anterior cobra mayor relevancia, si se toma en cuenta que el Presidente de la República no tiene facultad para dotar de contenido a los conceptos de seguridad nacional, interés público y áreas estratégicas y prioritarias. Se trata de conceptos jurídicos definidos por la propia Constitución y por las leyes que ha emitido el Congreso de la Unión.

En ese sentido, es fundamental precisar que este Instituto no pretende que se suspendan las obras o proyectos de infraestructura, o aquellos considerados estratégicos o prioritarios que se consideren relevantes y trascendentes para el desarrollo económico y nacional. Se trata, por el contrario, de asuntos de la mayor relevancia nacional. Más bien, en ejercicio de sus funciones constitucionales, este INAI está comprometido con el Estado de Derecho y con el debido cumplimiento a las normas que rigen el actuar de cualquier autoridad pública, en cualquier tiempo y materia, máxime si tienen el potencial de vulnerar los derechos que tutela, como en el caso, el derecho de acceso a la información pública. Es así y se insiste, que el INAI no hace ningún pronunciamiento ni juicio de valor en torno a la importancia que pudieran tener los proyectos de infraestructura a que se refiere el Acuerdo impugnado. Sino que, por el contrario, lo que postula y defiende es que en su ejecución se garantice el respeto al derecho de acceso a la información, el principio de legalidad y sus atribuciones constitucionales.

Derivado de lo anterior, en sesión pública del 8 de diciembre de 2021, las comisionadas y comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, decidieron por unanimidad promover una controversia constitucional 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 día 22 de noviembre de 2021, por considerar que vulnera las facultades que la propia Constitución le atribuye al órgano



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
*"2021: Año de la Independencia"***

garante previsto en el artículo 6º constitucional. En ese sentido, y en ejercicio de sus facultades y en cumplimiento de su mandato constitucional, este INAI solicita que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronuncie sobre si el Acuerdo impugnado:

1.- Realiza de forma explícita e implícita, una clasificación de la información anticipada y con ello vulnera la competencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, al declarar de interés público y seguridad nacional todos los proyectos de infraestructura a que se refiere el propio decreto, así como todos aquellos que se consideren estratégicos y prioritarios. En ese mismo sentido, si la clasificación anticipada de la información, vulnera el principio de máxima publicidad y el derecho de acceso a la información pública.

2.- Si el concepto de seguridad nacional y el de áreas estratégicas y prioritarias, se encuentran disponibles para el Presidente de la República y, en su caso, la calificación que realiza el Acuerdo impugnado comprende una vulneración al derecho de acceso a la información y a las facultades del Instituto demandante.

3.- Si es el caso que los artículos 25, 27 y 134 en los sectores de la industria eléctrica, hidrocarburos y espectro radioeléctrico, así como en la disposición de recursos económicos por parte de los Poderes Públicos, prevén una protección reforzada, en tanto que en cada uno de los casos mencionados, el Poder Revisor de la Constitución precisó que la transparencia será un principio rector de las mismas y con ello se vulnera el mandato constitucional del órgano garante a que se refiere el artículo sexto de la Constitución.

4.- Si la excepción que realiza el acuerdo en cuestión, vulnera el derecho de acceso a la información y la facultad del INAI en la materia, en relación a las autorizaciones provisionales respecto a dictámenes, permisos o licencias necesarias para los proyectos u obras de infraestructura, estratégicas y prioritarias.

5.- Si la categorización anticipada de seguridad nacional que el Acuerdo le atribuye a las obras o proyectos de infraestructura en las ramas e industrias referidas, así como aquellas que se consideren prioritarias o estratégicas, transgrede el artículo 134 de la Constitución, al establecer una excepción normada al régimen de licitaciones públicas y con ello se vulnera el derecho de acceso a la información y a las facultades del Instituto actor.

6.- Si el acuerdo impugnado se encuentra debidamente motivado en el artículo 89, fracción I y 90 de la Constitución, de manera particular por cuanto hace a la indisponibilidad del titular del Ejecutivo Federal de los conceptos de seguridad nacional,





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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

áreas estratégicas y prioritarias y, si con ello, se vulneran los principios de reserva de ley, autoridad formal de la ley y subordinación jerárquica. Asimismo, si la denominada facultad reglamentaria permite al Presidente de la República ordenar a la Administración Pública Federal por medio de un Acuerdo, la interpretación de normas generales en sentido formal y material.

7.- Si el acuerdo cuya constitucionalidad se combate, vulnera los artículos 16 y 17 constitucionales, al excluir de su ámbito de aplicación los principios del acto y procedimiento administrativo y, con ello, provoca una transgresión al principio de legalidad, seguridad, certeza y predictibilidad jurídica. Asimismo, si el esquema de autorizaciones provisionales irrumpe en el derecho de tutela jurisdiccional efectiva.

8.- Por último, si es que el Acuerdo de referencia transgrede lo previsto por el artículo 89, fracción X, por cuanto hace a la facultad y obligación del Presidente de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales. De manera particular, por cuanto a las obligaciones internacionales contraídas por el Estado mexicano y el incumplimiento a las mismas que deriva del esquema de autorizaciones provisionales.

Expuesto lo anterior, a continuación se expondrá la

### **Procedencia**

El propósito del presente apartado consiste en demostrar la procedencia de la presente controversia constitucional, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en términos de la legitimación que ostenta en términos de lo expuesto en el apartado que precede, en contra del Acuerdo impugnado de fecha 22 de noviembre de 2021, expedido por el Presidente de la República y refrendado por 18 secretarías y secretarios de Estado. Al respecto, y para efectos de claridad en la exposición, se desarrollará en primer término el concepto de interés legítimo y principio de afectación, posteriormente se hará referencia al objeto normativo del Acuerdo que se combate, lo que se contrastará con las facultades constitucionales del órgano actor, para concluir que, en efecto, se acredita el interés legítimo en la presente controversia constitucional.

La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para poderes, órdenes y órganos del Estado mexicano, cuya finalidad es combatir, en términos del artículo 105 de la Constitución, la constitucionalidad de normas generales, actos u omisiones, relacionadas con el principio de división de poderes o con la cláusula federal. De tal forma que su teleología corresponde a un análisis sobre la invasión, vulneración



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

o afectación de las esferas competenciales expresadas en la Constitución. Es decir, el objeto de la tutela de la controversia constitucional es la salvaguarda de la esfera competencial de las entidades y órganos del Estado.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido en diversos precedentes, que tratándose de la procedencia de este medio de control constitucional, debe demostrarse un interés legítimo o principio de afectación en sentido amplio, a partir del cual se pueda demostrar que existe un principio de agravio que, sustentado en el acto que se impugna, afecte la esfera competencial del órgano legitimado. En ese sentido, lo que se debe acreditar en términos de procedencia, es la presencia de un acto que provoque una invasión en la nómina competencial o bien, una afectación que incida en la esfera regulada directamente por la Constitución.

Desde esa perspectiva, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que

***INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA 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.*** De acuerdo con el criterio prevaleciente en esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el interés legítimo, para la promoción de la controversia constitucional por parte de los órganos legitimados en el artículo 105, fracción I, de la Norma Fundamental, 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.

Controversia constitucional 91/2012. Municipio de Jiutepec, Estado de Morelos. 4 de diciembre de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Makawi Staines Díaz.

Del anterior criterio se desprende que para la procedencia de una controversia constitucional, el órgano legitimado debe demostrar que existe un principio de agravio, el cual puede derivar de una invasión competencial, tanto como de cualquier afectación a su esfera regulada por la Constitución Política. En esa misma línea, el Tribunal Pleno expresó en la Controversia Constitucional 117/2014 que "a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado". Esto quiere decir, en concordancia con la reforma a la Constitución



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

del 11 de marzo de 2021, que en las controversias constitucionales se deben de hacer valer violaciones a la propia Constitución y a los derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano.

No obstante lo anterior, es relevante precisar que en términos de los precedentes en la materia, así como a la reforma constitucional previamente referida, las violaciones aducidas a la Constitución o los derechos humanos, no deben ser estimados en una acepción estricta sino, a partir del referido principio de afectación amplio. Esto quiere decir, que para efectos de la procedencia del medio de control constitucional en que se actúa, es suficiente con demostrar que la vulneración tanto a la esfera competencial como a los derechos humanos existe y se vincula precisamente con la nómina competencial del actor, para estimarla procedente. Esto es así, en tanto que en aras de garantizar el acceso a un recurso efectivo y a la tutela judicial, se ha estimado que las causales de improcedencia en esta vía son de estricta aplicación. Esto significa que los supuestos de improcedencia son aquellos en los que se impugnen violaciones a cláusulas sustantivas o de estricta legalidad. Sin embargo, el desarrollo jurisprudencial del principio de afectación ha evolucionado para considerar que, si en el caso existe una conjunción entre violaciones competenciales o de derechos humanos, y violaciones sustantivas o de legalidad, estas deben ser analizadas. Así lo estimó el Tribunal Pleno en la siguiente jurisprudencia:

**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.** *La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las*



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

*competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.*

Controversia constitucional 117/2014. Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Senadores. 7 de mayo de 2015. Unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Eduardo Medina Mora I. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.

Del precedente transcrito se deriva que el principio de afectación, como concepto procesal inherente a la procedencia de la controversia constitucional, debe ser interpretado de tal forma que con su sola demostración o anticipación, el medio de control debe ser admitido para efectos de analizar los conceptos de invalidez en sus méritos. En ese tenor y a la luz de la reforma al artículo 105 de la Constitución, es que una vez demostrado el principio de afectación por parte de la demandante, es decir, que se demuestra preliminarmente una invasión a la esfera competencial prevista en la Constitución y/o la vulneración a derechos humanos, la valoración de la norma, acto u omisión impugnada podrá ser analizada incluso por vicios propios, en cuanto a la afectación que produzca al principio de supremacía constitucional, al principio de división de poderes, el pacto federal o los derechos humanos.

Una vez precisado el requisito de procedibilidad en controversia constitucional, procede hacer el examen de contraste entre el Acuerdo impugnado y las facultades del Instituto actor, con la intención de demostrar que el interés legítimo y el principio de afectación, son claros en el caso en que se actúa. En ese sentido, tal y como fue referido, el contenido del acuerdo de fecha 22 de noviembre de 2021, emitido por el Presidente de la República y refrendado por 18 secretarías y secretarios de Estado, en términos del artículo 92 de la Constitución, establece de forma medular que los proyectos de infraestructura a cargo del Gobierno de México, así como aquellos que se consideren prioritarios y estratégicos, serán de interés público y seguridad nacional. En ese contexto es que los dictámenes, permisos o licencias necesarias para la realización de los mismos, serán otorgados por medio de una autorización provisional, en un plazo máximo de cinco días hábiles. En el supuesto de que no se materialice la autorización jurídica, se actualizará la afirmativa ficta. Esta autorización provisional tendrá una vigencia de doce meses, término en el que se deberá obtener la autorización definitiva.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

Establecido lo anterior, y para efectos de demostrar la vulneración que el Acuerdo de mérito provoca en las facultades del INAI, a reserva de que la inconstitucionalidad del mismo será demostrada en los apartados de invalidez correspondientes, el artículo 6° de la Constitución Política establece la **responsabilidad del órgano garante de garantizar el derecho de acceso a la información pública, así como la competencia para conocer de los asuntos relacionados con el ejercicio de ese derecho**. Asimismo, en el ejercicio de dicha atribución, dispone la Constitución que sus resoluciones serán vinculatorias, definitivas e inatacables y que, en cualquier caso, será la ley la que determine aquella información que será clasificada como reservada o confidencial. Las anteriores atribuciones se soportan en el principio rector del Estado democrático de derecho, denominado de "máxima publicidad", el cual predica que toda la información en posesión de cualquier autoridad será pública y que solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. Al respecto, y para efectos de demostrar que el Acuerdo impugnado atenta directamente en contra de las atribuciones constitucionales del INAI, el artículo 6° de la Constitución dispone:

*Artículo 6°.- ...*

*(...)*

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

*I.- Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como 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 solo 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.*

*IV.- Se establecerán **mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.***

*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 derecho de acceso a la información pública y a la protección***



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

**de datos personales en posesión de sujetos obligados en los términos que establezca esta ley.**

...

**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 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, solo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.**

(...)

De lo transcrito, se desprenden una secuenciación lógica por cuando hace al principio de máxima publicidad y el derecho de acceso a la información pública:

1. Toda la información en posesión de cualquier autoridad es pública, bajo el principio de máxima publicidad;
2. Solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional;
3. La Ley establecerá aquella información que, en cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución, pueda ser considerada o reservada;
4. Los mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión, se sustanciarán ante los órganos autónomos en la materia;
5. El Órgano Garante Nacional es el responsable de garantizar el derecho de acceso a la información y tiene la competencia constitucional para conocer de los asuntos relacionados con el ejercicio de ese derecho;



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

6. Sus resoluciones son vinculantes, definitivas e inatacables.

A lo anterior, es preciso agregar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 45/2016 precisó que

*Este Tribunal Pleno ha determinado que la competencia constitucional de un órgano para emitir una ley no puede estar exenta de control constitucional, cuando es la propia Constitución la que delega la distribución competencial, en ese sentido, las leyes generales se vuelven parámetro de validez, y por tanto, pueden usarse como norma de contraste cuando se impugne la incompetencia de una autoridad legislativa para normar un aspecto determinado de una materia concurrente.*

*Por estos motivos, este Tribunal ha considerado que las leyes generales constituyen una excepción a la regla general de que únicamente pueden estudiarse violaciones directas a la Constitución y, consecuentemente, es posible realizar el estudio del concepto de invalidez aducido por el promovente en el que se contraponen la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México, en tanto no se ajustó a su contenido a los términos de la Ley General de la materia.*

...

*Así, la inconstitucionalidad de una ley puede depender no solo de la infracción a la Constitución Federal, sino también de la contravención a normas que no forman parte de la Constitución y que tienen un rango inferior a ella, pero que por disposición constitucional deben ser utilizadas como parámetros de validez respecto de leyes de la misma jerarquía, cuya contravención provoca la inconstitucionalidad de éstas.*

En ese sentido, el parámetro para el análisis de la vulneración de las esferas competenciales del Instituto actor deriva necesariamente de lo previsto por la Constitución Política, así como del esquema normativo desarrollado por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esto quiere decir que el sistema de atribuciones, facultades y competencias que vulnera el Acuerdo impugnado no deben ser analizadas únicamente en sede constitucional, sino fortalecido a partir de aquello que establece la Ley General en la materia. Siendo así, el acuerdo impugnado **vacía la facultad del Instituto de garantizar del derecho de acceso a la información y su competencia para conocer de los asuntos relacionados con el ejercicio de ese derecho humano.**

Esto es así, en tanto que el Acuerdo de 22 de noviembre de 2021 que se impugna, realiza una categorización generalizada y anticipada de los proyectos de infraestructura que ahí se indican, así como de cualquier proyecto u obra considerado como estratégico o prioritario, al atribuirles la categoría de seguridad nacional. Dice expresamente el artículo primero del acuerdo en cuestión que



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

*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 (sic) energético, puertos, aeropuertos y aquellos que, por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud, se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional.*

En ese sentido, el acuerdo "declara" de interés público y seguridad nacional la realización de los proyectos y obras de infraestructura, así como aquellos que por sus características se consideren prioritarios y/o estratégicos para el desarrollo nacional. Es de la mayor relevancia que este Acuerdo sea interpretado en el marco del propio artículo 6º constitucional, como parámetro de regularidad. Esto es así, en tanto que si se atiende a lo que expresa dicho numeral, toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo del Estado será pública y solo podrá ser reservada por temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional. Es decir, la identidad en la expresión del Acuerdo presidencial con el principio de reserva que dispone la Constitución, conduce a concluir que en efecto, se está frente a la pretensión por parte del Titular del Poder Ejecutivo, de realizar una reserva de toda aquella información relacionada con las obras y proyectos a que se refiere el acuerdo.

La exégesis de la norma impugnada no puede obviar lo que dispone el artículo constitucional en cuestión. Es decir, el valor explícito de la declaración contenida en el Acuerdo, es realizar una categorización sobre proyectos y obras de infraestructura, así como aquellos considerados prioritarios o estratégicos. Es así, en tanto que la excepción al principio de publicidad de la información se materializa en razones de interés público y seguridad nacional.

Es por ello que el Acuerdo incide de manera directa en el derecho de acceso a la información y en las facultades constitucionales atribuidas al órgano garante. Esto, ya que el principio de máxima publicidad es la norma tratándose de información en posesión de cualquier autoridad del Estado mexicano y se concreta normativamente en el reconocimiento del derecho de acceso a la información, cuya garantía de cumplimiento está a cargo del INAI.

Es decir, al atribuir un calificativo a la información pública, que es premisa de su reserva, se derrota el propósito constitucional del Instituto actor, en tanto que su razón de ser se encuentra en la protección y garantía del derecho de acceso a la información, que constitucionalmente comprenden el conocimiento de asuntos relacionados con su ejercicio. Dicha competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública prevé, en sede constitucional, el conocimiento de asuntos en los que se determine la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información,





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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

en términos de los presupuestos legales que establezcan la reserva y confidencialidad de la información.

Es así, que el Acuerdo que se impugna realiza una reserva de toda aquella información relacionada con proyectos u obras de infraestructura y de aquellos que se consideren prioritarios o estratégicos, al catalogarlos de seguridad nacional. Esto, en tanto que la categoría de reserva por disposición del Acuerdo, provoca de forma inmediata que el Instituto actor no pueda realizar el mandato encomendado consistente en garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información. Dicho de otra forma, la reserva que contiene el acuerdo impugnado atenta en contra de las facultades constitucionales del INAI, puesto que ante la declaración generalizada de una reserva, no le será posible ejercer sus responsabilidades por medio de los mecanismos que la Constitución y la Ley establecen.

Ahora bien, el Acuerdo impugnado no dispone de manera expresa que se reserva la información relacionada con las obras o proyectos ahí referidos. Esto no quiere decir, a juicio del Instituto actor, que no se esté frente a una reserva expresa. Ya se decía que el mero hecho que exista identidad conceptual entre lo que dispone la Constitución y el mismo Acuerdo, es suficiente para acreditar dicho extremo. Aun así, es viable observar dicha reserva generalizada a partir de la parte valorativa de la norma. Esto indica que cualquier norma se compone de una parte dispositiva que corresponde a la literalidad de su texto y la parte valorativa, que atiende al mensaje implícito que transmite. Así, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión 152/2013, dispuso que

*Es posible afirmar que las leyes no sólo contienen una parte dispositiva, sino también una valorativa. Esta última es el producto de ciertas tesis sobre las que concurren las mayorías legislativas y muchas veces el valor constitucional de una norma es la preservación del mensaje que transmite. Dicho mensaje puede servir para la elaboración de otros productos normativos por parte de los operadores jurídicos pues –como se dijo– las leyes sancionan significados y los promueven mediante la regulación de la conducta humana.*

En ese sentido, es preciso considerar que aun y cuando el Acuerdo que se impugna no establece de manera expresa en sus disposiciones que se trata de una reserva a la información por razones de interés público y seguridad nacional, la parte valorativa del artículo primero transcrito genera ese mensaje a sus destinatarios, es decir, todos los integrantes de la Administración Pública Federal. De ello, se tiene que en la valoración del acto impugnado, debe precisarse que el mensaje que emite es el de la reserva de la información por los motivos ahí indicados. En ese sentido, dicho mensaje servirá, como no podría ser de otra forma, para la elaboración de otros actos jurídicos, que en el caso en concreto, será la reserva de información expresa por parte de los sujetos obligados.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

De tal forma que el Acuerdo impugnado realiza una reserva de la información por motivos de seguridad nacional e interés público y que, por disposición implícita y explícita, será causa jurídica y fundamento de posteriores actos individualizados de reserva, con lo cual se conculca el derecho de acceso a la información pública, que el INAI tiene el deber constitucional de garantizar.

Por otro lado, ya se decía en este apartado que el parámetro de regularidad en un caso como en el que se actúa, no solo depende de lo establecido de manera directa en la Constitución, sino que en términos de los precedentes del Máximo Tribunal, el acto impugnado también debe ser contrastado con aquello que disponga la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. En ese sentido, el Acuerdo de 22 de noviembre de 2021, es contrario a lo que dispone dicha Ley, en tanto que la misma prevé la prohibición de realizar emitir acuerdos que clasifiquen documentos o información reservada, de forma anticipada y general. El artículo 108 de la Ley General mencionada, refiere:

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

*En ningún caso se podrán clasificar documentos antes de que se genere la información.*

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

Para efectos de este capítulo y a reserva del desarrollo del presente argumento en el concepto de invalidez respectivo, es preciso referir que el Acuerdo impugnado, realiza una reserva anticipada, generalizada y categórica de toda aquella información relacionada con los proyectos u obras de infraestructura, estratégicos y prioritarios, al clasificarlos como de interés público y seguridad nacional. En términos del artículo 108 de la Ley General transcrito, dicho acuerdo general se encuentra prohibido. Al hacerlo así, no únicamente veda de manera tajante y definitiva el derecho de acceso a la información de la sociedad mexicana en relación a dichas obras o proyectos, sino que invalida el ejercicio de las facultades constitucionales de este INAI.

Esto es así, debido a que su generalidad y vinculatoriedad para toda la Administración Pública Federal, la información relacionada será clasificada y reservada, al amparo de la seguridad nacional. Por tanto, las facultades de control y revisión del órgano garante pierden razón de ser, ya que toda aquella información reservada, se hará con



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

fundamento en el acuerdo impugnado y cualquier instancia de revisión que llegue al conocimiento del Instituto actor, carecerá de eficacia. Esto es así, en la medida en que el INAI no es autoridad competente para analizar la regularidad constitucional del Acuerdo que se impugna, por lo que cualquier reserva que se realice por parte de un sujeto obligado en los términos del mismo, ata de manos al INAI, ya que éste tiene competencia para analizar la prueba de daño que sustenta una potencial reserva, no así un acto administrativo emitido por el Presidente de la República que realiza una clasificación general de reserva de la información. En esos términos, la reserva anticipada y generalizada, hace que las facultades de este Instituto materialmente se vacíen, porque no podrá analizar las reservas realizadas con fundamento en el Acuerdo, precisamente porque no tiene competencia para ello. Lo tiene en cambio, para estudiar los motivos de reserva que, como lo refiere el artículo 108 de la Ley General, se hagan caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño.

Así, el Acuerdo que se impugna tiene dos efectos que de igual forma lesionan la nómina competencial de este Instituto como autoridad máxima para resolver los asuntos relacionados con el derecho a la información, como el recurso de revisión y el diverso de inconformidad:

1.- Como se demostrará al desarrollar el primer concepto de invalidez, el Acuerdo impugnado elude la aplicación de todo el marco constitucional y legal, incluido el sistema normativo en materia del derecho de acceso a la información. Es decir, al crear una vía alterna y paralela al derecho administrativo, incluido el derecho de acceso a la información, excluye la competencia del INAI para ejercer sus función constitucional basado en ese sistema normativo; y,

2.- La competencia constitucional del INAI, en su caso, carecerá de eficacia, por lo que su función como garante del derecho de acceso a la información no podrá materializarse en virtud de lo ordenado por el Acuerdo. En efecto, el ejercicio de la atribución como máxima autoridad en materia del derecho de acceso a la información será aparente, pues el Consejero Jurídico siempre estará obligado a impugnar la resolución del INAI por considerar que su resolución pone en riesgo la seguridad nacional, todo lo cual tiene como consecuencia que el resultado sea siempre el mismo, esto es, la clasificación por motivos de seguridad nacional, tanto por parte de los sujetos obligados como para el Consejero Jurídico, lo que trae como consecuencia que la competencia del INAI sea carezca de eficacia.

Ya sea que se estime que el Acuerdo impugnado crea un sistema alterno para las autorizaciones relativas a las obras y proyectos que refiere, y ajeno a todo el derecho administrativo incluido el sistema normativo del derecho de acceso a la información o,



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
*"2021: Año de la Independencia"***

que sus resoluciones sean impugnadas mediante recurso de revisión por la Consejería Jurídica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo cierto es que el Acuerdo impugnado conduce ineludiblemente, a que la información relativa a tales obras y proyectos sea considerada de seguridad nacional, lo que impide al INAI ejercer su nómina competencial como máxima autoridad en materia del derecho de acceso a la información.

Por último, en relación a la demostración del interés legítimo y principio de afectación, es preciso referir que el artículo 6º constitucional dispone que las resoluciones del Órgano Garante son vinculatorias, definitivas e inatacables. Esta cualidad de las resoluciones del INAI, se soportan y tienen sustento en la importancia y trascendencia, tanto individual y colectiva, que el Poder Revisor de la Constitución atribuyó a la transparencia, al principio de máxima publicidad y, en última instancia, al ejercicio del derecho de acceso a la información. Como consecuencia de dicha naturaleza, los sujetos obligados deben acatar las resoluciones que emita el Instituto actor, sin posibilidad de controvertirlas ante ninguna autoridad. Esto hace que el INAI sea la autoridad máxima en materia de transparencia y garantía del derecho de acceso a la información, ya que no existe ulterior medio de defensa disponible para las entidades públicas, que modifique sus determinaciones.

Expresado lo anterior, la propia Constitución prevé una sola excepción a la vinculatoriedad, definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del Instituto. Y es precisamente cuando se considere que dichas resoluciones pudieran poner en peligro la seguridad nacional, en términos de la Ley de la materia. En dicho supuesto, únicamente el Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer un recurso de revisión en materia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde haría valer que una resolución del INAI tiene el potencial de poner en peligro la seguridad nacional.

La excepción referida, pone en evidencia la tensión o colisión que pudiera existir entre el derecho de acceso a la información que tutela el Órgano Garante, frente al valor de la seguridad nacional y es el Máximo Tribunal el que, en caso de concluir que en efecto una resolución del Instituto pudiera comprometer dicho principio, resolvería modificar y/o revocar la resolución correspondiente en aras de proteger la seguridad nacional. Es decir, la existencia del recurso de revisión referido, es consistente con el marco constitucional en la materia, por cuanto hace a la salvaguarda que corresponde al interés nacional y la reserva debida cuando se está ante riesgos posibles o potenciales a la seguridad nacional. En esa medida, es que tanto el interés público y la seguridad nacional se erigen como las excepciones constitucionales al principio de publicidad de la información.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
*"2021: Año de la Independencia"***

De ello, se desprende que el Acuerdo de 22 de noviembre de 2021, por el cual declara que los proyectos u obras de infraestructura, así como los que se consideren estratégicos o prioritarios, serán considerados como de seguridad nacional, es contrario al principio de vinculatoriedad, definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del INAI. Es así, en atención a dos razones centrales. En primer lugar, al realizar una reserva generalizada y anticipada, desatiende el régimen de excepción que el artículo 6º prevé para contravenir una resolución del Instituto por considerar que existe una posible vulneración a la seguridad nacional. Es decir, el mecanismo de defensa en un supuesto en que se considere que dicho principio nacional corre peligro, está previsto en el texto constitucional, cuya razón y causa esencial es la definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del Instituto.

En segundo término, atenta en contra de los principios referidos de vinculatoriedad, definitividad e inatacabilidad puesto que la reserva anticipada y generalizada, es decir, la categorización de seguridad nacional a proyectos u obras de infraestructura, estratégicos o prioritarios, resta eficacia a las resoluciones del INAI, en tanto que al estar previamente catalogadas con fundamento en el Acuerdo impugnado y reservadas en consecuencia y al no contar el Instituto con atribuciones normativas para resolver sobre la legalidad del mismo, cualquier resolución que emita en la materia, será desatendida en atención a esa clasificación anticipada. Es decir, el sujeto obligado integrante de la Administración Pública Federal reservará la información y no hay nada que el órgano garante pueda hacer al respecto, con lo que se transgrede la naturaleza constitucional de sus resoluciones.

Siendo así, a manera de conclusión se expone los elementos aquí referidos, a partir de los cuáles esa Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá concluir que se actualiza el interés legítimo y principio de afectación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, para promover la presente demanda de controversia constitucional:

- 1.- El acuerdo impugnado de 22 de noviembre de 2021, realiza una reserva expresa al disponer que las obras o proyectos de infraestructura y los estratégicos y prioritarios, son de interés público y seguridad nacional.
- 2.- En tanto que el artículo 6º de la Constitución prevé como únicas causales de excepción al principio de máxima publicidad, el interés público y la seguridad nacional, la reserva que realiza el acuerdo, derrota el propósito constitucional del Instituto actor, en tanto que su razón de ser se encuentra en la protección y garantía del derecho de acceso a la información, que constitucionalmente comprenden el conocimiento de asuntos relacionados con su ejercicio.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

3.- Aun cuando el acuerdo es expreso en su reserva, es viable considerar que la parte valorativa de la norma emite un mensaje inequívoco por cuanto hace a la intencionalidad de impedir el ejercicio del derecho de acceso a la información y, con ello, vulnera el deber del Instituto de garantizar el derecho de acceso a la información.

4.- Asimismo, en tanto parámetro de regularidad, el artículo 108 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública prohíbe de manera expresa la emisión de acuerdos generales de clasificación.

5.- En cualquier caso, la reserva que establece el acuerdo, servirá de fundamento para negar el acceso a información, por parte de los sujetos obligados de la Administración Pública Federal. Esto vulnera las competencias constitucionales y legales del Instituto, en tanto que éste no tiene competencia para analizar o revisar la regularidad o legalidad del acuerdo referido.

6.- El Acuerdo impugnado vulnera los principios de vinculatoriedad, definitividad e inatacabilidad, en tanto que es contrario al régimen de excepción previsto en la Constitución, que establece que en el caso que se considere que una resolución del INAI pudiera poner en peligro la seguridad nacional, el Consejero Jurídico podrá promover ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación un recurso de revisión que tiene como objeto la protección de la seguridad nacional.

Derivado de todo lo anterior, es que este Instituto actor considera que el Acuerdo de 22 de noviembre de 2021, transgrede de manera directa sus facultades constitucionales, con lo cual el interés legítimo y el principio de afectación en la presente controversia constitucional se encuentra plenamente acreditado y es por tanto procedente el estudio de los conceptos de invalidez que aquí se hacen valer, con lo cual se demostrará la inconstitucionalidad del Acuerdo impugnado.

## **VII. CONCEPTOS DE INVALIDEZ:**

**Primer concepto de invalidez.-** El acuerdo publicado el 22 de noviembre de 2021 en el Diario Oficial de la Federación que, al hacer una declaración generalizado y anticipada consistente en 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, al tiempo que restringe el derecho de acceso a la información.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

A efecto de desarrollar el presente concepto de invalidez y exponer las razones por las cuales se actualiza una violación a la esfera competencial del Instituto, así como al derecho de acceso a la información *en sí mismo*, el presente concepto será estructurado en tres partes: a) la primera, en donde se explicará el contenido y alcance del derecho de acceso a la información y la nómina competencial del Instituto; b) la segunda, enfocada en los efectos negativos del Acuerdo reclamado; y, c) la tercera, las razones concretas que justifican declarar inconstitucional dicho Acuerdo.

*a) Contenido y alcance del derecho de acceso a la información y nómina competencial del Instituto*

*a.1 Sobre el contenido y alcance del derecho de acceso a la información*

El artículo 6º constitucional reconoce el derecho de acceso a la información pública, 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. Asimismo, establece que la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será igualmente protegida frente a terceros que no son titulares de la información.

De conformidad con diversos precedentes<sup>7</sup> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el derecho de acceso a la información tiene un doble carácter, como derecho individual y como derecho colectivo:

- Como derecho individual, tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole; y,
- Como derecho colectivo cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se está ante un derecho fundado en una de las características

---

<sup>7</sup> Cfr. C.C. 61/2005; A.R. 168/2011 y; A.R. 492/2014.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración.

Este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>8</sup>.

Tanto en su naturaleza individual como la colectiva, se desenvuelve a través del principio de máxima publicidad que se encuentra reconocido constitucionalmente (artículo 6º, apartado A, fracción I) y que debe regir cualquier actuación estatal en la que incida la transparencia y la rendición de cuentas. Conforme a dicho principio, se crea una regla general en la que toda la información en posesión de las autoridades y demás sujetos, es pública, por lo que toda persona tiene derecho a acceder a ella sin necesidad de acreditar interés alguno o justificación. Por su parte, el artículo 8, fracción VI de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública da mayor contenido a este principio, en donde se prevé que 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.

Debe tomarse en cuenta que en materia de transparencia y acceso a la información, al existir una Ley General que tiene como objeto distribuir competencias y establecer las bases y principios que regulan el ejercicio del propio derecho, ésta forma parte integrante del parámetro de control de la constitucionalidad. Sobre este punto, el propio Pleno del Máximo Tribunal del país en diversos asuntos declaró la invalidez de varios de preceptos de ordenamientos locales por contravenir lo que establece la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Por mencionar sólo una de las sentencias en las que se sostuvo ese criterio, la relativa a la acción de inconstitucionalidad 45/2016, se dijo lo siguiente:

*El referido planteamiento es susceptible de analizarse porque este Tribunal Pleno ha determinado que la competencia constitucional de un órgano para emitir una ley no puede estar exenta de control constitucional, cuando es la propia Constitución la que delega la distribución competencial, en ese sentido, las leyes generales se vuelven parámetro de validez y, por tanto, pueden usarse como norma de contraste cuando se impugne la incompetencia de una autoridad legislativa para normar un aspecto determinado de una materia concurrente.*

<sup>8</sup> Jurisprudencia del Pleno 54/2008, Novena Época, Materia Constitucional, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, junio de 2008, página 743, rubro: "**ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.**"





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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

*Por estos motivos, este Tribunal ha considerado que las leyes generales constituyen una excepción a la regla general de que únicamente pueden estudiarse violaciones directas a la Constitución<sup>9</sup> y, consecuentemente, es posible realizar el estudio del concepto de invalidez aducido ...*

...

*Así, la inconstitucionalidad de una ley puede depender no sólo de la infracción a la Constitución Federal, sino también de la contravención a normas que no forman parte de la Constitución y que tienen un rango inferior a ella, pero que por disposición constitucional deben ser utilizadas como parámetros de validez respecto de las leyes de la misma jerarquía, cuya contravención provoca la inconstitucionalidad de éstas.*

Por lo anterior, cuando, como en el caso, es la propia Constitución Federal la que delega el desarrollo de los principios, bases y procedimiento del derecho de acceso a la información en la Ley General, dicha ley debe ser utilizada como parámetro de validez respecto de otras leyes y actos que pretenden también regir su materia, como el Acuerdo impugnado en la presente controversia.

Ahora bien, la Ley General ordena que los sujetos obligados deberán aplicar de manera restrictiva y limitada las excepciones al derecho de acceso a la información, como lo es la relativa a la seguridad nacional, así como acreditar plenamente su procedencia<sup>10</sup>.

Por cuanto hace a las excepciones al principio de máxima publicidad, se crean dos criterios consistentes en la reserva y la confidencialidad, que son desarrollados por la ley reglamentaria del artículo 6º. Esto es, la referida Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que en los artículos 113 y 116 señalan los supuestos específicos en los que procede cada una de ellas. Aquí debe resaltarse, que el artículo 113, en su fracción I, establece como causal de reserva, aquella cuya publicación comprometa la seguridad nacional.

Ahora bien, para el caso de que alguna autoridad determine la reserva, en virtud de suscitarse el interés público o la seguridad nacional, será requisito necesario fundar y motivar la causal, a través de la aplicación de la prueba de daño<sup>11</sup>, que deberá justificar que<sup>12</sup>: i) la divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e

---

<sup>9</sup> Así se determinó al resolver la acción de inconstitucionalidad 119/2008, en ejecutoria emitida el tres de septiembre del dos mil nueve.

<sup>10</sup> Cfr artículo 105 de la LGTAIP.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Cfr artículo 104 de la LGTAIP.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

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.

En ese sentido, cuando un sujeto obligado pretende hacer valer una excepción al acceso a la información, debe acreditar varios criterios a efecto de garantizar que el derecho no está siendo limitado de forma injustificada.

Finalmente, para concluir este apartado ya se ha señalado que el derecho en comento tiene reconocimiento constitucional, pero igualmente tiene reconocimiento internacional en distintos tratados firmados por el Estado mexicano. Cada uno de esos instrumentos conforman el parámetro de regularidad constitucional frente al cual debe analizarse la validez de los actos públicos, de modo que cuando éstos excedan los límites establecidos, lo procedente es declarar la inconstitucionalidad o inconveniencia del acto.

*a.2 Sobre la nómina competencial del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales*

Mediante reforma de siete de febrero de dos mil catorce, a través de una reforma constitucional se creó el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales a fin de atender la demanda social de establecer un organismo especializado en materia de acceso a la información y protección de datos personales, debido a la necesidad de garantizar que el ente a quien se encargara dicha función primordial para la democracia -garante de los derechos de acceso a la información y protección de datos-, contara con la suficiente independencia para emitir sus fallos, evitando la influencia de cualquier otro poder o personas, garantizando la imparcialidad, especialidad, objetividad y profesionalismo en las decisiones objeto de su materia.

Se le dota de autonomía como una garantía institucional<sup>13</sup> que salvaguarda las características orgánicas y funciones esenciales del ente, al impedir que otro poder público interfiera de manera decisiva en sus atribuciones, so pena de violar el principio de división de poderes.

---

<sup>13</sup> Cfr. Con la Tesis aislada 2ª. CLXVI/2017, de rubro: "GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS".



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

Una de los principales efectos de dicha autonomía consistió en que el Instituto se convierte en el órgano especializado en procurar la garantía de los derechos de acceso a la información y la protección de los datos personales y por ende, es la máxima autoridad en la materia. Esta función, es la función sustantiva primordial para la que se le creó y por la que se le dotó de autonomía, para que las resoluciones que emitiera fueran imparciales y objetivas, atendiendo a criterios técnicos y especializados.

Tanto la especialidad técnica en la materia como la autonomía funcionan como un ciclo cuyo fin primordial es garantizar debidamente el derecho de acceso a la información para proceder a la entrega cuando se trate información pública o bien, negarla cuando se esté ante información reservada o confidencial. Esta última premisa es fundamental para la presente litis, pues de conformidad con el artículo 6º constitucional toda la información que se encuentre en posesión de los sujetos obligados, tiene el carácter de pública. Esa información es generada mediante el ejercicio de sus funciones y facultades, de modo que desde un inicio goza de una presunción de publicidad. Esta presunción tiene dos pruebas en contrario, de las cuales, una de ellas corresponde a la seguridad nacional. En ese supuesto, se encuentra una justificación para negar la entrega, sin perjuicio de la acreditación de los elementos que la propia Ley General exige.

De este modo, la seguridad nacional es un concepto que en materia de derecho a la información actúa como un límite a su ejercicio, por lo que su utilización debe ser justificada. Si el mismo término se utiliza en un Acuerdo, ley o en general, cualquier acto público, es indudable que esa identidad conceptual tiene un efecto directo en el derecho de acceso a la información, en tanto conlleva un cuestionamiento sobre su posible publicidad.

Asimismo, derivado del reconocimiento de su autonomía institucional, se producen relaciones orgánicas de cooperación y coordinación entre el Instituto y el resto de los poderes. Esta afirmación debe afrontarse con la idea de subordinación, pues mientras una relación de esa naturaleza conlleva revisión y emisión de órdenes, el Instituto actualmente funge como un órgano cuyas decisiones son objetivas, inatacables y que, por tanto, no pueden ser revocadas ni revisadas por otros entes distintos al Poder Judicial de la Federación.

Con la finalidad de reforzar la autonomía de sus funciones, la propia Constitución Política reconoce al Instituto, dentro del artículo 6º fracción VIII, como el órgano *responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública en posesión de los sujetos obligados*. Posteriormente, derivado de esa responsabilidad, se establece en esa misma fracción que tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública de cualquier autoridad, entidad, órgano u



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
*"2021: Año de la Independencia"***

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 ámbito federal.

Sobre esto es necesario hacer una distinción importante entre la función y la competencia que moldea tal función. En primer término, la función o rol que tiene el Instituto dentro del Estado mexicano es la de ser el responsable y vigilante de la debida protección y garantía del derecho de acceso a la información. A efecto de materializar esa función se le dotan de ciertas competencias que, en términos generales, consisten en conocer de los asuntos relacionados con ese derecho.

El conocimiento de los asuntos relacionados con el derecho de acceso a la información manifiesta a través de diversas herramientas procedimentales como son el recurso de revisión y el recurso de inconformidad, igualmente se establecen facultades de verificación y las denuncias por incumplimiento de obligaciones de transparencias. Estos mecanismos coadyuvan a materializar su función constitucional, que, se reitera, consiste en proteger el derecho de acceso a la información y los datos personales.

Finalmente, otro elemento que no debe ignorarse en relación a la competencia del Instituto consiste en que sus resoluciones son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados por lo que solo los particulares podrán impugnar sus determinaciones a través del juicio de amparo. Un tema que vale la pena mencionar es el referente a cuál fue la razón por la cual el legislador plasmó dicha restricción. Podría decirse que la previsión busca que la transparencia y el derecho de acceso a la información de los particulares no se vea vulnerado por autoridades que buscan evadir el cumplimiento de las resoluciones mediante recursos ordinarios o extraordinarios; y menos aún, que lo hagan cuando el Instituto ya ha analizado el caso concreto y en aras de favorecer el interés público, ha determinado entregar la información solicitada.

Asimismo, el principio pro persona tiene una participación importante en la redacción de dichas restricciones, pues a través de aquel, se busca que todos los órganos que, bajo el manto del marco normativo en materia de transparencia, tienen la naturaleza de sujetos obligados, garanticen el principio de máxima publicidad, interpretando las excepciones de la forma más restrictiva posible.

Frente a dicha regla general, se estableció una única excepción, la cual faculta al Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal para impugnar las resoluciones del Instituto, solo y exclusivamente en el caso que éstas puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

*b) Los efectos negativos del Acuerdo reclamado*

Como se señaló en la parte relativa a la procedencia, en litis constitucional como la presente, es necesario traer a colación las consideraciones de la Suprema Corte en torno la parte dispositiva y valorativa de las normas jurídicas. Se ha sostenido en diversos asuntos, como aquél en que se determinó que el artículo 143 del Código Civil de Oaxaca era discriminatorio de las parejas homosexuales -AR 152/2013-, que las normas contienen una parte dispositiva y otra valorativa, la primera se refiere a lo que textualmente establece y la valorativa se refiere al mensaje que la norma envía. Si bien en ese asunto se analizaba de una disposición general de carácter civil que era indudablemente discriminatoria, la idea que desea resaltarse es que ambos aspectos resultan igualmente aplicables a un Acuerdo emitido por el Poder Ejecutivo.

En cuanto a la parte dispositiva, el Acuerdo contiene una clasificación anticipada, generalizada y definitiva, respecto de la información que se produzca en la realización de los proyectos y las obras a cargo del Gobierno de México señalados en su artículo Primero, puesto que los declara de interés público y seguridad nacional, con lo que clasifica como reservada toda la información que se origine en dichos proyectos, siendo una clasificación ex ante y general que no distingue entre cierta información y otra, por lo que se concluye que toda gozará de la misma naturaleza, es decir, reservada.

En relación a la parte valorativa de la norma impugnada, debe tenerse en cuenta que el mensaje que emite es el de la reserva de la información por los motivos ahí indicados. En ese sentido, dicho mensaje servirá, como no podría ser de otra forma, para la elaboración de otros actos jurídicos, que en el caso en concreto, será la reserva de información expresa por parte de los sujetos obligados.

Ahora bien, se considera que el mensaje que emite el Acuerdo impugnado se encuentra relacionado con un régimen de opacidad y secreto que no se ajusta a las directrices establecidas para la aplicación de excepciones al derecho de acceso a la información. Es decir, la utilización de dicho vocablo tiene una aplicación transversal en diversas materias, incluyendo la relativa al acceso a la información.

De tal forma que el Acuerdo impugnado realiza una reserva de la información por motivos de seguridad nacional e interés público y que, por disposición implícita y explícita, será causa jurídica y fundamento de posteriores actos individualizados de reserva, con lo cual se conculca el derecho de acceso a la información pública, que el INAI tiene el deber constitucional de garantizar.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

Como se señaló en párrafos precedentes, tanto en la Constitución Política, como en tratados internacionales y en la Ley General, la seguridad nacional actúa como una de las excepciones más importantes en materia de derecho de acceso a la información, por lo que no resultaría aceptable pretender que la utilización de dicho concepto no tenga una afectación directa en el acceso a la documentación de la materia dentro de la que se haya declarado.

Lo anterior, tampoco debe desligarse de la premisa consistente en que los destinatarios del Acuerdo, es decir, las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, tienen el deber de acatar las instrucciones del titular del Poder Ejecutivo Federal, de modo que en un caso concreto que se presente una situación en la que un particular pretenda acceder a la documentación relacionada con obras públicas y proyectos a cargo del Gobierno de México, el aplicador del Acuerdo hará un examen interpretativo del que resulten la actualización de la excepción de seguridad nacional, en tanto que ya existe un declaración previa y generalizada que lo considera de tal forma.

Ahora bien, en concreto, se estima que el Acuerdo reclamado tiene cuatro efectos negativos cuya naturaleza es distinta: i) un efecto cualitativo; ii) un efecto cuantitativo; iii) un efecto temporal; y, iv) un efecto obligatorio.

En cuanto al efecto cualitativo, éste responde a la pregunta siguiente: ¿qué naturaleza tiene la información que se genere derivado de obras públicas y proyectos a cargo del Gobierno de México? La respuesta, fundada en una interpretación literal del Acuerdo, es que tiene la naturaleza de reservada en razón de un argumento de seguridad nacional.

El que una información sea categorizada o declarada como de seguridad nacional, sin opción a considerar que no lo es, sólo tiene el efecto de que, según lo establecen los artículos 4º, 104, fracción I, 113, fracción I, 157, 189, 190 y 191 de la Ley General de Transparencia, la información se clasifique de forma definitiva como reservada. Esto es, se actualiza una excepción al derecho de acceso a la información, en virtud de enfrentarse al límite constitucional de la seguridad nacional, la posibilidad de acceder al contenido de la documentación se encuentra con un límite legal que es el Acuerdo mismo.

Por lo tanto, queda de manifiesto la obligatoriedad del Acuerdo impugnado ya que su finalidad es excluir de forma definitiva toda la legislación, incluida la Constitución y el sistema normativo en materia de transparencia y acceso a la información, la preparación y desarrollo de los proyectos y obras a los que refiere, con la natural consecuencia de que, por ende, la disposición que regirá respecto de cada materia o ámbito en a esas obras y proyectos, como en materia de acceso a la información, será solamente el



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

Acuerdo en cita y, si en materia de acceso a la información la única consecuencia que tiene la declaratoria de seguridad nacional es clasificar como reservada la información, se concluye inevitablemente que estamos ante una clasificación de la información generalizada, previa, obligatoria (sin posibilidad a otra opción), excluida y, por ende, definitiva, de todo el sistema normativo en materia de transparencia y acceso a la información, esto es, artículo 6º y 134 constitucionales, así como la LGTAIP y los ordenamientos que de ella deriven.

En este sentido, el Acuerdo contiene el imperativo de considerar, entre otros objetos y supuestos que nazcan o se generen en las obras y proyectos de mérito, a la información que se origine en estos proyectos como información de interés público y de seguridad nacional, sin posibilidad a otro actuar o consideración, por lo que forzosamente la información de mérito será considerada de interés público y seguridad nacional y por ende, no podrá ser conocida.

El efecto cuantitativo responde a la pregunta siguiente: ¿qué información será reservada? ¿la totalidad de documentación que se genera alrededor de las obras y proyectos públicos o únicamente ciertos documentos? El Acuerdo no es claro en dar una respuesta rápida y fija; sin embargo, de una interpretación armónica se concluye que será toda la documentación generada, en tanto no distingue entre tipos de información.

Ello es así porque se emite una determinación genérica respecto de todo lo relacionado con esos proyectos, sin importar cuál sea el objeto sobre el que recae dicha clasificación, resultando **sobreinclusiva**, pues no delimita sobre qué objeto o supuesto recae la reserva, si únicamente sobre la información o, si únicamente sobre las obras, entre otras.

Esta aparentemente simple declaratoria genera un resultado muy significativo a nivel de rendición de cuentas, puesto que al afirmar que se declara(n) de interés público y seguridad nacional los proyectos y las obras que en él se señalan, significa que dicha categorización de todos los objetos indeterminados a los que se dirige es obligatoria, incluye cualquier documento por insignificante que sea, como un dato que no puede ser conocido por la sociedad. No se deja margen respecto de si algún objeto o información que nazcan en el seno de tales proyectos u obras o las obras mismas, pueden, en un momento posterior, considerarse que no son de interés público y de seguridad nacional, sino que forzosamente lo serán.

El efecto temporal se relaciona con el tiempo en el que estarán reservados esos documentos, así como a partir de cuándo se materializa la reserva. En relación con el primer punto, nuevamente el Acuerdo no agota los elementos mínimos que exige la actualización de una reserva de información. Aquí no debe dejar de señalarse que las



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

reservas deben estar sujetas a un plazo fijo, de modo que cuando éste termine, la sociedad tenga el derecho de conocer el contenido de la documentación que durante algún período se mantuvo en secreto porque su divulgación representaría un mayor problema. Sobre el segundo punto, la entrada en vigor del Acuerdo tiene un papel fundamental en la determinación del inicio de la reserva. De conformidad con el artículo primero transitorio, entra en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, es decir, el 22 de noviembre de 2021.

La poca precisión del Acuerdo crea un escenario de inseguridad jurídica que transgrede los elementos que deben acreditarse al momento de declarar una reserva; requerimientos sin los cuales no puede considerarse justificada y legítima la restricción al derecho de acceso a la información.

*c) Razones concretas que justifican declarar inconstitucional dicho Acuerdo.*

Una vez que se han desarrollado los efectos negativos del Acuerdo reclamado, lo procedente es exponer las razones concretas que justifican declararlo inconstitucional. Al efecto, las violaciones que se identifican consisten por un lado, en una transgresión directa al derecho de acceso a la información, es decir, una violación sustantiva; y por otro lado, una transgresión a la esfera de facultades del Instituto, esto es una violación competencial.

*c.1 Sobre la violación sustantiva*

La clasificación generalizada que el Presidente realiza mediante el Acuerdo es violatoria del derecho de acceso a la información, pues reserva la información de forma total y no atiende a lo establecido en el título Sexto de la Ley General de Transparencia, pues en ningún momento se observa que el Ejecutivo colme los requisitos y supuestos a que se refiere el propio título como lo es, fundar y motivar la causal, a través de la aplicación de la prueba de daño.

Ello implica una flagrante violación al artículo 6º constitucional, así como los numerales que protegen este derecho en el ámbito internacional, tanto en su vertiente individual, como en su vertiente colectiva, puesto que, por un lado, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Federal, la única forma legítima para limitar o intervenir en el derecho en comento, es cumpliendo una serie de requisitos con los que se acredita una limitación justificada al derecho.

Si en el caso la reserva generalizada, previa, absoluta y excluyente del sistema normativo del derecho de acceso a la información, no se adecua en ninguna de sus





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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

partes a los requisitos constitucionales ni legales en mención, se concluye entonces que la intervención en el derecho es inconstitucional, pues además de no cumplir con ningún requisito ni procedimiento para el efecto, vacía de contenido el derecho, toda vez que nulifica en todos sentidos el acceso a la información que se genere en las obras y proyectos en mención.

Por otro lado, viola el derecho de acceso a la información en su vertiente colectiva, ya que si en su perspectiva social, este derecho funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional, lo que justamente se inserta en el centro de la democracia representativa,<sup>14</sup> se concluye que al impedir el acceso a la información de esas obras y proyectos de forma tajante y categórica, inhibe la crítica social o pública a su respecto, con lo que la posibilidad del control y el debate político que busca el derecho en esta vertiente, sobre los actos de las autoridades, se ve absolutamente nulificado.

Como apoyo a lo anterior, se trae a colación el criterio de esa Suprema Corte contenido en la tesis CCXV/2009, emitida por la Primera de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, novena época, visible Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Diciembre de 2009, página 287, cuyo rubro es **LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL.**

Conforme a dicho criterio, el derecho de acceso a la información es un prerrogativa central en un estado constitucional en tanto convierte a la sociedad en una pieza básica para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. Por consiguiente, cuando un acto público limita ese derecho afecta 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.

Ahora bien, un punto que no debe pasar desapercibido consiste en que aquellos casos en los que la información que se pretende conocer verse sobre obras o proyectos públicos desarrollados por el gobierno de un país, se genera un deber reforzado de transparentar las actuaciones que giran alrededor de aquellos, en tanto concretizan las funciones del Estado, al tiempo que utilizan recursos públicos para su implementación.

---

<sup>14</sup> Cfr. A.R. 492/2014, página 42, resuelto por la Primera Sala el 20 de mayo de 2015, por mayoría de tres votos.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
*"2021: Año de la Independencia"***

Como ejemplo de la importancia entregar información relativa a los proyectos públicos del Estado, vale la pena hacer mención de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 19 de septiembre de 2016 en el caso Claude Reyes vs Chile. Los hechos del caso se basan en la solicitud de información presentada por los señores Marcel Claude Reyes, Sebastián Cox Urrejola y Arturo Longton Guerrero al Comité de Inversiones Extranjeras relativa a un contrato de inversión extranjera celebrado originalmente entre el Estado de Chile y dos empresas extranjeras, con el fin de desarrollar un proyecto de industrialización forestal, que generó gran discusión pública por el impacto ambiental que podía tener. En respuesta, el Comité negó su entrega.

Al respecto, la tribunal regional determinó que 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. 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.

Asimismo, señaló que el establecimiento de restricciones al derecho de acceso a información bajo el control del Estado a través de la práctica de sus autoridades, sin la observancia de los límites convencionales crea un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria del Estado en la clasificación de la información como secreta, reservada o confidencial, lo cual genera inseguridad jurídica respecto al ejercicio de dicho derecho y las facultades del Estado para restringirlo.

Resoluciones como éstas demuestran la importancia de la transparencia y la rendición de cuentas en un Estado constitucional, en tanto coadyuvan a generar confianza en las autoridades pues la sociedad tiene un acceso amplio a aquellas actuaciones que por su importancia deben estar al alcance de todos.

**Si la experiencia internacional y nacional ha sido unánime en considerar que este tipo de información no puede tener el carácter de reservada cuando un particular presente una solicitud de información, por mayoría de razón se rechaza un acto que tiene como efecto declarar de forma previa y generalizada que los proyectos y obras públicas están sujetos a una excepción de seguridad nacional. Este rechazo se complementa con lo previsto por el artículo 108 de la Ley General de Transparencia -que como se señaló, forma parte del parámetro de regularidad-, el cual señala lo siguiente:**



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

**Artículo 108.** *Los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen Documentos o información como reservada. La clasificación podrá establecerse de manera parcial o total de acuerdo al contenido de la información del Documento y deberá estar acorde con la actualización de los supuestos definidos en el presente Título como información clasificada.*

**En ningún caso se podrán clasificar documentos antes de que se genere la información.**

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

Contrario a lo establecido en el presente artículo, el Acuerdo impugnado, realiza una reserva anticipada, generalizada y categórica de toda aquella información relacionada con los proyectos u obras de infraestructura, estratégicos y prioritarios, al clasificarlos como de interés público y seguridad nacional. Al hacerlo así, veda de manera tajante y definitiva el derecho de acceso a la información de la sociedad mexicana en relación a dichas obras o proyectos y por tanto, resulta contrario a lo establecido en el parámetro de regularidad constitucional.

### *c.2 Sobre la violación competencial*

Tal como se señaló en el primer apartado, el Instituto hoy en día funge como la máxima autoridad en materia de transparencia y derecho de acceso a la información derivado de la autonomía que se le otorgó por reforma constitucional el siete de febrero de dos mil catorce. Así, para ejercer debidamente sus funciones debe regir sus actuaciones conforme a lo establecido en la Constitución Política, los tratados internacionales aplicables, así como las leyes reglamentarias de la materia. Esos instrumentos conforman, en esencia, la parte sustancial del derecho de acceso a la información.

Como se explicó tanto en el apartado relativo al contenido y alcance del derecho de acceso a la información, como en la parte relativa a la nómina competencial del Instituto, la parte sustancial del derecho de acceso a la información consiste en regirse por un principio de máxima publicidad, el cual encuentra dos excepciones, siendo una de ellas la seguridad nacional.

El mismo término de seguridad nacional se utiliza en el Acuerdo reclamado como una justificación para acelerar determinados procedimientos administrativos relacionados con obras y proyectos públicos a cargo del Gobierno de México, al utilizarse, es decir, al materializar una identidad conceptual es innegable que existe una limitación injustificada a la presunción de publicidad que rige las actuaciones públicas, sin que en el caso se hayan explicado las razones que justifican la reserva. En el caso concreto, el Acuerdo



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
*"2021: Año de la Independencia"***

crea un sistema de excepciones para acceder a la información que derive de la realización de obras y proyectos público. Dicho sistema, transgrede directamente el derecho de acceso, pero igualmente termina por restar competencia al Instituto, esto sucede por dos razones.

La primera consiste en que la declaración que realiza el presidente a través del Acuerdo, es de naturaleza definitiva y por supuesto, obligatoria para las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, por lo que la competencia del Instituto para revocar la reserva y abrir la información, se vulnera de forma definitiva e irreparable.

En efecto, la Constitución Política establece que el organismo garante federal, será el que decida en definitiva, respecto de todos los asuntos relacionados con el derecho de acceso a la información, entre estos asuntos, se encuentran los procedimientos que determinen la reserva definitiva de la información. Esto es, los procedimientos de impugnación en materia de acceso a la información pública, como lo son el recurso de revisión y el recurso de inconformidad.

En ese sentido, el depositario del Poder Ejecutivo de la Unión, al excluir la aplicación de todo el sistema normativo, incluido el de acceso a la información, excluye también la competencia de este Instituto para determinar de forma definitiva y en sede administrativa, si cierta información debe ser clasificada como reservada por motivos de seguridad nacional, puesto que la reserva formulada en los términos establecidos en el Acuerdo es generalizada, absoluta, obligatoria, previa, definitiva y ajena a todo el sistema normativo relacionado con la materia.

En otras palabras, como el Acuerdo impugnado crea un régimen alterno al constitucional y legal, se crea un régimen ajeno al parámetro constitucional y con ello impide al organismo garante federal ejercer la competencia que el sistema normativo en materia de acceso a la información le atribuye, en relación a la información que se derive de esas obras, dado que el Instituto sólo actúa y puede actuar con fundamento en ese sistema normativo.

Aunado a ello, al crear un régimen ajeno, el Acuerdo de forma definitiva determina que los proyectos y obras que señala son de seguridad nacional, con la inevitable conclusión de que su información resulta clasificada como reservada por ese motivo. Esto es, si el Acuerdo descarta todo lo establecido en el sistema normativo en comento, es indudable que también descarta la competencia del Instituto para ser autoridad máxima en la materia y, a su vez, se arroga de forma implícita esa facultad.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
*"2021: Año de la Independencia"***

En ese sentido, a efecto de retomar la diferencia realizada en párrafos previos entre función y competencia derivado de la función, es claro que el contenido del acuerdo transgrede la función que tiene encomendada constitucionalmente, la cual reside en ser el responsable de garantizar el derecho de acceso a la información. Al efectuar ello, se causa un perjuicio directo a su competencia, en tanto el conocimiento de los asuntos relacionados con el derecho se encuentra limitado por un Acuerdo que declara de forma definitiva, generalizada y previa, que todo lo relacionado con obras y proyectos públicos realizados por el Gobierno de México, será una cuestión de seguridad nacional.

La segunda razón se relaciona la propia existencia del Acuerdo que, de facto, pasa a formar parte de los referentes jurídicos que deben regir las actuaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en aquellos casos en los que les compete responder una solicitud de información en materia de obras públicas y proyectos del Gobierno de México.

Sin duda alguna, las facultades de control y revisión de este Instituto que previo a la emisión del acuerdo se basaban en la Constitución, tratados internacionales y leyes reglamentarias, se ven materialmente afectadas por la adición de un Acuerdo inconstitucional respecto del cual no tiene facultades de inaplicación o de analizar su regularidad. Así, toda aquella información que se genere en poder de las entidades y dependencias, será reservada con fundamento en el acuerdo impugnado y cualquier instancia de revisión que llegue al conocimiento del Instituto actor, pierde cualquier sentido de eficacia.

En la medida en que el INAI no es autoridad competente para analizar la regularidad constitucional del Acuerdo que se impugna, cualquier reserva que se realice por parte de un sujeto obligado en los términos del mismo, limita su función garante y le genera un obstáculo jurídico para proteger debidamente el derecho de acceso a la información, ya que éste tiene competencia para analizar la prueba de daño que sustenta una potencial reserva, no así un acto administrativo emitido por el Presidente de la República que realiza una clasificación general de reserva de la información.

En ese sentido, conforme a las consideraciones antes expuestas, se solicita a ese Máximo Tribunal del país, que declare fundado este concepto de invalidez, en tanto representa un límite injustificado al derecho de acceso a la información, que, al mismo tiempo, limita la función garante de este Instituto, pues declara de manera previa, generalizada y sin exponer las razones que lo justifiquen, que será una cuestión de seguridad nacional, todo lo relacionado con obras y proyectos públicos realizados por el Gobierno de México.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

Ello causa una afectación al núcleo esencial del derecho a la información que se relaciona con el principio de máxima publicidad, pero igualmente afecta la garantía institucional que gira alrededor del derecho que se relaciona con la existencia de un organismo fortalecido y autónomo en sus funciones.

**Segundo concepto de invalidez.- El 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, es contrario a los artículos 73, fracción XXIX-M y 89, fracción VI, en relación con el 6º de la Constitución General de la República, 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.**

Tal como ya se precisó previamente, en el acuerdo citado se declaró 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.

Se debe precisar que el concepto de seguridad nacional se estableció en el texto constitucional mediante decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación (en adelante DOF) del 5 de abril de 2004, específicamente en su artículo 73, fracción XXIX-M, en donde se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de seguridad nacional, y se configuró normativamente al expedirse la Ley de Seguridad Nacional el 31 de enero de 2005.

Por otro lado, en términos del artículo 89, fracción VI de la Constitución Federal, el Presidente de la República tiene a su cargo preservar la seguridad nacional. Esto en los términos de la ley respectiva, es decir, la Ley de Seguridad Nacional.

Ahora bien, en este punto resulta conveniente traer a colación lo previsto en el artículo 3º de la Ley de Seguridad Pública, que establece lo siguiente:



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

**Artículo 3.-** *Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:*

- I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;*
- II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;*
- III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;*
- IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*
- V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y*
- VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.*

Tal como se desprende del artículo en cita, el Congreso de la Unión estableció que por seguridad nacional, se entiende: **las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano**, previendo un catálogo ejemplificativo de éstas, con lo cual se delimitan los alcances del concepto de seguridad nacional.

En este sentido, es de recordar que, si bien es cierto, es facultad y obligación del Presidente de la República preservar la seguridad nacional, también lo es que esto debe realizarlo en términos de la Ley en comento, por lo que no le es dable declarar, ampliar o establecer nuevos supuestos de seguridad nacional, como sucede en el Acuerdo citado, en el cual declara que las obras o proyectos citados en el mismo, serán considerados de seguridad nacional, lo cual va en contra del orden constitucional, dado que no cuenta con las atribuciones para poder realizar tal declaración, máxime cuando del contenido del acuerdo, no se desprende la vinculación entre la realización de las obras y proyectos mencionados en él, con la seguridad nacional en términos del artículo 3º de la Ley de Seguridad Nacional.

La Seguridad Nacional es un concepto fundamental de valor constitucional, lo que significa que constituye un principio fundante del Estado mexicano, muestra de ello es precisamente la atribución conferida al Presidente de la República en el artículo 89, fracción VI de nuestra Constitución Federal. Por otro lado, se contempla en el diverso artículo 35, fracción VII, punto 3º, como un elemento que no puede ser objeto de una consulta popular. Asimismo, en términos de los artículos 6º y 16 Constitucionales, se encuentra referido expresamente como una restricción a los derechos humanos de acceso a la información y de protección de datos personales. Bajo esa premisa, la Seguridad Nacional es un bien social y jurídico que debe protegerse y resguardarse y, por tanto, los órganos encargados de su protección deben evitar y contrarrestar cualquier amenaza a la misma.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
*"2021: Año de la Independencia"***

En ese orden de ideas, el Artículo Primero del acuerdo combatido, es contrario al principio de máxima publicidad previsto en el artículo 6º Constitucional, inciso A, fracción I, que establece que toda la información en posesión de cualquier autoridad, que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes. Es así, en tanto que al considerar tales obras y/o proyectos como de seguridad nacional, supone que la información que derive de las mismas es también de seguridad nacional. Es decir, se antepone la limitación del derecho, que es la excepción, a la regla general de que, en principio, toda la información es de carácter público.

En el caso concreto, el titular del Ejecutivo Federal, con la emisión del acuerdo citado, conculcó el artículo 6º constitucional, ya que sin facultad para ello e indebidamente declaró como seguridad nacional la realización de las obras y/o proyectos a que se refiere el mismo, lo que implica que la información que se genere con motivo de la aplicación del acuerdo, será considerada como información de seguridad nacional, lo cual es, sin lugar a dudas, una restricción y límite en el ejercicio del derecho de acceso a la información, habida cuenta que hace nugatorio el acceso a información ya disponible y aquella que aún no se genera, respecto de la cual, en términos normativos, no se sabe si ésta efectivamente pudiera afectar la seguridad nacional.

Lo establecido en el multicitado acuerdo, coloca al derecho de acceso a la información en una circunstancia de debilitamiento orgánico, pues hace inaccesible toda la información que se genere con motivo de la aplicación del acuerdo, al categorizar como seguridad nacional aspectos que no se encuentran contemplados dentro de la Ley de Seguridad Nacional y, que dicho sea de paso, no le es dable al titular del Ejecutivo Federal incorporar, ampliar o establecer nuevos supuestos a los previstos en la Ley en comento.

En este punto, es necesario destacar que de conformidad con el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, se determinó modificar las fracciones I, IV y V del apartado A, y adicionar una fracción VIII al artículo 6º, entre otros preceptos legales.

Así, tal y como se expuso con antelación, se estableció constitucionalmente un nuevo marco jurídico en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos de personales, imponiendo a toda autoridad una serie de restricciones y proscripciones respecto de tales derechos fundamentales. Esto es, desde el texto constitucional, en lo





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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**  
**PRESIDENCIA**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**  
**OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021**  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
*"2021: Año de la Independencia"*

concerniente al derecho de acceso a la información se estableció un marco configurativo que toda autoridad en el Estado mexicano debe respetar y al cual debe ceñir su actuar, tal como se desprende del contenido vigente del artículo constitucional citado.

En este sentido, existen una serie de deberes y obligaciones constitucionales que previeron los únicos límites y restricciones válidos al derecho de acceso a la información:

- 1) Toda la información en posesión de los sujetos obligados en el ámbito federal, estatal y municipal es pública y **sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público v seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes; y**
- 2) En cualquier interpretación que se haga en relación al derecho de acceso a la información prevalecerá el principio de máxima publicidad;

En este sentido, es importante destacar que si bien es cierto se dispuso que el derecho de acceso a la información puede ser limitado o restringido por razones de seguridad nacional, también lo es, que la limitación **debe ser de manera temporal y siempre bajo criterios de racionalidad y debida justificación, en los términos del marco normativo aplicable.**

Al respecto, conviene traer a cuenta que en el ámbito del Sistema Interamericano de protección de derechos humanos encontramos que, en lo que concierne a los límites y restricciones, éstas encuentran sustento convencional en lo previsto en los artículos 30 y 32 punto 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que señalan:

*"Artículo 30. Alcance de las Restricciones. Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas."*

**"Artículo 32. Correlación entre Deberes y Derechos**

...

**2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática."**

De lo anterior, encontramos que, para la protección de derechos humanos en el Sistema Americano los Estados parte –como es el caso de México– han convenido que los límites o restricciones convencionalmente permitidas, son aquellas que sean conformes a las leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

Aunadas a lo anterior, encontramos que en materia de acceso a la información, el inciso b) del punto 2 del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, permite restricciones por razones de seguridad nacional.

En este sentido, debe señalarse que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, interpretando los preceptos convencionales antes referidos, ha establecido un estándar que todo Estado parte debe seguir para que se considere válida, en términos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la restricción o límite a un derecho fundamental, así encontramos los siguientes precedentes:

**1. Caso Artavia Murillo y otros (Fertilización in vitro) vs. Costa Rica.-**

*"273. Al respecto, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que un derecho puede ser restringido por los Estados siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias; por ello, deben estar previstas en ley en sentido formal y material perseguir un fin legítimo (...) En el presente caso, la Corte ha resaltado que el "derecho absoluto a la vida del embrión" como base para la restricción de los derechos involucrados, no tiene sustentó en la Convención Americana, razón por la cual no es necesario un análisis en detalle de cada uno de dichos requisitos, ni valorar las controversias respecto a la declaración de inconstitucionalidad en sentido formal por la presunta violación del principio de la reserva de ley. Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal estima pertinente exponer la forma en que el sacrificio de los derechos involucrados en el presente caso fue desmedido en relación con las ventajas que se aludían con la protección del embrión."*

**2. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos.-**

*"176. El primer paso para evaluar si una restricción a un derecho establecido en la Convención Americana es permitida a la luz de dicho tratado consiste en examinar si la medida limitativa cumple con el requisito de legalidad. Ello significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material."*

En este orden de ideas, de conformidad con lo sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para que sea válida una restricción o límite a un derecho fundamental, es importante que la medida limitativa o restrictiva:

- a) No sea abusiva o arbitraria;
- b) Esté contenida en una ley en sentido formal y material; y,
- c) Persiga un fin legítimo;

En el mismo sentido, conforme al artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y lo resuelto en el caso Claude Reyes y otros Vs. Chile<sup>15</sup>, para

<sup>15</sup> Visible en [https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf)



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

considerar válidas las excepciones al derecho a la información, se deben cumplir como requisitos:

- a) Que deben estar previamente fijadas por ley;
- b) Que la restricción establecida por ley debe responder a un objetivo permitido por la Convención Americana. Al respecto, el artículo 13.2 de la Convención permite que se realicen restricciones necesarias para asegurar "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
- c) Que las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho.

En similar sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. LX/2000 de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN, SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS." Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 74; así como la Segunda Sala del Máximo Tribunal en la tesis 2a, XLIII/2008 que obra bajo el rubro "TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII. Abril de 2008, página 733, establecieron que el ejercicio del derecho a la información no es irrestricto, sino que tiene límites o restricciones que se sustentan en la protección de la seguridad nacional y en el respeto a los intereses de la sociedad y a los derechos de los gobernados.

Por ello, las restricciones deben cumplir con la condición de que tales límites atiendan a intereses públicos o de los particulares y encuentren justificación racional en función del bien jurídico a proteger, es decir, que exista proporcionalidad y congruencia entre el derecho fundamental de que se trata y la razón que motive la restricción legislativa correspondiente, la cual debe ser adecuada y necesaria para alcanzar el fin perseguido, de manera que las ventajas obtenidas con la reserva compensen el sacrificio que ésta implique para los titulares del derecho fundamental mencionado o para la sociedad en general.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

Es el caso, que el acuerdo combatido no cumple tanto como lo previsto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como con el estándar interamericano previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni con la interpretación que al respecto ha realizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que el acuerdo en cita, en primer término clasifica la información a través de un Acuerdo y no de una Ley. Además, de forma arbitraria y sin claridad alguna prevé que las obras y/o proyectos contemplados en él son de seguridad nacional, lo que implica que toda la información generada a partir de su aplicación seguirá la misma suerte.

Es decir, el Ejecutivo Federal, de manera arbitraria, sin claridad alguna y sin hacerlo en ley, limita y restringe el derecho fundamental de acceso a la información, pues impide que cualquier persona pueda conocer toda la información generada con la realización de dichas obras y/o proyectos. Esto es así, pues atendiendo a los parámetros establecidos tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para decretar la validez y legitimidad de los límites y restricciones impuestos a un derecho fundamental, resulta inconcuso que el acuerdo combatido no los reúne, por lo siguiente:

- El establecimiento de los supuestos de seguridad nacional contemplados en el acuerdo combatido, **no se encuentran previstos en Ley** (Ley de Seguridad Nacional), sino que fueron emitidos por el titular del Ejecutivo Federal, quien **no tiene facultades para tal propósito**, ni de acuerdo con la LSN ni con la LGTAIP.
- La restricción que supone considerar a las obras y/o proyectos contemplados en el acuerdo como de seguridad nacional y, por ende, de la información generada a partir de las mismas, no encuentra justificación en que sea necesaria para asegurar la protección de la seguridad nacional, toda vez que, como ya se estableció previamente, la categorización de seguridad nacional realizada por el titular del Ejecutivo Federal, no encuadra en los supuestos que se encuentran contenidos en la Ley de Seguridad Nacional, esto es, no es **idónea** para tales efectos, con independencia de que no fueron establecidos por el órgano facultado para ello, es decir, el Congreso de la Unión.
- Tampoco se justifica la **necesidad** ni la **proporcionalidad** del acuerdo materia de la controversia, toda vez que, si bien, en nuestra legislación vigente resulta legítima la restricción de la información por razones de seguridad nacional, lo cierto es que dicho acuerdo resulta innecesario ya que no se advierte que tenga utilidad alguna tomando en consideración que la Ley de Seguridad Nacional es suficiente y basta para regular este concepto, y que, junto con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, es posible establecer los parámetros



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

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"

respecto de la información que debe ser clasificada. Asimismo, no es proporcional, porque el perjuicio que se producirá cuando se aplique el acuerdo, es mayor que el beneficio que podría representar, pues genera restricciones al derecho de acceso a la información y no supone un beneficio para el fin pretendido.

Por último, es de destacar que el Acuerdo impugnado vulnera el derecho de acceso a la información, porque abre una brecha respecto a la garantía procesal prevista para su protección, ya que el principio de definitividad de las resoluciones de este Instituto frente a los sujetos obligados, se afecta, ya que su excepción relativa a que el Consejero Jurídico puede interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo cuando advierta que puede estar en peligro la seguridad nacional, se convertiría en la regla general, pues so pretexto de que la información generada con la realización de obras y/o proyectos en torno al acuerdo combatido es de "Seguridad Nacional".

Asimismo, se limita la actuación de este órgano autónomo en tanto que, si bien las resoluciones del Institución Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales son inatacables por parte de los sujetos obligados, al actualizarse la posibilidad de que se interponga el recurso de revisión en materia de seguridad nacional, también se afectarían los principios de expedites y oportunidad de la información, pues al facultar la vía recursiva para la autoridad, respecto de toda la información que se genere a partir de la aplicación del acuerdo, las personas deberán esperar dos instancias para obtenerla, la de este Instituto y la de la Corte, cuando no toda la información debiera ser materia de este último recurso.

Conforme a lo expuesto, se concluye que el Artículo Primero del acuerdo en cita, violenta el orden constitucional, al establecer nuevos supuestos de seguridad nacional, aun cuando tal facultad no se encuentra disponible para el Presidente de la República, aunado a que lo dispuesto en el artículo de mérito no encuadra en lo dispuesto por la Ley de Seguridad Nacional, violando con ello los artículos 73, fracción XXIX-M y 89, fracción VI de la Constitución Federal. Violación que a su vez transgrede lo dispuesto por el artículo 6º Constitucional, dado que se establece una reserva *ex ante* al categorizar como seguridad nacional las obras y proyectos que se realicen a partir del acuerdo en cita, lo que trae consigo que la información generada con tal motivo sea considerada también de seguridad nacional; con lo que se invade la esfera de competencias de este órgano garante como máxima autoridad, en sede administrativa, para resolver todas los asuntos relacionados con el derecho de acceso a la información, **como lo es aquel en que se determina reservar la información por estimar que la misma pone en peligro la seguridad nacional.**



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

**Tercer concepto de invalidez.- 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. ANTECEDENTES Y MARCO CONSTITUCIONAL EN MATERIA ECONÓMICA.**

Una de las funciones más trascendentes que la Constitución le otorga al Estado Mexicano es la de organizar y conducir el desarrollo nacional fortaleciendo la soberanía nacional y su régimen democrático buscando el crecimiento económico y una más justa distribución del ingreso de las familias. Para lograr esos objetivos el Estado tiene herramientas democráticas que buscan cumplir con esos principios. En ese sentido, la rectoría económica del Estado, la planeación del desarrollo nacional y las actividades consideradas como prioritarias y estratégicas, encuentran sustento constitucional en los artículos 25, 26, 27 y 28, denominado el capítulo económico de la Constitución. Así, la rectoría económica del Estado se encuentra establecida en el primer párrafo del artículo 25 constitucional, que dispone:

*“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo”.*

Debe señalarse que la función comprende la elaboración de instrumentos de planeación para que sean ejecutados por los agentes del Gobierno facultados para ello, lo cual se hace de manera programática y en los periodos que la Constitución prevé.

En el citado precepto, se sientan las bases para que el Estado implemente las políticas necesarias para el desarrollo económico con un enfoque democrático. Esto es, con la intervención de entes públicos y privados, característica esencial de un Estado constitucional de derecho, el cual debe regir su actuar ajustado al marco constitucional y legal con la participación de la sociedad.

No es dable concebir un Estado democrático en el que la conducción, gestión y ejecución de la actividad económica se concentre en un solo poder público. De ello, la Constitución dispone que en el diseño de las actividades económicas deban confluir todos los poderes públicos de la República e incluso otorga a la sociedad la posibilidad de participar por ejemplo en el diseño del Plan Nacional de Desarrollo. Así, el referido artículo 25 atribuye



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

al Estado la conducción de la rectoría económica en la que se concibe al mismo no como un solo poder público, sino como la unidad republicana integrada por los tres poderes de la Unión, las entidades federativas y municipios, en el ámbito de su competencia.

Por su parte, el artículo 26 de la Constitución, esencialmente sienta las bases para que se lleve a la práctica la rectoría económica y para esos efectos señala:

- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación;
- En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley; y,
- El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley

Estas referencias enuncian de manera puntual las medidas que debe llevar a cabo el Estado para fungir como rector en materia económica, haciendo énfasis en que las acciones para fomentar la actividad económica deben estar insertas en un Plan Nacional amparado bajo principios democráticos. Esto significa que deben converger los órganos del Estado en su elaboración, implementación e incluso en su evaluación.

En ese sentido, el Poder Reformador de la Constitución determinó regular de manera precisa este supuesto en la Ley de Planeación, reglamentaria de este artículo, en la que se establece de manera puntual cómo debe elaborarse, ejecutarse y revisarse el Plan Nacional de Desarrollo de nuestro país.

La citada ley señala en su artículo 20 que *"En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley."* Como puede observarse la rectoría económica del Estado debe ir acompañada de la consulta a la sociedad. Sirve de criterio la siguiente jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

**DESARROLLO SOCIAL. SURGE COMO PARTE INTEGRAL DE LA INSTAURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA DE PLANEACIÓN ECONÓMICA, DEMOCRÁTICA Y SOCIAL, RECONOCIENDO LA NATURALEZA MIXTA DEL ESTADO, POR LO QUE ES PIEZA CENTRAL DEL PROCESO DE PLANEACIÓN DEL DESARROLLO NACIONAL EN GENERAL.**

*La facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de "planeación nacional del desarrollo económico y social" se incorporó a la Constitución Federal mediante decreto de tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, al adicionarse la letra D a la fracción XXIX del artículo 73 constitucional. Esta reforma al artículo 73 no fue aislada, sino que se incorporó en un paquete de reformas relativo a las principales atribuciones del Estado en materia económica en la que se modificaron, entre otros, los artículos 16, 25, 26, 27 y 28. De este modo, esa facultad surge como parte integral de la instauración constitucional del sistema de planeación económica, democrática y social, reconociendo la naturaleza mixta del Estado. La reforma unificó los elementos de planeación nacional y buscó la coordinación e inducción de distintos niveles de gobierno o particulares al incorporarlos de manera expresa en el sistema nacional de planeación. La materia de desarrollo social es, entonces, una pieza central del proceso de planeación del desarrollo nacional en general, que se desarrolla en concreto a través del sistema nacional de planeación del desarrollo social y se ejecuta mediante la cooperación de las entidades y coordinación de las competencias, en materia de desarrollo social, previstas tanto a nivel federal, como a nivel estatal y municipal.*

*Controversia constitucional 41/2006. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 3 de marzo de 2008. Unanimidad de diez votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Raúl Manuel Mejía Garza y Laura Patricia Rojas Zamudio*

Por otro lado, en el artículo 27 de la Constitución se sientan las bases para la regulación de la propiedad de las tierras dominio directo de la nación, distinguiéndola de la propiedad privada. Todo lo cual está reglamentado en las leyes correspondientes, cuya emisión es potestad soberana del Congreso de la Unión.

Este precepto constitucional en materia económica, remite a las leyes especiales la regulación de los actos jurídicos que se llevan a cabo por parte de los operadores jurídicos para implementar lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo con el objeto de impulsar el desarrollo económico del país y lograr disminuir la brecha de desigualdad existente entre los mexicanos.

Por otra parte, el artículo 28 de la Constitución menciona como áreas estratégicas a: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos. Además, precisa que la comunicación vía satélite y los ferrocarriles serán áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución. En ese sentido, es fundamental precisar que las áreas prioritarias y estratégicas, son conceptos normados por la propia





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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

Constitución como parte del concepto de rectoría económica y desarrollo nacional. E incluso, las leyes en sentido formal que regulen el desarrollo de dichas áreas, deberán ajustarse a lo que precisa el apartado económico de la Constitución. Es decir, se trata de conceptos indisponibles salvo para el Poder Revisor de la Constitución. En ese sentido, ese Tribunal Constitucional ha sostenido, en la jurisprudencia que se cita a continuación, que la actividad económica cuya rectoría corresponde al Estado debe estar plasmada en ley.

***FINES EXTRAFISCALES. LAS FACULTADES DEL ESTADO EN MATERIA DE RECTORÍA ECONÓMICA Y DESARROLLO NACIONAL CONSTITUYEN UNO DE SUS FUNDAMENTOS.***

*De conformidad con el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, el cual debe ser útil para fortalecer la soberanía nacional y su régimen democrático, en el que se utilice al fomento como un instrumento de crecimiento de la economía, del empleo y para lograr una justa distribución del ingreso y de la riqueza, y que permita el pleno ejercicio de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales protegidos por la Constitución Federal, por lo que el ente estatal planeará, coordinará y orientará la actividad económica, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades otorgado por la propia Ley Fundamental. Asimismo, el citado precepto constitucional establece que al desarrollo nacional concurrirán, con responsabilidad social, los sectores público, privado y social, así como cualquier forma de actividad económica que contribuya al desarrollo nacional; que el sector público tendrá, en exclusiva, el control y propiedad de las áreas estratégicas que señala la Constitución, y podrá participar con los sectores privado y social, en el impulso de las áreas prioritarias; que bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas sociales y privadas, con sujeción a las modalidades que dicte el interés público, así como al uso de los recursos productivos, donde se atienda al beneficio general, cuidando su conservación y el medio ambiente, y que en la ley se alentará y protegerá la actividad económica de los particulares, y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico social. En congruencia con lo anterior, al ser los fines extrafiscales, razones que orientan a las leyes tributarias al control, regulación y fomento de ciertas actividades o sectores económicos, matizando sus objetivos con un equilibrio entre la rectoría estatal y las demandas del interés público, se concluye que el indicado artículo 25 constitucional constituye uno de los fundamentos de dichos fines, cuya aplicación debe reflejarse en la ley, sus exposiciones de motivos, o bien, en cualquiera de sus etapas de formación.*

*Amparo directo en revisión 1114/2003. 14 de abril de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Emmanuel G. Rosales Guerrero.*

*Amparo en revisión 1442/2004. Rivera Mayan, S.A. de C.V. 9 de febrero de 2005. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: José Alberto Tamayo Valenzuela.*

*Amparo en revisión 399/2005. Hotel Nikko México, S.A. de C.V. 29 de junio de 2005. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo; en su Instancia: Primera Sala Novena Época Materia(s): Administrativa Tesis: 1a./J. 28/2007 Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV, Marzo de 2007, página 79*



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

*Tipo: Jurisprudencia Semanario Judicial de la Federación ausencia hizo suyo el asunto José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Jesús Antonio Sepúlveda Castro.  
Amparo en revisión 1914/2005. Operadora de Hoteles de Occidente, S.A. de C.V., y otras. 18 de enero de 2006. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Juan Carlos Roa Jacobo.  
Amparo en revisión 756/2006. Grupo Belinter, S.A. de C.V. 4 de octubre de 2006. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Rosalía Argumosa López.*

Es claro que el Poder Revisor de la Constitución estimó necesario regular de manera puntual las actividades prioritarias y estratégicas en los artículos de referencia, esto por la importancia y trascendencia que tienen para la vida nacional, ya que son áreas que tienen como principal objetivo el impulso económico en aras de lograr una mayor igualdad social entre los mexicanos.

No debe pasar por alto para ese H. Tribunal que la regulación específica de estas áreas se facultó al Congreso de la Unión a expedir las normas reglamentarias de esos artículos constitucionales, lo que significa que las actividades económicas reguladas son el motor para el desarrollo y requieren un andamiaje legal que brinde certeza para que se alcancen los objetivos planteados en los instrumentos de planeación. Algunos ejemplos de leyes que regulan las actividades contempladas en los artículos 25, 26, 27 y 28 son:

- Ley de la Economía Social y Solidaria
- Ley de Planeación
- Ley de la Industria Eléctrica
- Ley de Hidrocarburos
- Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética
- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear
- Ley Agraria
- Ley Minera
- Ley de Aguas Nacionales

Son algunas leyes que reglamentan la actividades prioritarias y estratégicas del Estado mexicano, las cuales por su importancia y trascendencia se encuentran en cuerpos normativos independientes a efecto de que se pueda atender de manera específica y puntual cada una de las actividades económicas.

Lo anterior significa que el desarrollo de las actividades estratégicas y prioritarias tienen una regulación especial y no son consideradas como actividades generales, como lo son muchas otras que encuentran reguladas de manera compacta en leyes no especiales.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

Lo anterior lo confirma los criterios jurisprudenciales emitidos por el Poder Judicial de la Federación.

**ESTADO REGULADOR. PARÁMETRO CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR LA VALIDEZ DE SUS SANCIONES.** *Existe un ámbito en donde el Estado vigila la desviación de la conducta prescrita jurídicamente no sólo en su calidad de Estado policía o vigilante, sino en su papel de Estado regulador, esto es, en ejercicio de su facultad constitucional de planificación de actividades económicas, sociales y culturales, para la realización de ciertos fines, que no podrían cumplirse si se dejaran al libre intercambio de las personas, a quienes, por tanto, no se les concibe como sujetos pasivos de una potestad coactiva, sino como sujetos participantes y activos de un cierto sector o mercado regulado. Así, esta nota planificadora o reguladora ha marcado el tránsito de un modelo de estado de derecho, en donde el Estado tenía una función subsidiaria y secundaria para intervenir en caso de una ruptura del orden público, al estado social de derecho, **en donde el Estado tiene una función central de rectoría económica, cuyo fundamento se encuentra conjunta y principalmente en los artículos 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Ahora bien, debe destacarse que las sanciones impuestas en este sector presuponen un contexto diferenciado, en el que los particulares se ubican como sujetos activos y participantes de ciertos mercados, o como prestadores de un servicio concesionado o permisionarios para la explotación de un bien público, por lo que su conducta está regulada por normas, que si bien tienen como marco una ley que establece las líneas regulativas principales, también se integra por una pluralidad de instrumentos normativos, como son reglamentos, normas oficiales mexicanas u otras de naturaleza administrativa, que son requeridas por la regulación especializada técnica y flexible para la realización de ciertos fines de políticas públicas, establecidos en la Constitución o en las leyes las que, en contrapartida, se han de desarrollar por órganos administrativos igualmente especializados y técnicos. **De ahí que el modelo de Estado regulador supone un compromiso entre principios: el de legalidad, el cual requiere que la fuente legislativa, con legitimidad democrática, sea la sede de las decisiones públicas desde donde se realice la rectoría económica del Estado,** y los principios de eficiencia y planificación que requieren que los órganos expertos y técnicos sean los que conduzcan esos principios de política pública a una realización óptima, mediante la emisión de normas operativas que no podrían haberse previsto por el legislador, o bien, estarían en un riesgo constante de quedar obsoletas, pues los cambios en los sectores tecnificados obligaría a una adaptación incesante poco propicia para el proceso legislativo y más apropiado para los procedimientos administrativos.*

*Amparo directo en revisión 3508/2013. Centennial, S.A. de C.V. 30 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. José Ramón Instancia: Primera Sala Décima Época Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. CCCXVII/2014 (10a.) Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I, página 574 Tipo: Aislada Semanario Judicial de la Federación Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo manifestaron apartarse de las consideraciones relativas al tema contenido en la presente tesis. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi.*

Es claro que las actividades reguladas en los artículos 25,26,27 y 28 constitucionales deben contar con regulación especial por las materias que abordan, puesto que son el



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

principal detonante económico del Estado y se consideran prioritarias o estratégicas en ese sentido se debe poner la mayor atención a las mismas ya que el fin que se persigue es trascendente para la República.

## **II. LA TRANSPARENCIA COMO MECANISMO DE EVALUACIÓN Y CONTROL AL PODER PÚBLICO.**

Es necesario señalar que las actividades prioritarias o estratégicas que lleva a cabo el Estado, como se ha dicho, se implementan a través de diversos cuerpos normativos que expide el Congreso de la Unión como único ente público facultado para ello, dejando al Poder Ejecutivo la aplicación de las mismas en el marco de sus facultades, es decir en la planificación, implementación y ejecución de la política económica ninguno de los entes públicos cuenta con el monopolio de la misma.

Ahora bien, las facultades conferidas al titular del ejecutivo en el ámbito de las actividades prioritarias o estratégicas lo obligan a actuar siempre conforme a las directrices constitucionales y legales y no puede bajo ninguna justificación violentar el marco normativo aplicable so pretexto de motivar su decisión en el interés público o seguridad nacional.

Los proyectos y obras que se pretende regular a través del Acuerdo impugnado, invaden claramente un marco regulatorio respecto del cual el Ejecutivo Federal no tiene facultad para decidir, ya que las mismas, como se ha dicho, se encuentran dentro de las actividades prioritarias y estratégicas respecto de las cuales existe un andamiaje jurídico especializado superior jerárquicamente al Acuerdo que por esta vía se impugna.

En ese sentido, se sostiene que el Presidente de la República no puede, a través de un Acuerdo, decidir y /o disponer cómo se deben regular las actividades estratégicas o prioritarias ya que estas se encuentran reglamentadas por diversas leyes expedidas por el Congreso de la Unión. Dicho de otra forma, tanto el interés público como la seguridad nacional, así como las áreas estratégicas y prioritarias, son conceptos indisponibles que no pueden ser definidos o regulados por medio del Acuerdo impugnado. Esto en razón de que ya fueron normados, definidos puntualmente en leyes especiales.

En ese sentido, el Acuerdo impugnado norma conceptos indisponibles previstos por los artículos 25, 26, 27 y 28 y, con ello, vulnera los derechos de acceso a la información pública, así como el mandato constitucional le corresponde a este INAI.

Es importante reiterar que el Acuerdo impugnado no cumple con el principio de legalidad pues el emisor del mismo instruye la realización de actos jurídicos sin contar con



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
*"2021: Año de la Independencia"***

facultades para realizarlo. Es decir, ordena a sus subalternos a autorizar actos administrativos en diversas materias y en particular en materias cuya rectoría le corresponde al Estado, justificando que son de interés público y seguridad nacional, lo cual es violatorio a los derechos de acceso pues clasifica la información de manera anticipada.

Los principios rectores en materia económica no se encuentran disponibles para el titular del ejecutivo federal ya que, conforme a las disposiciones constitucionales mencionadas en este apartado, es el Estado en su conjunto quien de manera coordinada debe desarrollarlos e implementarlos.

Es importante resaltar que el multicitado acuerdo, ha empezado a surtir sus efectos jurídicos toda vez que el artículo Primero Transitorio señala que el contenido de aquel ha entrado en vigor a partir del 22 de noviembre, luego entonces los actos jurídicos que se han comenzado a generar por las entidades y dependencias ya han sido clasificados, violentando claramente el artículo 6 de nuestra Ley Fundamental

Las leyes que regulan el derecho de acceso a la información, reglamentarias del artículo 6 constitucional, como se ha dicho, disponen puntualmente los supuestos en los que una información pública puede ser clasificada privilegiando en todo momento el principio de máxima publicidad lo que en la especie no acontece, ya que el Ejecutivo Federal de manera previa clasifica un cumulo de información que no estará a la alcance de la ciudadanía, la cual resulta relevante en cuanto a su contenido pues no se podrá tener acceso a datos importantes para evaluar el desempeño del poder público, de manera particular por cuanto hace a áreas estratégicas y prioritarias.

Los principios democráticos se materializan en derechos fundamentales, y así podemos decir que las libertades que reconoce la Constitución son consecuencia de contar con instrumentos que garantizan la plena observancia de los mismos y en caso de ruptura existan los mecanismos y vías para la restitución plena de los derechos violentados, este es el caso de los derechos económicos que se vulneraron con la emisión del Acuerdo impugnado toda vez que al ir en sentido contrario a ellos, el Ejecutivo Federal lesiona el derecho de los ciudadanos a saber qué acciones se tomaron en torno a los proyectos y obras que refiere el resolutivo primero del acto que por esta vía se combate.

De tal forma, para que los ciudadanos puedan tomar mejores decisiones que beneficien sus condiciones y las de sus familias es necesario que tengan acceso a toda la información en poder del Estado, con las excepciones establecidas en las leyes, lo que sin duda ocasionará que un ciudadano informado tome mejores decisiones, situación que el Acuerdo impugnado deja a un lado pues clasificó información económica de



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

manera anticipada, dejando a los ciudadanos sin la posibilidad de evaluar el desempeño gubernamental. En ese sentido es que el acto impugnado debe ser declarado inconstitucional por ese máximo Tribunal Constitucional.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un criterio jurisprudencial en el que sostiene que el derecho fundamental de acceso a la información tiene un marcado carácter público en tanto que ese mecanismo de control institucional, vinculado con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública.

**ACCESO A LA INFORMACION. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.** *El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno 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. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no solo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa al principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."*

*Época: Novena Época. Registro 169574. Instancia: Pleno-Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tipo de sentencia. Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Tomo XXVII, junio 2008. Materia (s):Constitucional. Tesis: P./J. 54/2008. Página 743.*

Podemos ver claramente como ese máximo Tribunal ha reconocido que el derecho fundamental de acceso a la información en poder del Estado tiene un doble beneficio ciudadano, ya que por un lado le concede al mismo la posibilidad de acceder a la información, pero por otro se vuelve un instrumento para evaluar y controlar la función del Estado. En el caso particular las acciones decretadas en el acuerdo impugnado violentan el Estado de Derecho pues legislan situaciones fuera de su competencia ocasionando una clasificación anticipada de información en torno a proyectos de infraestructura pertenecientes a áreas estratégicas y prioritarias, sin estar ni facultado ni ubicarse en los supuestos que marca la Constitución ni las Leyes correspondientes.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

Se ha sostenido a lo largo del presente apartado que la rectoría de las actividades económicas no son competencia exclusiva del Ejecutivo, ya que estas se encuentran plasmadas en diversas leyes para su debido y cabal funcionamiento. Por tanto, al constituir una reserva clasificada concerniente a proyectos de infraestructura de áreas estratégicas y prioritarias, este órgano constitucional autónomo, solicita se declare la inconstitucionalidad del Acuerdo impugnado toda vez que limita el derecho fundamental de acceso a la información pública y, por ende, las facultades de este Instituto actor.

**Cuarto concepto de invalidez.- Al 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, hidrocarburos, espectro radioeléctrico, gasto público, entre otros.**

El **principio de transparencia y máxima publicidad** consagrado en nuestra Ley Fundamental que, si bien no es un derecho en sentido formal, es un principio a través del cual los ciudadanos acceden a la información, por lo que una disminución, restricción o eliminación al principio de transparencia incidirá directamente en el derecho de acceso a la información.

En efecto, el derecho de acceso a la información pública se satisface a través de dos formas. Una a partir de que el ciudadano inste a los sujetos obligados solicitándoles cierta información y, otra, cuando las autoridades en ejercicio de los principios de transparencia y máxima publicidad, y sin necesidad de que los ciudadanos les soliciten información, publican la información relevante en el desempeño de sus funciones. Estas dos formas de satisfacción del derecho se encuentran previstas en el artículo 6º, apartado A, fracción I, III, V y VI.

Todos los actos del poder público se rigen por el principio de máxima publicidad, los cuales se encuentran plasmados en diversos artículos constitucionales. De manera particular, en el caso de las actividades relacionadas con el sector telecomunicaciones, hidrocarburos, energético y otros prioritarios y estratégicos que se resaltan en el considerando del acuerdo impugnado, se encuentran regulados en los artículos 25 y 28 constitucionales, y en el 134 por cuanto hace al ejercicio del gasto y al régimen de contrataciones públicas.

Como se mencionó anteriormente, corresponde al Estado la rectoría económica de las actividades prioritarias y estratégicas, lo que significa, en términos generales, la función de control como coordinador, impulsor y regulador de las mismas, las cuales encuentran



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

su andamiaje constitucional en los artículos referidos respecto de los cuales el Estado y los particulares deben ceñir su conducta para no ir en contra de lo establecido por el Poder Revisor de la Constitución.

Ahora bien, es importante señalar qué actividades regulan los preceptos referidos y las razones por las que este Instituto considera que el Acuerdo impugnado viola el marco constitucional en torno a los derechos respecto de los cuales es órgano garante.

El artículo 25, en la parte que nos atañe conforme a este concepto de invalidez esencialmente establece:

- La planeación y **control del sistema eléctrico nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como la de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos**, la Nación llevará a cabo dichas actividades conforme al artículo 27;
- En dichas actividades las leyes correspondientes establecerán las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, **procedimientos de contratación** y demás actos que celebren las empresas productivas del Estado; y,
- Debiendo garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, **transparencia y rendición de cuentas**.

Es pertinente resaltar que en el impulso de la actividad energética y de hidrocarburos, el Estado actúa como regulador y permite la participación del sector privado conforme a lo establecen las leyes correspondientes. Todos esos actos jurídicos son tutelados por el artículo 6º constitucional, que dispone que toda la información en posesión de cualquier autoridad es pública. Aunado a que el propio 25 constitucional establece, que **en la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado en los sectores referidos, se hará en respeto y garantía al principio de transparencia**.

En adición a lo anterior, el artículo 27 de la Constitución prevé que las concesiones en materia de radiodifusión y telecomunicaciones serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones y, en el caso del sistema eléctrico nacional, petróleo y demás hidrocarburos, el Estado no otorgará concesiones, pero si podrá celebrar contratos de





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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

asignación en los términos que establecen las leyes correspondientes. Por su parte, el artículo 28 de la Constitución, en la parte que interesa señala:

- Las concesiones del **espectro radioeléctrico** serán otorgadas mediante licitación pública, a fin de asegurar la máxima concurrencia, previniendo fenómenos de concentración que contraríen el interés público; y,
- Las concesiones para uso público y social serán sin fines de lucro y se otorgarán bajo el mecanismo de asignación directa conforme a lo previsto por la ley y en condiciones que **garanticen la transparencia del procedimiento**.

El punto medular de lo arriba mencionado es que el Estado en las materias energética, de hidrocarburos y telecomunicaciones tiene que actuar a través de la figura de la concesión, y todos los actos que de ella emanen son considerados como información pública susceptible de conocerse con las restricciones legales existentes, pero de modo alguno pueden clasificarse de manera anticipada como de seguridad nacional evitando con esto que la ciudadanía pueda tener acceso a la misma.

De lo anterior, se desprende que el propio Poder Revisor de la Constitución otorgó una categoría diferenciada a los sectores de eléctrico, de hidrocarburos y espectro radioeléctrico, al disponer expresamente que en las distintas etapas normadas para efectos de su contratación y explotación, debe respetarse y garantizarse el principio de transparencia y máxima publicidad. Por su parte el artículo 134 constitucional, en materia de contrataciones públicas medularmente establece:

- 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;
- En términos generales establece los principios rectores que en materia de contrataciones públicas deben seguir los poderes públicos; y,
- Se establece que deberán ceñir su actividad, en esta materia en particular, con transparencia, lo que implica que no pueden clasificar información.

Ha quedado de manifiesto que, en las áreas reguladas por los artículos constitucionales referidos, se establece de manera puntual como principio rector de las mismas la **transparencia**, lo que se traduce en un deber de actuar en favor de esta por el poder



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

público y en ese sentido, su protección y garantía como corolario del derecho de acceso a la información, ostenta en sede constitucional una protección reforzada.

El Poder Reformador de la Constitución estimó necesario que en las materias reguladas por dichos preceptos la transparencia estuviera incluida como principio rector, esto en razón de la relevancia que implican esas actividades para la sociedad, ya que el uso y destino de recursos públicos en poder del Estado deben ser utilizados para el mejor desarrollo económico de la sociedad.

En ese sentido, el derecho de acceso a la información goza de una posición preferencial cuando se está ante una temática de interés público, y la industria eléctrica, de hidrocarburos, el espectro radioeléctrico y el ejercicio del gasto público lo son. En estos casos, por disposición constitucional se justifica una protección reforzada al derecho en cuestión, no ya solo ante el hecho expreso a que de manera particular le atribuye ese principio a los sectores e industrias referidas, sino precisamente por su relevancia para el desarrollo nacional y como parte esencial de la rectoría económica del Estado.

La protección reforzada que se solicita en los casos mencionados, se justifica ante el hecho de que la propia Constitución así lo previó y por la relevancia nacional de dichos sectores, así como la importancia en la administración del gasto público. Ahora, no debe considerarse que esta protección reforzada, supone que en el caso de las otras industrias y sectores a que se refiere el acuerdo impugnado, la transparencia y el acceso a la información tengan una protección menor o diluida, pues tal y como lo prevé el artículo 6º de la Constitución, toda información en posesión de cualquier autoridad es pública. Lo que aquí se estima, es que en dichos casos, el escrutinio constitucional de la violación aducida, debe ser más exigente.

De lo anterior se desprende que el Acuerdo de 22 de noviembre de 2021 que se combate, al declarar que todos los proyectos u obras de infraestructura, así como aquellos que se consideren prioritarios o estratégicos por parte del Gobierno de México, serán considerados de seguridad nacional, conlleva como ya se ha referido, una reserva anticipada y generalizada que se encuentra prohibida por el artículo 6º de la Constitución, y con ello se vulnera el derecho de acceso a la información y las facultades de este Instituto actor.

Siendo así, el análisis de su inconstitucionalidad, debe revestir una revisión específica por cuanto a la regulación constitucional de cada uno de esos sectores respecta. Esto es así, al existir en el artículo 25, 28 y 134 una mención expresa a que en su administración, ejecución, desarrollo, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos, se deberá de respetar de manera específica el principio de **transparencia**.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
*"2021: Año de la Independencia"***

Bajo el principio de derecho que dispone que “donde la ley no distingue, no debemos distinguir”, en sentido contrario se impone para el intérprete de la norma, que si la ley hace una distinción, el tratamiento que se dé a la institución o bien jurídico tutelado de que se trate, debe ser igualmente distinguido. Esto conduce a la conclusión de que sí el propio Poder Reformador de la Constitución estimó dotar de contenido sustancial a las industrias y sectores referidos, al disponer que en su materialización se debe respetar irreductiblemente el principio de transparencia, entonces la estimación de un acto que atente en contra de dicho precepto, debe ser valorado en consecuencia. Es decir, de forma diferenciada.

Así, si el Acuerdo que se impugna elimina los principios de transparencia y máxima publicidad, inevitablemente transgrede el derecho de acceso a la información y en consecuencia, las facultades constitucionales del INAI, al disponer de principios normativos indisponibles para el titular del Poder Ejecutivo Federal y catalogarlos como de seguridad nacional y con ello realizar una reserva generalizada y prohibida, en el caso de lo previsto por los artículos 25, 27 y 134, es más grave, en tanto que por disposición de la propia Constitución, esos sectores deben tener una protección reforzada en la materia.

Esta protección reforzada debe conducir a que en la apreciación que esa Suprema Corte lleve a cabo sobre la reserva generalizada y anticipada que realiza el Acuerdo impugnado al catalogar como de seguridad nacional, todos los proyectos u obras de infraestructura, así como aquellos que se consideren estratégicos y prioritarios, en el caso particular de la industria eléctrica, de hidrocarburos, espectro radioeléctrico y gasto público, debe ser estricta. De ello, si en el caso se estima que pudiera existir una vulneración al derecho de acceso a la información, o una afectación a la facultad del Instituto en esas materias sustantivas, sean estas directas o indirectas, materiales o formales, consumadas o continuas, debe declarar la inconstitucionalidad del acto que provoca esa transgresión, como en el caso sucede con el Acuerdo impugnado.

No obsta lo anterior, para establecer que en este como en cualquier otro caso, la información puede ser válida y legalmente reservada siendo que se sigan los procedimientos establecidos en la Ley de la materia y se acredite, mediante prueba de daño, que su divulgación podría comprometer la seguridad nacional. Sin embargo, en el caso en cuestión, una reserva generalizada y anticipada, como ya se ha mencionado, transgrede de manera directa el derecho de acceso a la información y las facultades constitucionales del órgano garante.

En ese sentido, resulta que la Constitución prevé en los artículos 25, 28 y 134 un principio



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

de protección reforzada a la transparencia y al derecho de Acceso a la Información Pública en los sectores energéticos, hidrocarburos y telecomunicaciones, con el objeto de lograr un ejercicio real y efectivo de los derechos tutelados. Por tal motivo el Acuerdo impugnado al establecer una reserva generalizada y anticipada de los actos consistentes en proyectos y obras relacionados con actividades prioritarias, deviene inconstitucional y por tal motivo ese H. Tribunal debe expulsarlo del sistema jurídico.

**Quinto concepto de invalidez.- El acuerdo publicado el 22 de noviembre de 2021 en el Diario Oficial de la Federación, al hacer un pronunciamiento generalizado en el sentido de que lo relacionado con obras y proyectos públicos realizados por el Gobierno de México será una cuestión de seguridad nacional, 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 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, lo cual, al mismo tiempo actualiza un supuesto de regresividad.**

Para exponer las razones por las cuales se considera que el acuerdo publicado el 22 de noviembre de 2021 es contrario al derecho de acceso a la información, el desarrollo del presente concepto de invalidez será estructurado en dos partes: a) la primera, en donde se explica la importancia que revisten las autorizaciones administrativas, así como la legalidad y transparencia de éstas en el ámbito del derecho público; y, b) la segunda, enfocada a un contexto de transparencia, en donde se analiza la violación *en concreto* en la que incurre el Acuerdo frente a las obligaciones de transparencia.

***d) Importancia que revisten las autorizaciones administrativas, así como la legalidad y transparencia de éstas en el ámbito del derecho público***

Las funciones del Estado se manifiestan a través de los poderes públicos que llevan a cabo actuaciones con características propias. La función que ahora interesa analizar es la relativa al ámbito administrativo, es decir, la función o actividad administrativa.

De acuerdo con el criterio del Poder Judicial de la Federación<sup>16</sup>, la actividad administrativa debe entenderse como toda aquella desplegada por cualquier integrante de la administración pública en el marco de sus atribuciones, la cual incluye, excepcionalmente, los actos de los Poderes Legislativo y Judicial y, como producto de

---

<sup>16</sup> Véase la tesis 4o.A.66 A, emitida por el Tribunales Colegiados de Circuito, décima época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXV, octubre de 2013, Tomo 3, página 1724, cuyo rubro es el siguiente: ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. SU CLASIFICACIÓN Y CONCEPTO.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

ello, se encuentra el acto administrativo, como el principal, aunque no el único medio, por el cual se exterioriza esa voluntad.

Al tratarse de actuaciones que realizan los órganos públicos es indudable que su ejercicio se encuentra sometido al ordenamiento jurídico y en concreto, a las leyes especiales que regulen las distintas materias en que se despliega la función. El principio de legalidad se convierte en un eje rector, dado que es necesario que las autoridades actúen con respeto a la constitución y las leyes, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que fueron conferidas las mismas.

La función administrativa generalmente va de la mano con la emisión de actos administrativos, los cuales han sido definidos como declaraciones de voluntad unilaterales y concretas, dictada generalmente por un órgano de la administración pública en ejercicio de su competencia administrativa, cuyos efectos son directos e inmediatos.

La emisión de este tipo de actos, por lo regular, va precedida de un proceso en el que se analizan diversos elementos que convergen en el caso concreto, a efecto de que el pronunciamiento de la autoridad sea exhaustivo e integral. Dicho acto, además, no solo debe ser el resultado de un estudio pormenorizado de la autoridad, sino cumplir ciertos requisitos formales y materiales que lo dotan de validez y sostienen su firmeza en el futuro. Para ello, el artículo tercero de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece un listado de requisitos de cara a los cuales deben analizarse los actos administrativos.

Otro punto fundamental que gira alrededor de estos actos es el relacionado con su publicidad. Este principio se encuentra establecido en el artículo 13 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el que se prevé que *la actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe*. Esta disposición atiende normativamente a lo establecido en el artículo 6º constitucional, pero desde el punto de vista sustancial concretiza una idea de transparencia en los actuaciones públicas, al tiempo que funciona como un medio de control ciudadano a las autoridades.

La concretización del concepto de actos administrativos es amplia, tomando en cuenta que el Derecho Administrativo aplica en una gran cantidad de área de la vida en sociedad.

El ejemplo clásico de estos actos corresponde a las autorizaciones administrativas. La doctrina jurídica ha aceptado que la *autorización* es un acto administrativo, y, por tanto,



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

una manifestación de la voluntad de la autoridad administrativa competente, fundada y motivada, cuya finalidad específica es crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones con efectos individuales o concretos, para la satisfacción del interés general<sup>17</sup>.

Ahora bien, las autorizaciones administrativas están presentes en la realización de obras públicas, que de acuerdo con el artículo segundo, fracción VIII la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, este concepto se refiere a las obras que tienen por objeto la construcción, ampliación o modificación de bienes inmuebles destinados directamente a la prestación de servicios de comunicaciones, transportes, hidráulico, medio ambiente, turístico, educación, salud y energético. Para ilustrar mayormente a que autorizaciones se refiere este apartado, vale la pena hacer referencia a alguno ejemplos de autorizaciones reguladas en distintas leyes:

#### Autorización en materia de impacto ambiental

Para la realización de obras y proyectos públicos es importante determinar cuál es el impacto que tendrán aquellas sobre el medio ambiente. Por ello, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente establece que para ciertos proyectos, los interesados deberán presentar una manifestación de impacto ambiental, la cual deberá contener, por lo menos, una descripción de los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por la obra o actividad de que se trate, considerando el conjunto de los elementos que conforman dichos ecosistemas, así como las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar y reducir al mínimo los efectos negativos sobre el ambiente<sup>18</sup>.

Asimismo, se establece que una vez entregada la manifestación se integrará un expediente que estará a disposición del público en la Gaceta Ecológica, quien tiene la facultad de proponer medidas de prevención y mitigación adicionales<sup>19</sup>.

Una vez que se lleve a cabo el proceso establecido en la Ley, la autoridad - Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales- entregará o negará la autorización de impacto ambiental.

---

<sup>17</sup> Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Amparo en revisión 246/2018. Emitido en sesión de 24 de septiembre de 2008.

<sup>18</sup> Artículo 30 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

<sup>19</sup> Artículo 34 y 35 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

### Autorizaciones en materia de telecomunicaciones

De conformidad con el artículo 170 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, el Instituto Federal de Telecomunicaciones debe entregar autorizaciones para los siguientes actos: 1) establecer y operar o explotar una comercializadora de servicios de telecomunicaciones sin tener el carácter de concesionario; 2) instalar, operar o explotar estaciones terrenas para transmitir señales satelitales; 3) instalar equipos de telecomunicaciones y medios de transmisión que crucen las fronteras del país; 4) explotar los derechos de emisión y recepción de señales y bandas de frecuencias asociados a sistemas satelitales extranjeros que cubran y puedan prestar servicios en el territorio nacional, y 5) utilizar temporalmente bandas del espectro para visitas diplomáticas.

Una vez que se presente la solicitud, el Instituto tiene la obligación de analizar la documentación que se haya entregado a fin de constatar el cumplimiento de los respectivos requisitos, de ser en sentido positivo, se entregará la autorización.

La autorización que se entregue deberá ser inscrita en el Registro Público de Concesiones, al cual tendrá acceso cualquier persona.

### Autorizaciones para la construcción y equipamiento de establecimientos médicos

En materia de salud, el artículo 368 de la Ley General de Salud señala que las autorizaciones sanitarias son los actos administrativos mediante los cuales la autoridad sanitaria competente permite a una persona pública o privada, la realización de actividades relacionadas con la salud humana, en los casos y con los requisitos y modalidades que determine la misma y las demás disposiciones aplicables. Dichas autorizaciones tendrán el carácter de licencias, permisos, registros o tarjetas de control sanitario.

Para la construcción de establecimientos médicos, por ejemplo, el artículo 224 del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, establece que es necesario el otorgamiento de un permiso. Se expiden por la Secretaría de Salud a través de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, una vez que se acredite el cumplimiento de los requisitos. Tales requisitos están establecidos generalmente en normas oficiales mexicanas que



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

desarrollan las características de la infraestructura física, instalaciones, mobiliario y equipamiento con que deben contar los hospitales<sup>20</sup>.

Lo que intenta explicarse al hacer referencia a ciertos tipos de autorizaciones, es que previo a su emisión existe un análisis detallado por parte de las autoridades obligadas a emitirlas. Ese análisis en ningún sentido debe estar alejado de las leyes que regulen la materia, de modo que debe seguirse un procedimiento que generalmente inicia con una solicitud y termina con un acto administrativo. Proteger la manera en la que se emiten dichos actos, así como la publicidad a que deben sujetarse es un componente elemental en un Estado de Derecho, dado que el procedimiento, el plazo, los requisitos y la publicidad operan como medios de control del ciudadano a las autoridades, así como de la administración pública frente a sus propios servidores.

*e) La violación en concreto en la que incurre el Acuerdo frente a las obligaciones de transparencia*

En lo que respecta al segundo apartado, éste se encuentra enfocado al ámbito de la transparencia y el derecho de acceso a la información. Aquí la intención es esclarecer las razones por las cuales se considera que declarar que la realización de obras y proyectos a cargo del Gobierno Federal es una cuestión de seguridad nacional, transgrede las obligaciones de transparencia de las entidades y dependencias; específicamente la prevista en el artículo 70, fracción XXVII de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo cual igualmente quebranta el parámetro constitucional en la materia.

Para demostrar lo anterior, es necesario hacer una breve referencia a la reforma de siete de febrero de dos mil catorce, que tuvo como objeto maximizar la protección y garantía del derecho de acceso a la información. Posteriormente serán analizados 4 elementos más de cara al contenido del Acuerdo reclamado: a) la interpretación armónica del acuerdo; b) la intención del legislador ordinario al establecer un listado de obligaciones de transparencia; c) la existencia de un conflicto normativo entre la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y, d) derivado de dicho conflicto, la actualización de una medida regresiva en el ámbito del derecho de acceso a la información.

---

<sup>20</sup> Véanse las normas oficiales mexicanas 005-SSA3-2016, 016-SSA3-2012, 97-SSA1-2000 y 233-SSA1-2003.





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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

Tal como quedó acreditado en el primer concepto de invalidez, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, forma parte del parámetro de regularidad constitucional frente al cual deben analizarse los actos judiciales, administrativos y legislativos de los órganos públicos. En dicho instrumento, que desarrolla directamente el contenido del artículo 6º constitucional, se prevén las bases y los principios que forman el contenido esencial del derecho de acceso a la información.

Cualquier modificación que tenga una influencia negativa y directa en el contenido de la Ley General, no puede aceptarse dentro del orden jurídico mexicano, en tanto que aquella se emitió con el propósito de privilegiar el principio de máxima publicidad y limitar los casos en los que la autoridad tiene la facultad de negar la entrega de documentación.

La Ley General de Transparencia es uno de los principales resultados de la reforma de siete de febrero de dos mil catorce, y como se señala, su intención es generar un protección homogénea en todo el territorio nacional, mediante el establecimiento de bases y principios ligados al derecho de acceso a la información.

Uno de los principales cambios que se incluyeron en dicha Ley General fue el establecimiento de un listado de obligaciones de transparencia que deben cumplir los entes públicos – y en ciertos casos, sujetos de naturaleza privada-. El cumplimiento de estas obligaciones, que está relacionado con la publicación de información útil para la sociedad, debe constar en las páginas de cada órgano y en la Plataforma Nacional de Transparencia. El aspecto fundamental de este cambio, radica en que las autoridades tiene la obligación de publicar de oficio y periódicamente la información que ahí se precisa, sin que sea necesaria la presentación de una solicitud de información.

El hecho de que para conocer determinada documentación, se exima la presentación de una solicitud por parte de un particular, denota la importancia que aquella tiene en el derecho de acceso y en general, en la rendición de cuentas. Por tanto, frente a esta información las autoridades tienen un deber reforzado de cumplimiento, dado que en esos casos ya existe un declaración legal de su naturaleza pública, por lo que no se puede poner en duda si procede o no su entrega.

Ahora bien, el Acuerdo que hoy se reclama señala en su primer artículo que serán de interés público y seguridad nacional la realización de obras y proyectos a cargo del Gobierno de México, frente a esta determinación del titular de Ejecutivo surgen preguntas que merecen una respuesta.

La primera pregunta que surge se relaciona con el derecho de acceso a la información: ¿dicha determinación genera una reserva automática de la información? La respuesta



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

es en sentido positivo y ya fue desarrollada detalladamente en el primero concepto de invalidez. Derivado de esta primera, surgen otras más: ¿qué es lo que se encuentra reservado?, ¿la totalidad de la información que se genere alrededor de las obras públicas comparten esa naturaleza reservada?, o ¿qué documentos se excluyen de la reserva? Responder estas preguntas no es una tarea sencilla, dado que el contenido del acuerdo tiene una carga de ambigüedad muy alta, por lo que es necesario acudir a un método de interpretación armónica.

La interpretación armónica sirve precisamente para dotar de significado a aquellos enunciados jurídicos que no son claros y para ello se hace una lectura integral de las disposiciones en su conjunto. De modo que, ante la duda sobre el sentido de una disposición, es posible acudir a este método a efecto de determinar un significado preciso.

Para responder a las preguntas que se señalan en párrafos previos, es necesario que los tres artículos que conforman el Acuerdo reclamado sean objeto de una interpretación armónica. El primer artículo establece una regla general respecto de la cual no considera ninguna excepción: se declara como cuestión de seguridad nacional la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructuras de los sectores enunciados ahí expresamente. Por su parte, en el artículo segundo y tercero se hace referencia a las autorizaciones provisionales y definitivas como documentos necesarios dentro del proceso de realización de obras y proyecto. Sin embargo, como no se señala si dichos documentos tiene el carácter de públicos, el resultado de la lectura integral de los artículos termina por considerar que a esos documentos les es aplicable la regla general enunciada, es decir, tiene el carácter de reservados.

Partir de esta premisa en la que se considera a las autorizaciones provisionales y definitivas como documentos que comparten la naturaleza de reservados, es el punto central de este concepto de invalidez, pues como se desarrolló al principio de este apartado, las autorizaciones, permisos y licencias constituyen documentos clave dentro del procedimiento administrativo respecto de los cuales, la sociedad tiene derecho a conocer su contenido.

El segundo elemento que está íntimamente ligado con el previo y que se analizará de cara al contenido del acuerdo, es el relativo a las obligaciones de transparencia ya enunciadas. Existe cierta información cuya publicación es una obligación automática de la autoridad, en tanto materializan valores democráticos y la transparencia de las funciones públicas, ambos pilares de un Estado democrático. La falta de publicidad de dicha información daña la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos, aunado a que se vuelve la antesala de la corrupción.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

Dentro de la exposición de motivos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se indican diversas razones por las cuales el legislador ordinario consideró la inclusión de un listado de obligaciones de transparencia. Por ejemplo, se consideró lo siguiente:

*Por otra parte, y como complemento se inserta el principio de disponibilidad de la información, lo que implica entender que existe un listado de obligaciones a cargo de los sujetos obligados para poner de la manera más accesible y comprensible la mayor cantidad de información pública socialmente útil; constituir y mantener actualizados sus sistemas de archivo y gestión documental, de conformidad con la ley de la materia; el de contribuir con la transparencia y a una adecuada y oportuna rendición de cuentas, a través de la sistematización o generación y publicación de información pública básica, de oficio o indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos de manera completa, veraz, oportuna y comprensible; así como garantizar que sea fácilmente identificable, accesible y cumpla con los requerimientos de organización que se determine; promover y fomentar una cultura de la información a través de medios impresos y procurar el uso de documentos y expedientes electrónicos, para lograr hacer más eficiente el acceso a la información pública; el de crear y hacer uso de sistemas de tecnología sistematizados y avanzados, y adoptar las nuevas tecnologías de la información para que los ciudadanos consulten de manera directa, sencilla y rápida la información.*

Es claro que la intención del legislador al incorporar el listado de obligaciones, fue la de materializar el principio de disponibilidad de cierta información que reviste una importancia mayor, es decir, que se presume es socialmente útil. Aunado a ello, desde el punto de vista de los órganos públicos, tal inclusión legal supone el fomento de la cultura de la transparencia, a fin de que sean los mismos sujetos quienes publiquen periódicamente la información ahí establecida.

Ahora bien, respecto de dicho listado, la parte que interesa es la fracción XXVII del artículo 70 de la Ley General, la cual considera lo siguiente:

*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;*

Conforme a dicha fracción, el legislador consideró como obligatorio que los sujetos obligados publicaran las concesiones, licencias y autorizaciones que otorguen, indicando en cada una de ellos los datos que permitan identificar a su titular.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

Con relación a esta obligación, es necesario hacer mención a la importancia que desde la exposición de motivos se presentó sobre la necesidad de involucrar de mejor y mayor manera a la sociedad en temas como el aprovechamiento de bienes, servicios y recursos públicos; toda vez que el legislador consideró que uno de los graves problemas a los que se enfrentan las personas, es la cultura del secreto en el sector público. Por ello, es necesario que la sociedad conozca las obligaciones, montos, condiciones y personalidad jurídica de los concesionarios y permisionarios.

Como apoyo a este argumento, se trae a colación la tesis I.6o.A.19 A, emitida por los Tribunales Colegiados de Circuito, décima época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Libro 2, junio de 2021, Tomo V, página 4958, cuyo rubro y texto es el siguiente:

**ACCESO A LA INFORMACIÓN. NOMBRES DE TITULARES DE PERMISOS DE ARMAS DE FUEGO PARA ACTIVIDADES DEPORTIVAS, DE TIRO, CACERÍA Y CHARRERÍA, ES INFORMACIÓN PÚBLICA DE PUBLICACIÓN OFICIOSA, CUYA PUBLICIDAD NO REQUIERE DEL CONSENTIMIENTO DE LA PERSONA A QUIEN IDENTIFICA, AUN CUANDO ES FACTIBLE QUE SE ACTUALICE ALGUNA CAUSA QUE JUSTIFIQUE SU RESERVA TEMPORAL.** *La información consistente en los nombres de los permisionarios de armas de fuego relacionadas con el desarrollo de actividades deportivas, de tiro, cacería y charrería, actualiza la excepción de guardar los datos personales prevista en la fracción XII del artículo 7 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (abrogada), que señala que se trata ésta de información pública cuya divulgación es incluso de oficio. Si bien la posesión de armas de fuego en el domicilio (artículo 10 de la Constitución Federal) es un derecho fundamental para todas las personas en el Estado Mexicano, tratándose de armas relacionadas con el desarrollo de actividades deportivas, de tiro, cacería y charrería –lo que involucra tanto una posesión como una portación– tal derecho sólo puede ser ejercido cuando así lo autorice la autoridad, en términos de los artículos 10 y 19 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, por lo que se trata de actividades que salen del libre ejercicio, insertándose dentro de aquellas que resulta necesaria autorización y sin ésta la portación es considerada como ilícita. Por ello, el dato de quienes han sido autorizados para esta actividad es un dato público y de publicación oficiosa, para lo cual no se precisa del conocimiento de los autorizados o permisionarios, aun cuando, como toda información pública, puedan actualizarse causas legales de reserva de la información que justifiquen desplazar en el tiempo el acceso de la misma.*

Este criterio viene a reforzar la idea consistente en que la documentación relacionada con permisos y concesiones tiene una naturaleza pública y por ende, es esencial que los sujetos obligados publiquen esta información de oficio y de forma periódica.

Las consideraciones hasta ahora expuestas deben contrastarse con lo establecido en el Acuerdo reclamado. Para ello, no debe olvidarse que la premisa fundamental consiste en que derivado de una interpretación armónica, la regla general sobre la reserva de la información relacionada con la realización de obras públicas y proyectos, es aplicable a



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

las autorizaciones provisionales y definitivas, en tanto no se hizo una exclusión que permitiera considerar que tales documentos tienen carácter de públicos.

A ello se suma que el parámetro constitucional en materia de transparencia frente al cual debe analizarse la validez de los actos públicos, se integra con la Constitución Política, los tratados internacionales de la materia y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ésta última de conformidad con los criterios de la Suprema Corte de Justicia, tal y como ya fue expresado en la presente demanda.

En el caso concreto, se identifica la actualización de un conflicto normativo entre el contenido del Acuerdo reclamado que considera a las autorizaciones provisionales y definitivas como información reservada y la Ley General, que en el artículo 70 prevé que tales documentos son de naturaleza pública. Este conflicto se esquematiza en el siguiente silogismo:

**Premisa mayor:** El parámetro constitucional señala que los permisos, concesiones y autorizaciones tienen naturaleza pública y en consecuencia, deben publicarse periódicamente.

**Premisa menor:** 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 por el Gobierno de México.

**Conclusión:** El Acuerdo no es consistente con el contenido del parámetro constitucional en materia de transparencia y por ende, debe ser declarado inconstitucional.

Al no existir coherencia entre lo establecido en la Ley General y lo establecido en el Acuerdo, es claro que se materializa un vicio de inconstitucionalidad. De no considerarlo así, la afectación al derecho de acceso a la información, cuya maximización se procuró con la publicación de la Ley General, se vería obstaculizada.

Finalmente, como último elemento y derivado del conflicto normativo ya demostrado, es posible afirmar que esa falta de armonización entre el Acuerdo y la Constitución y la Ley General, producen una violación al principio de progresividad que rige a los derechos humanos.

Por criterio de la Suprema Corte de Justicia, el principio de progresividad implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos 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<sup>21</sup>.

La progresividad se manifiesta de diversas formas dependiendo del derecho de que se trate. En el derecho de acceso a la información su materialización podría resumirse de la siguiente forma: el avance que se ha ganado con la aplicación del principio de máxima publicidad, no puede suprimirse, salvo que exista una causa justificada. En otras palabras, si ya se ha señalado que determinada información es de carácter pública, son limitadas las razones para dejar de considerarla como tal.

En el caso concreto, la violación a tal principio se concretiza al considerar que las autorizaciones provisionales y definitivas comparten la naturaleza reservada que rige a la realización de las obras públicas y proyectos por parte del Gobierno de México, dado que existe una legislación que había previamente declarado a aquellas como parte de las obligaciones de transparencia.

En ese sentido y tomando en cuenta que de una interpretación armónica del Acuerdo, las autorizaciones provisionales y definitivas son información reservada por un criterio de seguridad nacional, y que tal consideración es contraria a los parámetros constitucionales que rigen al derecho de acceso a la información, específicamente el artículo 70, fracción XXVII de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es que se considera que la totalidad del contenido de dicho Acuerdo es inconstitucional. Aunado a que se viola el principio de progresividad establecido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que retrocede en la aplicación del criterio de máxima publicidad respecto de dicha documentación.

**Sexto concepto de invalidez.- 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, es contrario al artículo 134, en relación**

---

<sup>21</sup> Véase la jurisprudencia J. 35/2019, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, décima época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 63, Febrero de 2019, Tomo I, página 980, cuyo rubro es el siguiente: **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.**



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

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"

con el 6º de la Constitución General de la República, 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.

El acuerdo impugnado resulta inconstitucional, y por tanto, debe declararse su invalidez, toda vez que contraviene lo dispuesto por el artículo 134 Constitucional en materia de adquisiciones gubernamentales al hacer nugatorio el principio de **transparencia** que debe regir en dichas contrataciones, resultando en una flagrante violación del derecho humano del derecho de acceso a la información, en perjuicio de la esfera competencial del Instituto actor, y del principio de división de poderes. Lo anterior, tal como se desprende y acredita de lo expuesto a continuación:

En primer lugar, conviene recordar que el procedimiento de licitación pública como regla general para llevar a cabo las adquisiciones y contrataciones gubernamentales, se encuentra reconocido a nivel Constitucional en el párrafo tercero del artículo 134 de la norma fundamental, el cual se transcribe a continuación:

*"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.*

*(...)*

*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. (...)"*

Dicho artículo antes transcrito prevé que **la adquisición** de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y **la contratación** de obra pública, se



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

realizará, por regla general, a través de licitaciones públicas; y únicamente para el caso en que dicha forma de contratación no sea idónea, prevé la posibilidad de las dependencias y entidades gubernamentales de optar por otro procedimiento de contratación, en estricto cumplimiento de los principios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones de contratación para el Estado.

Así, conforme a lo anterior, se desprende que, por regla general, la **licitación pública** es el procedimiento idóneo para llevar a cabo las adjudicaciones y contrataciones públicas, y para el caso de que ésta no resultara idónea, puede optarse por los procedimientos de contratación mediante invitación a cuando menos tres personas y/o adjudicación directa.

Conviene señalar entonces que tratándose de la "licitación pública", los **principios esenciales** que le resultan aplicables son **(i)** concurrencia, **(ii)** igualdad, **(iii) publicidad** y, **(iv)** oposición; todos ellos destinados al pertinente desarrollo del procedimiento que no solo tiene como finalidad la contratación del bien o servicio determinado, sino también el que la Administración y por consiguiente el Estado, demuestre la optimización de recursos en la contratación de los referidos insumos. A efecto de reforzar lo anterior, conviene traer a colación la siguiente tesis que se transcribe y hace valer a continuación:

**LICITACIÓN PÚBLICA. PRINCIPIOS ESENCIALES QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO RESPECTIVO.** *El procedimiento administrativo de licitación se rige por los siguientes principios esenciales: 1) Concurrencia, que asegura a la administración pública la participación de un mayor número de ofertas, lo cual permite tener posibilidades más amplias de selección y obtención de mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, entre otras; 2) Igualdad, que es la posición que guardan los oferentes frente a la administración, así como la posición de cada uno de ellos frente a los demás; 3) **Publicidad**, que implica la **posibilidad de que los interesados conozcan todo lo relativo a la licitación correspondiente**, desde el llamado a formular ofertas hasta sus etapas conclusivas; y, 4) Oposición o contradicción, que deriva del principio de debido proceso que implica la intervención de los interesados en las discusiones de controversia de intereses de dos o más particulares, facultándolos para impugnar las propuestas de los demás y, a su vez, para defender la propia.*

**CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

*Amparo en revisión 290/2006. Transportación Marítima Mexicana, S.A. de C.V. (antes Naviera del Pacífico, S.A. de C.V.). 25 de octubre de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Jean Claude Tron Petit. Secretario: Alfredo A. Martínez Jiménez."*





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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

Para el caso que nos ocupa, es esencial referir al **principio de publicidad**, el cual se encuentra vinculado a la tarea primigenia del Estado democrático, es decir, que mediante el principio de publicidad los actos del Estado son susceptibles no solo de conocimiento sino de crítica racional que permite una adecuada valoración de la toma de decisiones.

Dentro del proceso de licitación pública se encuentra impregnado el principio de publicidad, pues el objeto de éste es que sea conocido para la posible participación de quien así lo desee en las convocatorias que para tal efecto sean publicadas en CompraNet y el Diario Oficial de la Federación por parte de las dependencias y entidades públicas, así como que las propuestas recibidas por la Administración Pública sean conocidas por todos para evaluar, que la elección que se ha hecho para una determinada adquisición de un bien o servicio obedece a la lógica de optimización de recursos y mejora en la calidad de que se trate.

La **publicidad** del procedimiento debe ser concretada a través de la difusión de la convocatoria, bases, procedimiento y en general TODA la información relativa a las contrataciones públicas, lo que colma el carácter publicitario que la rodea; en este sentido, se advierte que el principio de publicidad tiene dos finalidades que son por un lado la capacidad de conocimiento del ciudadano respecto a la elección que llevará a cabo la administración pública, y por otro, la legitimidad misma del procedimiento.

Por otro lado, se advierte que la licitación pública también está impregnada del principio de **transparencia**, lo que se desprende del artículo 134 Constitucional y el cuál refiere a aquella prerrogativa con la que cuenta toda persona para acceder a la información generada, administrada o en poder de los Entes Públicos, que, aterrizado al presente caso, refiere a la facultad de los particulares de acceder a la información derivada de las adjudicaciones, arrendamientos, enajenaciones, así como procedimientos de contratación pública que realicen las entidades y dependencias gubernamentales.

Es importante recalcar que el principio de transparencia no se manifiesta como un principio absoluto en los procedimientos de contratación de obras públicas, sino que, como se ha hecho referencia previamente, existen ciertas limitaciones a la difusión de la información relacionada con los procedimientos de adquisición/contratación pública, las cuales deben: **(i)** ser temporales, por lo que debe de establecerse el periodo durante el cuál se encontraran restringidas de consulta pública; **(ii)** responder a un objetivo permitido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, consistente en asegurar el respecto a los derechos o reputación de los demás o la protección del orden público, salud o moral pública; **(iii)** estar fijadas en ley **(iv)** establecer de forma taxativa, clara y descriptiva el tipo de información sujeta al régimen de excepciones y; **(v)** ser necesarias en una sociedad democrática.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

Una vez definidos los principios que caracterizan el procedimiento de licitación pública, es indispensable determinar los momentos procesales y/o figuras dentro del procedimiento cuya correcta aplicación asegure el derecho de acceso a la información, siendo estas las que se enlistan a continuación:

- 1.- Obligación de difundir/poner a disposición del público la información relacionada con los programas anuales de adquisiciones de las entidades gubernamentales;
- 2.- Convocatorias e información pública al acceso de los ciudadanos; y,
- 3.- Presencia de un representante de la sociedad civil, que participa en todas las etapas del procedimiento de licitación pública con el objeto de coadyuvar para que la conducción de la contratación pública se realice en términos de legalidad y transparencia.

Así pues, el Acuerdo impugnado, **constituye diversas limitantes al principio de transparencia que debe regir en los procedimientos de licitación pública**, por un parte **1)** al establecer que las autoridades **no deberán difundir/poner a disposición del público** en general la información relacionada con su programa anual de adquisiciones, **cuando aquella información que sea de clasificada como reservada o confidencial;** **2)** al establecer que las autoridades 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, cuando a través de la misma se ponga en riesgo **la seguridad nacional** y **3)** al dejar fuera la figura de un testigo social que participe en las etapas de la contratación pública.

Para el caso que nos ocupa, conviene destacarse que la consecuencia de que se actualice una causal de excepción al procedimiento de licitación pública **implica que la información relacionada y/o derivada del procedimiento de contratación** que se lleve a cabo, distinto al de licitación pública, **sea clasificada como reservada** por tratarse de información relacionada y/o que pudiera poner en riesgo a la seguridad nacional, y por lo tanto, no sea accesible a la sociedad en general.

En adición a lo anterior y como referencia normativa en la materia, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (en adelante LOPSRM), y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (en adelante LAASSP), tienen por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución General de la República en materia de contratación de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios respectivamente, realizados



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

por entes públicos de la federación, así como en aquellos casos en que se manejen fondos federales.

En este sentido, tanto en el artículo 27 de la LOPSRM, como en el 26 de la LAASSP, se dispone que las dependencias y entidades, para llevar a cabo las contrataciones respectivas, seleccionarán entre los procedimientos de licitación pública, invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa, asegure al Estado las mejores condiciones disponibles. Sin embargo, **por regla general, deberán adjudicarse a través de licitaciones públicas**, mediante convocatoria pública.

Derivado de lo anterior, es claro que el objetivo de las disposiciones contenidas en el artículo 134 Constitucional, así como en la Leyes en cita, es dotar de transparencia y optimizar los recursos públicos disponibles al momento de realizar las contrataciones por parte de los entes públicos sujetos a dichas disposiciones normativas.

Lo anterior cobra especial relevancia, toda vez que, si bien cierto, en términos de los numerales 27 de la LOPSRM y 26 de la LAASSP se establece, por regla general, que las contrataciones de obras públicas, así como las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán a través de licitaciones públicas, también lo es que las propias leyes contemplan excepciones a dicha regla, por lo que en los artículos 41 y 42, fracción IV LOPSRM<sup>22</sup>, así como en los respectivos 40 y 41, fracción IV de la LAASSP<sup>23</sup>, se

---

<sup>22</sup> **Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas**

**Artículo 41.-** En los supuestos que prevé el siguiente artículo, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa.

...

**Artículo 42.-** Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar obras públicas o servicios relacionados con las mismas, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:

...

IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o su contratación mediante licitación pública ponga en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública, en los términos de las leyes de la materia;

...

<sup>23</sup> **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**

**Artículo 40.-** En los supuestos que prevé el artículo 41 de esta Ley, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y celebrar contratos a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa.

...

**Artículo 41.** Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

dispone que las dependencias y entidades podrán llevar a cabo las contrataciones respectivas **sin sujetarse al procedimiento de licitación pública**, cuando esta **ponga en riesgo la seguridad nacional** o la seguridad pública, en los términos de las leyes de la materia.

En esa tesitura, es claro que las leyes en comento, prevén diversas disposiciones que coadyuvan a garantizar la mayor transparencia y legalidad al momento de llevar a cabo los procedimientos de contratación dentro de los entes públicos sujetos a las mismas por lo que se prevé que el procedimiento de licitación pública es el que dota de mayor certeza para lograr las mejores condiciones para el Estado. Así, al establecer excepciones a dicha regla general, estas deben estar plenamente justificadas y contempladas en los supuestos dispuestos en las leyes respectivas.

Derivado de lo anterior, se desprende que el acuerdo combatido en la presente controversia es violatorio del artículo 134 Constitucional relacionado con la contratación de obra, las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones, así como lo dispuesto en las leyes que del mismo dispositivo emanan, en virtud de que declara que las obras y/o proyectos a que se refiere, son consideradas de seguridad nacional, lo cual trae como consecuencia que las mismas serán contratadas bajo la excepción al procedimiento de licitación pública.

En adición a lo anterior, resulta importante señalar que en términos de los artículos 27 Bis de la LOPSRM y 26 Ter de la LAASSP, en las licitaciones públicas, cuyo monto rebase los montos establecidos en las respectivas leyes, y en aquellos casos que determine la Secretaría de la Función Pública, participarán **testigos sociales** en todas las etapas de los procedimientos de licitación pública contemplado en dichas leyes, teniendo como funciones: proponer a las dependencias, entidades y a la Secretaría de la Función Pública mejoras para fortalecer la transparencia, imparcialidad y las disposiciones legales en materia de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, así como adquisiciones, arrendamientos y servicios, respectivamente; dar seguimiento al establecimiento de las acciones que se recomendaron derivadas de su participación en las contrataciones, así como emitir al final de su participación el testimonio correspondiente.

...

*IV. Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o su contratación mediante licitación pública ponga en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública, en los términos de las leyes de la materia.*

...



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

Tal como se desprende de la normatividad en cita, el **testigo social** surge como un mecanismo de participación ciudadana dentro de las leyes en materia de obras públicas así como de adquisiciones, arrendamientos y servicios; por medio del cual la ciudadanía tiene una participación como vigilante en los procesos de compras gubernamentales, a fin de dar testimonio de que, durante las contrataciones gubernamentales, estas se realicen apegadas a la legalidad y transparencia, además de participar emitiendo propuestas y recomendaciones, así como realizar denuncias por irregularidades, en su caso.

Sin embargo, en ambas Leyes (en los respectivos penúltimos párrafos de los artículos 27 Bis de la LOPSRM y 26 Ter de la LAASSP), se prevé que **se podrá exceptuar la participación de los testigos sociales** en aquellos casos en que los procedimientos de contratación contengan información clasificada como reservada que **pongan en riesgo la seguridad nacional**, pública o la defensa nacional.

En este sentido, debe considerarse que el acuerdo combatido, es violatorio del artículo 134 Constitucional, toda vez que en los procedimientos de contratación que se realicen con motivo de las obras y/o proyectos declarados de seguridad nacional a la luz del acuerdo en cita, activa de manera indebida las excepciones a que hacen referencia los artículos 27 Bis, 41 y 42 fracción IV de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como los respectivos 26 Ter, 40 y 41, fracción IV la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, es decir, las que determinan que en los casos en que se ponga en riesgo la seguridad nacional se podrá exceptuar la participación de testigos sociales en los procedimientos de contratación, así como también que se pueda elegir un procedimiento distinto al de licitación pública que debe ser el preferente.

Siendo así, el acuerdo combatido es contrario a lo previsto al artículo 134 en relación con el 6º Constitucional, dado que, al declarar las obras y/o proyectos a que refiere como de seguridad nacional impone una reserva de la información que se genere con motivo de las contrataciones que se realicen en torno a dicho acuerdo, con lo cual se violenta el derecho de acceso a la información pública de los ciudadanos al verse acotado bajo la premisa *a priori*, de que toda aquella información generada con motivo de la realización de las obras y/o proyectos referidos, es materia de seguridad nacional, habida cuenta que hace nugatorio el derecho de acceso a una información.

En este sentido, se advierte claramente que el Acuerdo impugnado emitido por el Titular del Poder Ejecutivo es completamente nugatorio del derecho de **acceso a la información** consagrado en el artículo 6 de la Constitución Federal, por lo que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales



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

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"

advierte la gravedad de las implicaciones que su contenido tiene dentro de la materia de acceso a la información y protección de datos personales, respecto de la cuál, se insiste, es el órgano garante.

Por lo anterior, al resentir afectación en la esfera competencial respecto de la cual se encuentra obligado a garantizar, regulada a nivel Constitucional, es que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales solicita que se declare la invalidez del Acuerdo impugnado, al ser contrario a las disposiciones constitucionales en materia de acceso a la información, así como a los principios de transparencia y publicidad que rigen los procedimientos de licitación pública.

Lo anterior, únicamente pone de manifiesto la afectación que el Acuerdo impugnado causa en la esfera competencial del Instituto, toda vez que se trata de un acto de autoridad que, menoscaba, obstruye y viola el derecho de acceso a la información. Por lo anterior es que, el Instituto cumpliendo con la obligación de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, advierte las violaciones que con el acuerdo impugnado comete, con la finalidad de que sea **invalidado** por las siguientes consideraciones: **(i)** el Instituto es el organismo previsto en la Constitución que debe garantizar el acceso a la información, por lo tanto resiente una afectación en su esfera de competencias; **(ii)** el acuerdo impugnado es violatorio de los principios de transparencia y publicidad previstos como característicos del procedimiento de licitación pública, y por tanto, violatorio al derecho humano de acceso a la información. Por lo que se solicita a ese Máximo Tribunal del país, que declare fundado este concepto de invalidez.

**Séptimo concepto de invalidez.- 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos 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.**

El artículo 89, fracción I, citado como principal fundamento del Acuerdo que se impugna, confiere al Presidente de la República, la facultad de ***"promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia."***



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

Como esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en diversos precedentes<sup>24</sup>, este precepto establece la **facultad reglamentaria** del Poder Ejecutivo Federal, facultad que está sujeta al derecho fundamental de la legalidad, del cual derivan los principios de **reserva de ley y subordinación jerárquica**.

El primero evita que el reglamento aborde materias reservadas exclusivamente a las leyes emanadas del Congreso de la Unión, esto es, **prohíbe al reglamento o disposiciones inferiores a las leyes en sentido formal y material**, regular situaciones que no están expresamente previstas en las mismas. Es decir, la facultad reglamentaria debe ajustarse al principio de reserva de Ley, por cuanto hace a que no puede ir más allá de lo que aquella establece.

El segundo consiste en **la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley, cuyas disposiciones desarrolle, complemento o detalle y en los que encuentre su justificación y medida, de manera que no puede modificar el contenido de la ley ya que esta es su límite**, por lo que lo único que puede hacer el reglamento es detallarla, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponer distintas limitantes que las que aquella prevé.

En ese sentido, el reglamento o cualquier denominación que se le pretenda dar al producto de tal facultad –en este caso en concreto tomó el nombre de “Acuerdo”– no puede regular por sí mismo una serie de contenidos que, por disposición constitucional, deben ser establecidos por el poder legislativo a través de una ley. Consecuentemente, tampoco puede modificar o alterar el contenido de ésta.

Así pues, como lo sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de lo ya definido por la ley y, por tanto, no puede abordar los aspectos materia de ella ni ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla. Al respecto, este precedente del Tribunal Pleno

***FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.*** *La facultad reglamentaria está limitada por los principios de **reserva de ley** y de **subordinación jerárquica**. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de*

<sup>24</sup> Cfr. C.C. 117/2014, resuelta por el Pleno el 7 de mayo de 2015, por unanimidad de 11 votos; C.T. 197/2014, resuelta por la Segunda Sala el 12 de noviembre de 2014, por mayoría de 3 votos; A.R. 634/2010, resuelto por el Pleno el 8 de abril de 2013, por mayoría de 10 votos y; A.D.R. 1701/2013, resuelto por la Primera Sala el 26 de junio de 2013, por unanimidad de 5 votos.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

*establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de **jerarquía normativa**, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.*

Acción de inconstitucionalidad 36/2006. Partido Acción Nacional. 23 de noviembre de 2006. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretarios: Makawi Staines Díaz, Marat Paredes Montiel y Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán.

El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 30/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

Asentado lo anterior, el Acuerdo impugnado **declara de seguridad nacional** la realización de proyectos y obras a cargo del Gobierno de México asociados a infraestructura de determinados 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.

Como se advierte, en el Acuerdo se emplean tres conceptos fundamentales: el de "seguridad nacional" y los de áreas "estratégicas" y "prioritarias". A pesar de que ello se haga de manera incorrecta –puesto que aquéllos no son categorías o calidades de algo como pretende– su utilización se hace de forma desbordada respecto de la esfera de competencias del Presidente de la República, particularmente de su potestad reglamentaria.





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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

De lo que se tiene que el Poder Ejecutivo dispone de tres conceptos, primero categorizando a las obras y proyectos ahí señalados como de **seguridad nacional** y, segundo, categorizando a cualquier otra obra y proyecto (por su objeto, características, naturaleza, complejidad y magnitud) como **estratégicas y prioritarias**.

Ahora bien, en cuanto al concepto de **seguridad nacional**, la Constitución lo emplea en general como **límite a ciertos derechos**:

- i).- Como límite al derecho de acceso a la información, **en los términos que fije la ley** (artículo 6º, apartado A, fracción I).
- ii).- Como límite al derecho de protección de datos personales, **en los términos que fije la ley** (artículo 16, segundo párrafo).
- iii).- Como límite al derecho del imputado a ser juzgado en audiencia pública, **en los términos que fije la ley** (artículo 20, apartado B, fracción V).
- iv).- Como límite al derecho a votar en consultas populares, no lo remite a la ley, por lo que la disposición aplicable será directamente la constitucional.

Además, es una **excepción** a las resoluciones del INAI que en términos del artículo 6º de la Constitución, son vinculatorias, definitivas e inatacables. Y en caso de que se estime que las mismas pueden poner en peligro la seguridad nacional, pueden ser únicamente impugnadas por parte del Consejero Jurídico a través del recurso de revisión, **en términos que fije la ley**. Finalmente en relación al concepto de seguridad nacional, la Constitución Política habilita dos facultades claramente definidas:

- i).- La facultad exclusiva del Congreso de la Unión de expedir la **ley** en esa materia (artículo 73, fracción XXIX-M) y,
- ii).- La facultad y obligación del Presidente de preservar la seguridad nacional, también **en los términos de la ley respectiva** (artículo 89, fracción VI).

En tales condiciones, toca al Congreso de la Unión dar contenido al concepto de seguridad nacional, a través de la ley que expidió para el efecto, en ejercicio de la facultad establecida en el artículo 73, fracción XXIX-S de la Constitución, correspondiendo así al legislador establecer ¿qué es la seguridad nacional?, ¿quién tiene facultades en esa materia? y ¿dónde y cuando se ejercen esas facultades? Así, en acatamiento al mandato establecido en dicha fracción, el Congreso de la Unión, expidió el 31 de mayo de 2005 la Ley de Seguridad Nacional (LSN), que en su artículo 3º, define a la **seguridad**



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

**nacional como "las acciones destinadas a de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano.**

Por lo tanto, no es disponible para el titular del Poder Ejecutivo de la Unión, dotar de contenido al concepto de "seguridad nacional", tal y como lo hace en el Acuerdo impugnado al declarar con esa cualidad, a las obras y proyectos que ahí determina. Es así, pues dotar de contenido al concepto de seguridad nacional es facultad exclusiva del Congreso de la Unión. Es decir, el Ejecutivo no se encuentra autorizado a determinar a voluntad el contenido material de la seguridad nacional, sino que para ello debe sujetarse a lo establecido en la Ley.

De ahí que **la declaratoria de seguridad nacional de los 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, **sea violatoria de la fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal**, toda vez que en tanto invoca la facultad reglamentaria como fundamento de su actuación, el propio Acuerdo se debe corresponder a ese supuesto.

Esto es, debe respetar los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica que rigen la facultad reglamentaria que supuestamente está ejerciendo en dicho Acuerdo, por lo que al detallar lo establecido en la Ley de Seguridad Nacional, lo deberá realizar **sin excederla**, esto es, sin abordar cuestiones que no le corresponden, **como la definición de lo que debe considerarse como seguridad nacional** ya que ello corresponde a la Ley en tanto su naturaleza de ley y en virtud de que la propia LSN define lo que debe entenderse por seguridad nacional en su artículo 3º. Dicho en otros términos, el Acuerdo impugnado **no provee en la esfera administrativa la exacta observancia de la Ley. Al contrario, la contradice.**

Además de **dotar de contenido** a la seguridad nacional con la declaratoria formulada en el Artículo Primero, no se advierte que fundamente el mismo en lo previsto por la LSN, premisa esencial de la debida fundamentación. De ello, se deriva que el Acuerdo: evade la aplicación de la LSN y significa una inexistente fundamentación y motivación (violación al artículo 16 constitucional), puesto que no se advierte ni siquiera que se trate de encuadrar en alguno de los supuestos de seguridad nacional.

Respecto de este último motivo de inconstitucionalidad, debe decirse que, dado que este Instituto ha demostrado contar con interés legítimo para impugnar el Acuerdo de 22 de



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

noviembre de 2021, al evidenciar la lesión en su competencia como máxima autoridad para conocer de los asuntos relacionados con el derecho de acceso a la información, como lo son aquellos en que se determina **reservar la información por estimar que la misma pone en peligro la seguridad nacional**, es procedente analizar el acto impugnado por vicios propios, siendo aplicable la tesis CLXXXI/2009, de la Primera Sala, Novena Época, Materia Constitucional, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, 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."**

Se concluye entonces que al disponer del concepto de seguridad nacional, concepto indisponible por disposición de la Constitución y la ley, transgrede los artículos 89, fracción I, en virtud de que la facultad reglamentaria está incorrectamente ejercida, al no respetar los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica; se viola el artículo 73, fracción XXIX-M, en virtud que se invade la esfera de competencias del Congreso de la Unión, al dotar de contenido al concepto de seguridad nacional y se viola el diverso 16, toda vez que no se encuadra en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 3º de la LSN, las obras y proyectos a que se refiere el Acuerdo.

Similar consideración se merece la disposición que de los conceptos de áreas estratégicas y prioritarias realiza el Acuerdo impugnado. En efecto, el Acuerdo ordena que son **estratégicas y prioritarias** las obras o proyectos que, por sus características, naturaleza, complejidad y magnitud, así se consideren, es decir, la calidad de estratégica o prioritaria de la obra no dependerá de otra cosa sino de que **así se considere** en virtud de sus características, naturaleza, complejidad y magnitud, pero no remite ni a la Constitución ni a las leyes para esa consideración o categorización.

No obstante, los artículos 25, párrafo quinto y 28, párrafos cuarto y séptimo, establecen las áreas estratégicas y prioritarias, las primeras son: correos, telégrafos, radiotelegrafía, minerales radioactivos, generación de energía nuclear, planeación y control del sistema eléctrico nacional, transmisión y distribución de energía eléctrica, exploración y extracción de petróleo y de más hidrocarburos y, las que señale en Ley el Congreso de la Unión; las segundas son la comunicación vía satélite y los ferrocarriles. En ese sentido, sólo pueden ser consideradas áreas estratégicas y prioritarias las definidas en dichos numerales.

Sin embargo, el Acuerdo ordena a la administración pública federal y de hecho a cualquier autoridad que lo ejecute, a estimar como área estratégica y prioritaria, cualquier proyecto u obra que así estime, en virtud de su objeto, características, naturaleza,



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

complejidad y magnitud. No obstante, la conceptualización de área estratégica o prioritaria está dada en el texto constitucional, por lo que disponer, como lo hace el Acuerdo impugnado, que se consideren como tales obras o proyectos en virtud de su objeto, características, naturaleza, complejidad o magnitud, contraviene el texto constitucional (artículos 25 y 28). Pertinente es recitar que el concepto de área estratégica y prioritaria es **taxativo**, lo que implica que no puede disminuirse o incrementarse, salvo por disposición expresa del Poder Reformador de la Constitución.

Así, el acuerdo impugnado es violatorio de la fracción I, del artículo 89 constitucional, ya que la facultad reglamentaria sólo permite, en su ejercicio, dar contenido a conceptos que son disponibles al Ejecutivo Federal. No obstante, los conceptos de áreas estratégicas y prioritarias, así como el de seguridad nacional, se encuentran claramente establecidos en la Constitución Federal, por lo que es imposible disponer de ellos para categorizar dentro de estos a obras y proyectos que, en términos de la Constitución y las leyes, no lo son.

Es decir, a pesar de que tanto la conceptualización de dichas áreas como su enumeración taxativa se haga en la propia Constitución Federal, el Acuerdo varía completamente su contenido pues (i) circunscribe su existencia a cinco parámetros; (ii) las vuelve el producto de una valoración o estimación; (iii) permite que autoridades no solo ajenas al Constituyente Permanente (o incluso al propio Presidente de la República) sino, peor aún, indeterminadas valoren o estimen y, por tanto, hagan uso y apliquen dichos conceptos; (iv) lo hace respecto de proyectos u obras; y (v) lo sujeta al “desarrollo nacional”.

En otras palabras, el Acuerdo delimita los supuestos con base en los cuales cualquier autoridad puede considerar y asignar a proyectos u obras concretas –y no así áreas, ámbitos o actividades económicas genéricas– con base en una determinada finalidad no dispuesta por los artículos 25 y 27 constitucionales la calidad de prioritario o estratégico (y, por ende, de seguridad nacional).

Así, la facultad reglamentaria del Presidente de la República, una vez más, violenta el principio de legalidad al que debe adecuarse pues por disposición constitucional, la definición de lo que es estratégico y prioritario corresponde a la propia Constitución y, en su caso, a la ley –reserva de ley– y su contenido y listado no puede ser aumentado o disminuido por una norma secundaria –subordinación jerárquica–. Al respecto resulta aplicable el criterio que la Segunda Sala ha emitido en relación al tema que nos ocupa:

**FACULTAD REGLAMENTARIA. LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN QUE SE REFIERAN A SU**



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

**INFRACCIÓN, DEBEN ESTABLECER UNA CONTRARIEDAD O EXCESO DE LOS MANDATOS LEGALES POR LA DISPOSICIÓN REGLAMENTARIA, COMO CONDICIÓN PARA REVELAR UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** Mientras que la inconstitucionalidad de una ley sólo puede derivar de su contradicción directa con los preceptos de la Constitución Federal, pero no con ordenamientos secundarios de igual o menor jerarquía normativa, por lo que la eficacia de los respectivos conceptos de violación está determinada por la circunstancia de que se encaminen a poner de manifiesto una contravención constitucional; tratándose de disposiciones del reglamento de una ley, la reclamación por violación al ejercicio de la facultad reglamentaria establecida en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, entraña una infracción directa a ésta, al realizarse la exposición de razonamientos jurídicos concretos que determinen, ya sea un exceso de los mandatos legales por la disposición reglamentaria impugnada o una contrariedad entre las disposiciones reglamentarias relativas y las contenidas en la ley reglamentada, puesto que la facultad reglamentaria consiste en la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y completando en detalle sus normas, pero sin que, a título de su ejercicio, pueda excederse el alcance de sus mandatos, contrariarse o alterarse sus disposiciones, por ser precisamente la ley su medida y justificación; luego, el examen de la alegación de tales excesos y contraposiciones es la materia del análisis en el juicio de amparo de una violación directa a la Constitución General de la República.

*Amparo en revisión 153/99. Grupo Confeccionista Rumilla, S.A. de C.V. 13 de agosto de 1999. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Armando Cortés Galván.*

De ahí que el Acuerdo es inconstitucional por abiertamente modificar dichos conceptos, trastocar su naturaleza y caracterización y violentar la taxatividad en su enumeración, aspectos para los cuales el Presidente de la República no solo carece de facultades sino que se ve constreñido a respetar.

Es por lo anterior, es que se solicita a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación declare la invalidez del Acuerdo impugnado, al contravenir lo dispuesto por los artículos 16, 25, 28, 73 y 89 de la Constitución Política.

**Octavo concepto de invalidez.- El Acuerdo de 22 de noviembre de 2021 emitido por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, vulnera lo dispuesto por los artículos 14, 16 y 17, en relación con el artículo 90 de la Constitución.**

En este concepto de invalidez se demostrará como es que el Acuerdo de 22 de noviembre de 2021 contraviene la garantía de legalidad y el derecho a la tutela judicial efectiva, reconocidos en los artículos 16 y 17 de la Constitución, respectivamente. Esto en tanto que a partir de la emisión del acto que se impugna, se ordena a todos los integrantes de la Administración Pública Federal a realizar una reserva de información al amparo de la seguridad nacional, como una excepción al principio de máxima publicidad



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

y, de manera destacada, por cuanto hace a que 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 por ser de seguridad nacional, así como aquellas que se consideren prioritarias y estratégicas.

Así, el principio de legalidad supone que la autoridad únicamente puede hacer aquello para lo cual esta expresamente facultada. Es decir, sostiene que todo acto de autoridad debe soportarse invariablemente en una Ley que habilite expresamente a la entidad pública a emitirlo en los términos y condiciones que se precisen. En su manifestación de garantía, implica que un acto de cualquier autoridad, para ser legal, debe necesariamente de estar fundamentado en las normas aplicables al caso en concreto y motivado en términos de las circunstancias, que hace que el hecho o acto que se pretende normar de forma individualizada, se adecua a la hipótesis normativa.

Por otro lado, el derecho administrativo como expresión de la potestad del legítimo ejercicio del poder público, no es ajeno a la garantía de legalidad. Al contrario, su relevancia se manifiesta en la relación que desarrolla la administración pública con los ciudadanos, por medio del derecho. Es así, que existen normas diferenciadas relacionadas con el proceso administrativo, el procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, el derecho administrativo sancionador, y otros. Esto es así, porque en términos de las previsiones constitucionales, el acto administrativo como norma individualizada, presupone actos de molestia, e incluso actos de afectación en la esfera de derechos de los gobernados. Ello ha tenido como consecuencia el desarrollo normativo del derecho administrativo, como elemento que dota de seguridad y certeza jurídica a la sociedad, respecto al legal y válido actuar de la autoridad pública. Cobra relevancia el siguiente precedente

**PRINCIPIO DE LEGALIDAD. CARACTERÍSTICAS DE SU DOBLE FUNCIONALIDAD TRATÁNDOSE DEL ACTO ADMINISTRATIVO Y SU RELACIÓN CON EL DIVERSO DE INTERDICCIÓN DE LA ARBITRARIEDAD Y EL CONTROL JURISDICCIONAL.** *Del artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierten los requisitos de mandamiento escrito, autoridad competente y fundamentación y motivación, como garantías instrumentales que, a su vez, revelan la adopción en el régimen jurídico nacional del principio de legalidad, como una garantía del derecho humano a la seguridad jurídica, acorde al cual las autoridades sólo pueden hacer aquello para lo que expresamente les facultan las leyes, en el entendido de que éstas, a su vez, constituyen la manifestación de la voluntad general. Bajo esa premisa, el principio mencionado tiene una doble funcionalidad, particularmente tratándose del acto administrativo, pues, por un lado, impone un régimen de facultades expresas en el que todo acto de autoridad que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la ley a quien lo emite, se considerará arbitrario y, por ello, contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que legitima a las personas para cuestionar la*



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

*validez de un acto desajustado a las leyes, pero, por otro, bajo la adopción del mismo principio como base de todo el ordenamiento, se genera la **presunción de que toda actuación de la autoridad deriva del ejercicio de una facultad que la ley le confiere, en tanto no se demuestre lo contrario, presunción de legalidad ampliamente reconocida tanto en la doctrina como en la legislación nacional.** Así, el principio de legalidad, apreciado en su mayor amplitud, da cabida al diverso de interdicción de la arbitrariedad, pero también conlleva que éste opere a través de un control jurisdiccional, lo que da como resultado que no basta que el gobernado considere que determinado acto carece de fundamentación y motivación para que lo estime no obligatorio ni vinculante o lo señale como fuente de un derecho incontrovertible a una sentencia que lo anule, sino que, en todo caso, está a su cargo recurrir a los órganos de control a hacer valer la asumida ausencia o insuficiencia de fundamento legal y motivación dentro de dicho procedimiento y, a su vez, corresponderá a la autoridad demostrar que el acto cuestionado encuentra sustento en una facultad prevista por la norma, so pena de que sea declarado contrario al derecho a la seguridad jurídica, lo que revela que los procedimientos de control jurisdiccional, constituyen la última garantía de verificación del respeto al derecho a la seguridad jurídica, cuyas reglas deben ser conducentes y congruentes con ese propósito.*

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL CUARTO CIRCUITO.**

*Queja 147/2013. Andrés Caro de la Fuente. 22 de noviembre de 2013. Mayoría de votos. Disidente: Hugo Alejandro Bermúdez Manrique. Ponente: José Carlos Rodríguez Navarro. Secretario: Eucario Adame Pérez.*

*Esta tesis se publicó el viernes 28 de febrero de 2014 a las 11:02 horas en el Semanario Judicial de la Federación.*

Del anterior precedente, destaca que el derecho administrativo no es ajeno al principio de legalidad y, de manera particular, que toda actuación de autoridad debe sujetarse al régimen de facultades expresas de manera directa en el ordenamiento legal. Esto significa que cualquier autoridad para acatar el principio en cuestión, debe fundar su actuación de manera indubitable en la ley que le atribuye la potestad para actuar de tal o cual manera. En caso contrario, es decir, que no represente el ejercicio de una facultad expresamente conferida en la Ley, se estará ante un acto arbitrario y en consecuencia inválido.

De ello, por cuanto hace al principio de legalidad y en términos precisados en el concepto de invalidez que precede, se tiene que el Acuerdo impugnado carece de la debida fundamentación y motivación, en tanto que el artículo 89, fracción I de la Constitución, no lo habilita para disponer de los conceptos de seguridad nacional y áreas estratégicas o prioritarias. Por otro lado y de igual relevancia, el Presidente de la República ordena a la toda Administración Pública Federación a otorgar autorizaciones provisionales tratándose de permisos, licencias y dictámenes relacionados con las obras y proyectos de infraestructura a que se refiere el Acto impugnado. Esto deviene en inconstitucional, si se toma en consideración que lo que provoca con dicha orden será un cúmulo incalculable de actos arbitrarios en perjuicio de los gobernados.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

Esto, más allá de que el Acuerdo que se impugna carece de la debida fundamentación y motivación, genera la inobservancia de buena parte del ordenamiento jurídico mexicano en el que se regula el otorgamiento de permisos, licencias y dictámenes. Es decir, los integrantes de la Administración Pública Federal, en acatamiento al Acuerdo de 22 de noviembre de 2021, omitirán seguir las formalidades del procedimiento administrativo. De ello se deriva que los actos en consecución del Acuerdo serán arbitrarios porque no tiene facultad expresa para emitir autorizaciones provisionales en términos de la Ley.

Lo anterior es así, ya que entre otras cosas, el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo precisa los elementos y requisitos del acto administrativo, dentro de los que destacan que debe ser expedido por órgano competente, tener objeto que pueda ser materia del mismo, cumplir con una finalidad de interés público, constar por escrito y debidamente firmado, estar debidamente fundado y motivado, seguir las formalidades del procedimiento administrativo para su expedición, que sea expedido sin que medie error sobre el objeto, causa, motivo o fin del acto, no con dolo o violencia, entre otros. De manera expresa, el artículo referido dispone

*Artículo 3.- Son elementos y requisitos del acto administrativo:*

- I. **Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público**, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;*
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;*
- III. **Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos**;*
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;*
- V. **Estar fundado y motivado**;*
- VI.- (Se deroga)*
- VII. **Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley**;*
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;*
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;*
- X. Mencionar el órgano del cual emana;*
- XI.- (Se deroga)*
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;*
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;*
- XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;*





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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

*XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y*

*XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.*

En ese sentido, se tiene que la relevancia del acto administrativo es tal, como expresión de la potestad estatal que, en respeto a los derechos humanos de los ciudadanos se han desarrollado en sede normativa, los elementos y requisitos de existencia del propio acto. Situación que de no colmarse, provoca la nulidad e invalidez del acto. Esto, se insiste, es una consecuencia material de las garantías de audiencia y legalidad que reconocen los artículos 14 y 16 de la Constitución.

Ahora, el Acuerdo de 22 de noviembre de 2021 que se impugna, refiere de manera específica que todos los permisos, licencias o dictámenes que se requieran para el desarrollo específico de los proyectos u obras de infraestructura, así como aquellas que se consideren estratégicas y prioritarios, serán otorgadas mediante la figura de autorizaciones provisionales, en un plazo no mayor a cinco días hábiles. En el supuesto en que la autoridad sea omisa en dicha autorización, operará la afirmativa ficta. Asimismo se precisa que dicha autorización provisional tendrá un plazo de doce meses, tiempo en el que debe obtenerse la autorización definitiva.

Así, la premisa de las autorizaciones provisionales, son contrarias a los principios de legalidad y debido proceso administrativo, lo que hace que el acuerdo sea contrario al artículo 16 de la Constitución. Esto, como se verá, puesto que el Acuerdo que se impugna es contrario a los requisitos de validez y existencia del acto administrativo.

Así, como fue referido en el concepto de invalidez que antecede, el acuerdo no fue expedido por **órgano competente**. Esto se refiere a que el Titular del Poder Ejecutivo Federal no puede, con fundamento en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, regular conceptos que se encuentra indisponibles. Es decir, tanto la seguridad nacional, como las áreas estratégicas y prioritarios son conceptos normados a nivel constitucional y legal, y su disposición está habilitada únicamente para el Congreso de la Unión y en, su caso, para el Poder Revisor de la Constitución. En esa medida, el acuerdo que se impugna transgrede el artículo 16 constitucional, por cuanto hace a que cualquier acto de autoridad debe estar emitido por autoridad competente y, en esa misma medida, se encuentra indebidamente **fundado y motivado**.

Por otro lado, el Acuerdo impugnado no cuenta con una **finalidad de interés público**, específicamente respecto a la utilización del concepto de seguridad nacional como una reserva anticipada y generalizada. Además y sobre todo, respecto a la orden que emite



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

a todos los integrantes de la Administración Pública Federal para el caso en que se requieran licencias, permisos y dictámenes para la ejecución de proyectos u obras de infraestructura, o aquellos considerados prioritarios o estratégicos, estas se expidan mediante la figura de autorizaciones provisionales. En ese sentido, el acuerdo no cuenta con una finalidad de interés público, en tanto que lo que materializa es la inobservancia a todas y cada una de las leyes y reglamentos que prevén procedimientos normados para el otorgamiento de esas licencias, permisos o autorizaciones. Es decir, no puede ser una finalidad constitucionalmente válida, que se instruya a la Administración Pública Federal a quebrantar la garantía de legalidad.

Por último, en tanto que la gran mayoría de las licencias, permisos y dictámenes protegen bienes jurídicos tutelados y su expedición o negativa pueden provocar actos de afectación y molestia, es que el Acuerdo al prever la autorización provisional como mecanismo para otorgarlos, hace que el acto en sí mismo vulnere las disposiciones relativas al **procedimiento administrativo**.

Esto redundará en mayor gravedad, si se tiene en cuenta que el procedimiento administrativo prevé la participación de los directamente interesados y/o afectados, así como de cualquier tercero interesado. Máxime si se trata de asuntos relacionados con el medio ambiente, derechos de comunidades indígenas, entre otros. Es decir, el procedimiento administrativo prevé diversos mecanismos de participación cuando se estime, por parte de terceros, que sus derechos pudieran ser afectados de materializarse el acto administrativo. En este caso, las licencias, permisos o autorizaciones correspondientes.

En ese sentido, se trata de una vulneración tanto al artículo 16, como el 17 de la Constitución, debido a que con la transgresión a las normas del debido proceso administrativo, se hará nugatorio el derecho de terceros de participar e intervenir en las distintas etapas del proceso. Esto se agrava ante el hecho que la categorización generalizada y anticipada de seguridad nacional para todos los proyectos y obras que refiere el proyecto, estarán vedados del conocimiento de la sociedad. Es decir, se vulnera el derecho de acceso a la información que, en un caso como el que se argumenta, impide a su vez el ejercicio del derecho de tutela judicial efectiva.

Es por lo anteriormente expuesto, que el Acuerdo de fecha 22 de noviembre de 2021 que se impugna por este medio, debe ser declarado inconstitucional, ya que transgrede los derechos reconocidos por los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política.

**Noveno concepto de invalidez.- El acuerdo publicado el 22 de noviembre de 2021 en el Diario Oficial de la Federación, vulnera el artículo 89, fracción X de la**



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

**Constitución, de manera particular la obligación del presidente de dirigir la política exterior, dado que el contenido del acuerdo 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 señalado.**

Para exponer las razones por las cuales se considera que el acuerdo publicado el 22 de noviembre de 2021 es contrario a las obligaciones internacionales comerciales del Estado mexicano, el desarrollo del presente concepto de invalidez será estructurado en dos partes: a) la primera, en donde se explica lo relativo a los tratados internacionales en materia comercial, su jerarquía y la obligatoriedad de sus contenidos; y, b) la segunda, los motivos en concreto por los que este Instituto estima que el Poder Ejecutivo incumplió su función de dirigir la política exterior.

*a) Tratados internacionales en materia comercial, su jerarquía y obligatoriedad*

Derivado de la globalización y el desarrollo económico, social y político de los Estados, se ha hecho necesaria la celebración de acuerdos internacionales cuyos objetos pueden ser diversos. Ese objeto puede consistir en establecer condiciones de paz, fijar fronteras, crear organismos internacionales, reconocer derechos humanos, regular relaciones comerciales, entre otros aspectos. Además, pueden celebrarse entre dos o más Estados. A partir de la cantidad de aspectos que puede regular, las partes que pueden participar y el ámbito en el que se celebren, surgen distintas clasificaciones que desde el punto de vista académico revisten una importancia fundamental.

En concreto y de conformidad con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, se determina que un tratado es un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular.

Para la aprobación y ratificación de éstos instrumentos, cualquiera que sea su naturaleza, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, prevé la intervención de dos órganos, a saber:

**"Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:**

**...X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos,** sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

*internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;..."*

**"Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:**

*I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.*

*Además, **aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos;..."***

De dichos artículos se desprende que para la celebración, aprobación y ratificación de tratados internacionales interviene tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo, este último exclusivamente la Cámara de Senadores.

El Presidente de la República posee un papel fundamental en relación con este tema, dado que si bien ostenta la calidad de jefe de gobierno al ser quien representa al Poder Ejecutivo, igualmente es el jefe de Estado, por ser quien representa al Estado mexicano como sujeto de derecho en el ámbito internacional; es decir, no solamente representa a la Federación, sino que actúa como un órgano auténticamente nacional, teniendo la capacidad de obligar al Estado en el ámbito internacional.

La manifestación de voluntad del Presidente consistente en obligarse a cumplir el contenido de un tratado internacional tiene un efecto directo en el orden jurídico mexicano, toda vez que el tratado que corresponda se vuelve parte esencial del sistema y por tanto, sus normas resultan igualmente obligatorias como lo serían la Constitución Política o las normas ordinarias.

En relación al tema de jerarquía, éste ha tenido un desarrollo jurisprudencia al que no está de más hacer referencia. La cláusula de la supremacía constitucional prevista en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión y los tratados celebrados y que se celebren por el presidente de la república, con aprobación del Senado, "serán la Ley Suprema de toda la Unión".

En principio, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que tanto las leyes como los tratados **están por debajo de la Constitución**, toda vez que se requiere que las primeras emanen de ella y los segundos estén de acuerdo con la misma, con lo



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

cual se indica claramente una cláusula de sujeción de las leyes y los tratados hacia la Constitución Federal.

Posteriormente, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo **1475/98** resolvió que si bien, las leyes y los tratados se encontraban jerárquicamente por debajo de la Constitución Federal, esto no significaba que ambos tuvieran la misma jerarquía normativa, sino que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local.<sup>25</sup>

Esto es así, pues del artículo 133 constitucional se deriva que los tratados internacionales son compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello, se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado obligando a todas autoridades. Aunado a ello, en materia de tratados internacionales no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, es decir, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia.

Por otro lado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión **120/2002** señaló que el artículo 133 constitucional al hacer referencia a las "leyes de Congreso de la Unión" se refiere no a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano<sup>26</sup>, puesto que las leyes generales no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales y municipales.

---

<sup>25</sup> Véase la tesis aislada P. LXXVII/99 sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 46, del Tomo X del Semanario Judicial de la Federación, novena época cuyo rubro es: "**TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERARQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**"

<sup>26</sup> Véase la tesis aislada P. VII/2007 sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 5, del Tomo XXV del Semanario Judicial de la Federación, novena época cuyo rubro es: "**LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.**"



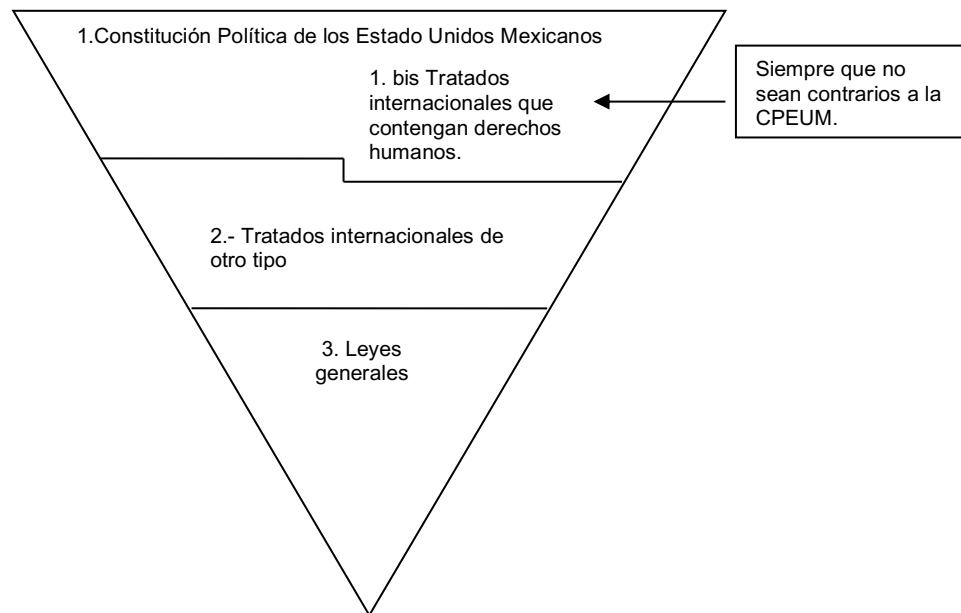
**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

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

Finalmente, derivado de la reformar constitucional de junio de 2011 el catálogo de derechos humanos se amplió, en virtud de que comprende tanto los que se encuentran expresamente reconocidos en la Constitución como aquellos contemplados en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano. No obstante, era necesario un pronunciamiento en el cual se determinara si en materia de derechos humanos, los tratados internacionales y la Constitución Federal gozaban de la misma jerarquía.

Dicha cuestión fue materia de la contradicción de tesis 293/2011 resulta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual concluyó que, si bien el primer párrafo del artículo 1o. constitucional reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte, cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma constitucional en aras de salvaguardar el principio de supremacía constitucional.

Conforme a lo anterior, es dable concluir que -en sentido amplio- en el Estado mexicano la jerarquía normativa se conforma de la siguiente manera:





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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

La Constitución Política no deja de ser la base del orden jurídico mexicano, y por ende, todos los tratados, leyes, reglamentos, convenios deberán sujetarse a sus límites y contenidos; sin embargo, la existencia de normas internacionales aceptadas por el Estado, obligan de la misma manera, de modo que, cualquier acto emitido dentro del Estado debe ajustarse igualmente a los contenidos de dichas normas.

Ello es así porque en el ámbito del derecho internacional, los acuerdos entre estados y estado y organismos internacionales rigen su actuar a través de principios generales que gozan de una aceptación tácita. Dichos principios son el de buena fe y *pacta sunt servanda*, sin los cuales el Derecho Internacional no gozaría de la eficacia que tiene hoy en día.

El principio de *pacta sunt servanda*, es considerado la base del Derecho Internacional, se encuentra consagrado en la Convención de Viena sobre el Derechos de los Tratados en el artículo 26, así como en el artículo 2 de la Carta de la ONU, los cuales señalan:

**“Artículo 26.**

*Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.”*

**“Artículo 2**

*Los Miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta.”*

Entonces, tal principio se traduce en la obligación que tiene los Estados de cumplir con lo que se pactó ya sea en un tratado bilateral o multilateral.

Por otro lado, se encuentra el principio de buena fe, también consagrado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y la Carta de la ONU, el cual establece: “todo tratado en vigor obliga a sus partes”, pero además agrega “deben ser cumplidos de buena fe“. Es indudable que los Estados que se comprometen al cumplimiento de un tratado deben actuar de buena fe, es decir, se exige una conducta recta y honesta de las partes que dieron origen al acuerdo, ya sea bilateral o multilateral.

El tipo de tratados en los que ahora interesa enfocarse corresponden a la materia comercial, los cuales, se acuerdo con la Ley sobre Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica tiene por objeto alguno de los siguientes aspectos:  
i) contribuir a mejorar la calidad de vida y el nivel de bienestar de la población mexicana;



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

ii) propiciar el aprovechamiento de los recursos productivos del país; iii) promover el acceso de los productos mexicanos a los mercados internacionales; iv) contribuir a la diversificación de mercados; y, v) fomentar la integración de la economía mexicana con la internacional y contribuir a la elevación de la competitividad del país.

El objeto que buscan es el único aspecto que los diferencia de los demás, por tanto, tanto el procedimiento de aprobación, los sujetos que intervienen en su celebración, así como los principios de derecho internacional que les son aplicables, no cambian.

*b) Motivos en concreto por los que este Instituto estima que el Poder Ejecutivo incumplió su función de dirigir la política exterior*

México cuenta con 12 Tratados de Libre Comercio firmados con 46 países, 32 Acuerdos para la promoción y protección recíproca de las inversiones con 33 países, 9 Acuerdos de Alcance Limitado en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y es miembro del Tratado de Asociación Transpacífico. Cada uno de esos acuerdos tiene por objeto fortalecer las relaciones comerciales sobre la base de la reciprocidad y el interés en común.

La firma de dichos tratados forma parte de la función del Presidente de dirigir la política exterior, la cual se conceptualiza como aquellas decisiones y acciones que toma el gobierno en función de los intereses nacionales, que muchas veces están dirigidos a fortalecer el ámbito económico del Estado mexicano. Y una vez que se acepta la obligatoriedad de un acuerdo, la dirección de la política exterior trasciende a mantener la vigencia y cumplimiento de dichos acuerdos, no solo porque debe garantizarse la buena fe y el *pacta sunt servanda*, sino porque la violación a compromisos económicos internacionales, acarrea responsabilidad internacional.

Aunado a ello, si bien el efecto jurídico del incumplimiento de dichos compromisos es la responsabilidad internacional, existe un efecto práctico que se relaciona con la inversión extranjera: el no cumplimiento de un acuerdo desincentiva la inversión extranjera, lo cual a la larga tiene consecuencias más negativas y duraderas para el Estado infractor.

Ahora bien, a efecto de demostrar que el contenido del Acuerdo reclamado es contrario a los compromisos comerciales internacionales y por tanto, puede materializarse un supuesto de responsabilidad internacional, es necesario referir a tres acuerdos firmados por el Estado mexicano:

1.- Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros y los Estados Unidos Mexicanos





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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

Dicho acuerdo dentro del artículo 10 regula el tema relativo a la contratación pública, en donde se señala lo siguiente:

*Artículo 10. Contratación pública*

*1. Las Partes acordarán la apertura gradual y recíproca de los mercados de contratación pública acordados sobre una base de reciprocidad.*

...

*Artículo 11. Competencia*

*1. Las Partes acordarán medidas apropiadas para evitar distorsiones o restricciones de la competencia que pudieran afectar significativamente el comercio entre México y la Comunidad. Para ello, el Consejo Conjunto establecerá los mecanismos de cooperación y coordinación entre sus autoridades competentes para aplicar sus leyes de competencia. Esta cooperación incluirá asistencia legal recíproca, notificación, consulta e intercambio de información a fin de asegurar la transparencia en relación con la aplicación de sus leyes y políticas en materia de competencia.*

*2. Para lograr este objetivo, el Consejo Conjunto decidirá, en particular, sobre los siguientes aspectos:*

- a) acuerdos entre empresas, las decisiones de asociaciones de empresas y las prácticas concertadas entre las empresas;*
- b) cualquier abuso de posición dominante por parte de una o más empresas;*
- c) fusiones entre empresas;*
- d) monopolios de Estado de carácter comercial;*
- e) empresas públicas y empresas a las cuales se han concedido derechos especiales o exclusivos.*

2.- Tratado entre los Estados Unidos Mexicanos, los Estados Unidos de América y Canadá

Dicho tratado, en el capítulo 13 regula igualmente lo relativo a las contrataciones públicas, las cuales conceptualiza como aquellos acuerdos contractuales cuyo propósito principal es proporcionar la construcción o rehabilitación de infraestructura física, plantas, edificios, instalaciones u otras obras públicas y conforme al cual, en consideración a la ejecución de un acuerdo contractual por parte de un proveedor, una entidad contratante otorga al proveedor, por un plazo de tiempo específico, la propiedad temporal o el derecho de controlar y operar, y exigir el pago por el uso de aquellas obras por la duración del contrato.

Respecto de dicho capítulo, es necesario acudir al contenido de los siguientes numerales:

*Artículo 13.1: Cumplimiento*



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

6. Cada Parte asegurará que sus entidades contratantes cumplan con este Capítulo al realizar contrataciones cubiertas.

7. Ninguna entidad contratante preparará o diseñará una contratación, ni de otra manera estructurará o dividirá una contratación en contrataciones separadas en cualquier etapa de la contratación, ni usará un método particular para estimar el valor de la contratación, con el fin de evadir las obligaciones de este Capítulo.

8. Nada de lo dispuesto en este Capítulo se interpretará en el sentido de impedir a una Parte, incluidas sus entidades contratantes, desarrollar nuevas políticas de contratación, procedimientos o medios contractuales, siempre que no sean incompatibles con este Capítulo.

**Artículo 13.4: Principios Generales**

**Trato Nacional y No Discriminación**

Con respecto a cualquier medida referente a la contratación cubierta, cada Parte, incluidas sus entidades contratantes, otorgará inmediata e incondicionalmente a las mercancías y servicios de la otra Parte y a los proveedores de la otra Parte, un trato no menos favorable que el trato que la Parte, incluidas sus entidades contratantes, otorgue a las mercancías, servicios y proveedores nacionales.

**3.- Tratado de Libre Comercio México-El Salvador, Guatemala y Honduras (Triángulo del Norte)**

Este tratado reconoce en el capítulo XIV ciertos principios que regulan la inversión extranjera, como son los siguientes:

**Artículo 14-03**

**Nivel** **mínimo** **de** **trato.**

*Cada Parte otorgará a los inversionistas de otra Parte y a sus inversiones, un trato acorde con el derecho internacional, incluido el trato justo y equitativo, así como protección y seguridad jurídica dentro de su territorio.*

**Artículo 14-04**

**Trato** **nacional.**

*Cada Parte otorgará al inversionista de una Parte y a la inversión de un inversionista de una Parte, un trato no menos favorable que el que otorgue, en circunstancias similares, a sus propios inversionistas y a las inversiones de dichos inversionistas en lo referente al establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación, venta u otra disposición de las inversiones.*

Los citados acuerdos, son solo algunos ejemplos de tratados comerciales que el Estado mexicano está obligado a cumplir. Cada uno de ellos se celebró con países distintos y puede suceder que para algunos fines distintos, sin embargo, en el núcleo del



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

consentimiento de los países firmantes permanecen elementos de reciprocidad, no discriminación, trato igualitario, predictibilidad, reciprocidad y competencia.

El cumplimiento de esos elementos fomentan la confianza entre los países firmantes, dado que al acreditar que el Estado los respeta, ello genera que países extranjeros procuren invertir en el territorio mexicano.

Ahora bien, con el Acuerdo que ahora se reclama, este Instituto estima que se rompe ese esquema de confianza que se ha producido con la firma de los acuerdos comerciales, en tanto se coloca en un posición privilegiada sin justificación a las obras que realice el Gobierno de México, aunado a que con la entrega de autorizaciones provisionales y definitivas, se lastima la seguridad jurídica que acompaña a los procesos administrativos de las contrataciones públicas.

Tanto el artículo primero, segundo y tercero del Acuerdo crean un sistema de inseguridad e impredecibilidad que genera desconfianza a los inversores extranjeros. En consecuencia, se actualiza un escenario de responsabilidad internacional y como se señaló, un efecto práctico consistente en la desincentivación de la inversión extranjera con consecuencias negativas para la economía mexicana.

Como se señaló en párrafos previos, parte de la dirección de la política exterior a cargo del Presidente, consiste en mantener la seguridad jurídica que genera la firma de tratados internacionales, específicamente la de materia comercial, situación que con el Acuerdo publicado no se mantiene, en tanto crea un trato distinto injustificado, un contexto en el que no existe una competencia leal ni una base de reciprocidad que transgreden las bases de los propios acuerdos comerciales.

Un Estado anfitrión de inversión extranjera puede efectuar una medida expropiatoria en formas distintas a un decreto formalmente expropiatorio. Ello puede involucrar la privación de la propiedad de la inversión o actos que tengan un resultado equiparable como la pérdida de control o hacer que los activos dejen de generar los beneficios económicos acostumbrados o anticipados. Ello se toma en especial consideración amén de que el Acuerdo incorpora lo que doctrinalmente se ha denominado una "*expropiación regulatoria*", esto es, la merma de valor de la inversión como resultado de regulación ilegítima.

Sin embargo, resulta aún más preciso entender los alcances y efectos del Acuerdo bajo lo que actualmente se conoce como "*expropiación por desregulación*". Éste, de cuño relativamente moderno, hace referencia a casos en los que, habiendo sido comprometido capital para cumplir con un régimen regulatorio específico, que exige un costo hundido



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

que debe ser amortizado en plazos no pequeños dada su cuantía, complejidad y no fungibilidad, ve su expectativa modificada –frustrada– por desregulación que hace innecesaria la inversión realizada y **permite la entrada de nuevos competidores que no tendrán que cumplir con la misma y que, por ende, lo desplazarán.**

Aunado a lo anterior, la garantía de plan protección, que ha sido reconocida en el artículo 1105(1) del TLCAN, importa al Estado mexicano un deber de vigilancia y protección de la inversión que puede ser incumplido activamente cuando éste, vía sus órganos, afecten la inversión.

En ese mismo sentido, el parámetro de trato justo y equitativo también ordena al Estado contratante fomentar y crear condiciones estables, equitativas, favorables y transparentes para los inversores. Dentro de él, se protegen una serie de expectativas legítimas conforme a la propia actuación del Estado.

Todos estos estándares son violados por el Acuerdo pues es el Poder Ejecutivo Federal quien ordena a las dependencias y entidades de la administración pública federal a autorizar la prestación y/o obtención de los dictámenes, permisos o licencias necesarias para iniciar proyectos u obras gubernamentales de ciertos sectores y no solo eso, sino establece una afirmativa ficta en caso de que éstos no lo resuelvan. Prácticamente varía todo el régimen federal administrativo del país.

Lo anterior no solo implica un incumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano, lo cual podría derivar en responsabilidad internacional y lo que contraviene el principio de supremacía constitucional por pretender pasar por la jerarquía normativa aplicable respecto de los tratados, sino que además tiene una repercusión directa en la recotría del desarrollo nacional, la competitividad, fomento del crecimiento económico y el empleo, estabilidad de las finanzas públicas, principios y valores protegidos constitucionalmente en relación a la actividad económica nacional.

Por ello, se estima que la emisión del Acuerdo publicado el 22 de noviembre de 2021 es contrario a la facultad del Presidente de dirigir la política exterior reconocida por el artículo 89, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ignora que en el cumplimiento de sus funciones debe atender a los contenidos de los acuerdos internacional de los que el Estado mexicano es parte.

## **VIII. SUSPENSIÓN DEL ACTO IMPUGNADO**



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

Es pertinente comenzar este apartado, estableciendo que la solicitud de suspensión que realiza el Instituto actor, de ninguna manera implica la pretensión de suspender, ralentizar o detener la ejecución de ningún proyecto u obra de infraestructura, o aquellos que se consideren estratégicos o prioritarios en términos de la normatividad aplicable. Como fue indicado en el capítulo de "cuestión previa" de esta demanda, el propósito del INAI es proteger su mandato constitucional, el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información y el Estado de derecho.

En ese sentido, al tenor de los argumentos que a continuación se exponen, se solicita la suspensión 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", de fecha 22 de noviembre de 2021, suscrito por el Presidente de la República y por 18 secretarías y secretarios de Estado, con la finalidad de que el o la Ministro Instructor a quien corresponda conocer de la presente demanda, paralice la totalidad del Acuerdo provisionalmente y hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto, o cuando menos para los siguientes efectos:

**1.- No se considere de interés público y/o de seguridad nacional ningún proyecto u obra de infraestructura a cargo del Gobierno de México, asociados a 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, salvo en los supuestos que se establezcan en las normas vigentes y aplicables al caso antes de la publicación del Acuerdo impugnado. Es decir, que se sigan las formalidades esenciales del procedimiento para su clasificación correspondiente, mediante la prueba de daño en términos de lo dispuesto por el artículo 6º de la Constitución y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

**2.- Que en los proyectos u obras de infraestructura y aquellos considerados estratégicos o prioritarios a cargo del Gobierno de México, se respete el debido proceso administrativo y en el caso de que para su consecución sea necesario en términos de la normatividad aplicable la obtención de licencias, permisos o autorizaciones, para el desarrollo y ejecución de los mismos, estas se otorguen en los términos y plazos previstos por la legislación vigente antes del inicio de la vigencia del Acuerdo impugnado y garantizando los derechos de terceros.**



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

Para efectos de lo anterior, el presente apartado abordará la naturaleza de la suspensión y su efectividad, se desarrollará la naturaleza del acto impugnado y se hará referencia explícita a lo que establece la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución, por cuanto hace a los requisitos de procedencia. Todo ello, con la finalidad de demostrar la necesidad y viabilidad de que se otorgue la medida cautelar solicitada.

La suspensión en controversia constitucional, si bien comparte la naturaleza de las medidas cautelares, tiene particularidades que es necesario destacar. En primer término es un medio instrumental cuya finalidad es preservar la materia del juicio, con lo cual se dota de eficacia al medio de control y, en su caso, a la sentencia favorable que en su momento se dicte. Por su parte, previene el daño trascendente que se ocasiona a las partes involucradas y a la sociedad en su conjunto. En ese sentido, es pertinente establecer la diferencia entre el objeto de la controversia constitucional y el de la suspensión que se solicita. Mientras que en el primer caso el objeto tutelado es la supremacía de la Constitución y en particular el principio de división de poderes y la cláusula federal, la suspensión tiene como finalidad esencial evitar la provocación de daños de forma irreparable y la preservación de la materia de aquello que se impugna. De ello, es que es instrumental.

**SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES.** *La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que en primer lugar tiene como fin preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente y, en segundo, tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general en tanto se resuelve el juicio principal, vinculando a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten. Cabe destacar que por lo que respecta a este régimen, la controversia constitucional se instituyó como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, que tiene entre otros fines el bienestar de la persona que se encuentra bajo el imperio de aquéllos, lo que da un carácter particular al régimen de responsabilidades de quienes incumplen con la suspensión decretada, pues no es el interés individual el que se protege con dicha medida cautelar, sino el de la sociedad, como se reconoce en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Recurso de queja derivado del incidente de suspensión de la controversia constitucional 71/2005. Municipio de Tecomán, Estado de Colima. 5 de noviembre de 2007. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada.

El Tribunal Pleno, el catorce de enero en curso, aprobó, con el número 27/2008, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a catorce de enero de dos mil ocho.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
*"2021: Año de la Independencia"***

Cabe destacar del precedente transcrito, que no solo es el interés individual del demandante el que se busca proteger, sino de la sociedad a la que se protege por medio de la suspensión en la controversia constitucional. Dicho de otra forma, el objeto tutelado por la suspensión en el medio de control en que se actúa, va más allá de la vulneración en sí misma que provoca el acto impugnado en la esfera de atribuciones del Instituto actor, sino que tiende a salvaguardar el interés la sociedad en mayor medida, por la afectación que el mismo acto impugnado pueda generar.

Ahora, un elemento a destacar en la suspensión es el relativo a la preservación de la materia de la controversia, lo que implica que en caso de no concederse la medida solicitada, el planteamiento primigenio y de fondo pierde eficacia, en tanto que los efectos controvertidos del acto impugnado, se materializarían sin posibilidad de restituir las cosas al estado que guardaban, en perjuicio, precisamente, del interés general. A ello, se adiciona el concepto del "peligro en la demora" que desde otra óptica, urge a la jurisdicción a actuar de inmediato ante la plausible consumación de los efectos del acto inconstitucional.

Estos dos conceptos (conservación de la materia y peligro en la demora), tienen como corolario el principio de eficacia del medio de impugnación o recurso efectivo. Esto quiere decir que en determinadas circunstancias y debido a la esencia del acto que se combate, la medida cautelar se erige como un elemento indispensable y necesario para garantizar la efectividad misma del procedimiento en su conjunto, lo que se vincula necesariamente con el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

Si bien el derecho al recurso efectivo se ha predicado respecto a los derechos humanos de las personas, es útil como referente en el caso que nos ocupa, en tanto que su esencia se materializa en esta solicitud, ya que supone, en términos del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos la existencia de un recurso que sea idóneo para remediar la violación o el agravio que ocasione el acto materia de la impugnación.

De lo anterior se tiene que la suspensión que se solicita, es total en el medio de control en que se actúa, en tanto que de no otorgarse en sus términos, la controversia constitucional que intenta el Instituto actor, perdería toda eficacia. Es así, puesto que el Acuerdo de 22 de noviembre de 2021 que se impugna y que se encuentra vigente, surtirá sus efectos y consecuencias de manera tal que, en el supuesto caso que se conceda razón en el fondo del asunto a este INAI, no habrá forma de remediar la transgresión a las facultades constitucionales atribuidas al órgano garante, ni restituir a la sociedad la vulneración a los derechos de acceso a la información, legalidad, debido proceso y otros. Es decir, los efectos materiales del Acuerdo reclamado tales como, la reserva anticipada



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
*"2021: Año de la Independencia"***

por motivos de seguridad nacional, la entrega de autorizaciones provisionales, la imposibilidad de terceros de participar en procedimientos de licitación pública, se habrán consumado de forma irreparable. Además, debe tenerse en cuenta que en términos del penúltimo párrafo del artículo 105 Constitucional las sentencias en materia de controversias constitucionales no pueden tener efectos retroactivos, de ahí que sea imperativo tutelar la situación actual a través de una medida cautelar, pues la sentencia de fondo no sería apta para esos fines.

De ello deriva que en el presente caso, la suspensión constituye una piedra angular de la eficacia de la controversia constitucional, pues de no otorgarse, resultará irrelevante lo que en su momento resuelva esa Suprema Corte de Justicia de la Nación. En sentido contrario y en atención al peligro en la demora, a la conservación de la materia del fondo de la controversia y al principio de eficacia del medio de impugnación, es que la suspensión mantendrá viva la materia de la controversia planteada, al tiempo que, como se verá, se evitarán vulneraciones al interés de la sociedad.

### **Naturaleza del acto**

La suspensión solicitada es procedente, en atención a la naturaleza del acto que se reclama. Esto, en atención a las siguientes consideraciones. En primer término, con independencia de la calificación que en su momento realice esa Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto a los efectos generales del Acuerdo impugnado, es preciso referir que aun y cuando el mismo ya fue publicado en el Diario Oficial de la Federación y en términos de su primer artículo transitorio el inicio de su vigencia comenzó el día de su publicación, es decir, el 22 de noviembre de 2021, no se trata de un acto consumado respecto del cual proceda negar la suspensión.

Lo anterior es así, porque la afectación que produce se da en dos momentos. El primero de forma inmediata al realizar una reserva anticipada y generalizada al catalogar de seguridad nacional, todas aquellas obras o proyectos de infraestructura y los que considere como prioritarios o estratégicos, vulnerando de manera directa las atribuciones constitucionales del INAI y, con ello, vulnerando el derecho de acceso a la información de la sociedad en general. La segunda temporalidad de la afectación sucede de momento a momento o de tracto sucesivo, a partir de las afectaciones reales, inmediatas e irreparables que provoca el propio acuerdo, de manera específica en la clasificación anticipada ya referida y en el otorgamiento de autorizaciones provisionales.

Ahora bien, el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia, dispone de manera expresa que "la suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en





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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales". De ello, derivan las siguientes consideraciones.

### **Acto Administrativo**

El acuerdo administrativo, en términos de lo precisado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no comparte las características de un reglamento de conformidad con el artículo 89, fracción I de la Constitución y, por lo tanto, no observa las características de generalidad, abstracción e impersonalidad que lo convertirían en una norma de carácter general. En ese sentido, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció

**ACUERDO ADMINISTRATIVO. NO COMPARTE LAS CARACTERÍSTICAS DE UN ACTO REGLAMENTARIO EMITIDO CONFORME AL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.** *Dicho precepto alude a los Acuerdos emitidos por el Presidente de la República que tienen como justificación y medida la Ley, pues la desarrolla para su exacta aplicación y, además, forma parte del ordenamiento jurídico. En cambio, el acuerdo administrativo se refiere siempre a casos particulares y constituye la orden administrativa dada por el superior jerárquico para que los inferiores, dentro de la esfera de su competencia, cumplan los fines de los órganos de la Administración Pública.*

Amparo en revisión 120/2002. Mc Cain México, S.A. de C.V. 30 de mayo de 2007. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda.

De lo anterior, en un primer acercamiento, pareciera ser que la naturaleza jurídica del acuerdo administrativo se refiere a casos particulares y comparte la naturaleza de una orden administrativa que el superior jerárquico emite a sus inferiores, con el propósito de cumplir con las finalidades de los órganos de la administración pública. Ahora bien, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que

*Artículo 13.- Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario de Estado respectivo y, cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por todos los titulares de las mismas.*

Disposición que es consistente con lo que prevé el artículo 92 de la Constitución Política, que prevé el refrendo por parte de los Secretarios de Estado, en el caso de reglamentos, decretos, acuerdos u órdenes del Presidente. En adición a lo expuesto, el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo precisa

*Artículo 4.- Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por efecto*



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

*establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.*

Es decir, la eficacia jurídica de un acuerdo administrativo depende, en términos de lo referido, de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Ahora bien, en el caso que nos ocupa existe una ambigüedad en la naturaleza del acto administrativo que se impugna. O bien es una orden administrativa del superior jerárquico a sus inferiores o se trata de un acto general, impersonal y abstracto, que produce efectos obligatorios hacia la sociedad. Desde la perspectiva de los destinatarios de la norma, no es una norma general, pero sí a partir de sus efectos. En ese sentido, es que se establece como requisito de validez tanto el refrendo como la obligación de publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Así, si se considera el Acuerdo impugnado como una instrucción por parte del Presidente de la República a las secretarías de Estado, y por lo tanto no reviste las características de una norma general, abstracta e impersonal, por lo que no sería considerado como una norma general, se estaría entonces fuera del ámbito de aplicación del artículo 14 de la Ley Reglamentaria y, en ese sentido, cuando menos en ese apartado, la suspensión sería plenamente procedente.

Al respecto, resulta ilustrativo lo resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte al resolver el Recurso de Reclamación 53/2020-CA, derivado de la Controversia Constitucional 89/2020<sup>27</sup>, en donde se determinó confirmar la suspensión concedida en contra de la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de dos mil veinte por estimarse que no se actualizaba ninguna de las prohibiciones previstas en la Ley Reglamentaria, dentro de la cual se incluye la relativa a la improcedencia de la suspensión en contra de normas generales, a pesar de que esa política se publicó en el Diario Oficial y su redacción era aparentemente de forma abstracta e impersonal.

## **Norma general**

Ahora, para el supuesto caso de que el o la Ministro Instructor y esa Suprema Corte de Justicia de la Nación considere que en efecto se está ante una norma de carácter general, se exponen las siguientes consideraciones. En efecto, por las características específicas del Acuerdo que se impugna y sus elementos, se está ante una norma de

<sup>27</sup> Resuelto por unanimidad de votos en sesión del 21 de octubre de 2020.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

carácter general. En ese sentido, en la controversia constitucional 5/2001, el Tribunal Pleno ha sostenido que

*El Presidente de la República, para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes, está autorizado para expedir las normas reglamentarias necesarias que tiendan a la ejecución de las leyes emanadas del Congreso de la Unión; de manera que esas disposiciones reglamentarias aunque desde el punto de vista material son similares a las normas expedidas por el órgano legislativo, en cuanto son generales, abstractas e impersonales y de observancia obligatoria, se distinguen de estas últimas, básicamente, por dos razones, como son, la primera, en razón de que provienen de un **órgano que desde el punto de vista constitucional no expresa la voluntad general**, sino la de un órgano instituido para acatarla, como es el titular del Poder Ejecutivo y, la segunda, porque son, por definición, normas subordinadas a las disposiciones legales que reglamentan.*

De lo anterior, es relevante destacar que no obstante la denominación del acto que se combate, reviste las características de una norma general, como son la abstracción, impersonalidad y generalidad. En el caso en particular se estima así, en tanto que si bien los destinatarios concretos de la norma son los integrantes de la Administración Pública Federal comprende, cuando menos, dos efectos que comparten las cualidades anotadas. Esto es, la clasificación general y anticipada de seguridad nacional, lo que hará que toda aquella información relacionada con proyectos u obras de infraestructura y estratégicos o prioritarios sea reservada, con fundamento en el mismo Acuerdo. Y, por su parte, la instrucción que se emite para expedir autorizaciones provisionales en relación a dictámenes, licencias o permisos necesarios para llevar a cabo esas obras o proyectos. Es decir, la materialización normativa del Acuerdo tiene efectos generales, impersonales y abstractos, en tanto que se refiere a un número indeterminado de destinatarios que resentirán en su esfera jurídica la vulneración al derecho de acceso a la información, debido proceso, tutela jurisdiccional efectiva y otros.

En consecuencia, si en efecto ese Tribunal Constitucional estima que el Acuerdo impugnado es una norma de carácter general, entonces la suspensión solicitada procede en términos de lo siguiente. La Suprema Corte ha establecido que para estar en posibilidad de otorgar la medida cautelar en contra de normas generales, es necesario que se demuestre que la norma impugnada implique o pueda implicar una transgresión definitiva e irreversible da algún derecho humano de forma real e inmediata y derive del contenido material de la norma impugnada o de su ejecución. En esa medida, merece la pena referir de manera textual a lo que se ha resuelto por la Primera Sala en los recursos de reclamación en acción de inconstitucionalidad 173/2019-CA y 17/2019-CA, respectivamente:

*Para que se entienda que existe un riesgo real e inmediato, este no debe ser hipotético o eventual sino que debe ser probable, debe amenazar los derechos humanos de un grupo determinado de*



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

*personas, es decir, debe existir un riesgo particularizado y, para determinar la probabilidad de que se afecten irreparablemente los derechos humanos de las personas se debe contar con información o patrones suficientes a efecto de establecer cierta presunción de conocimiento de que ese riesgo será definitivo o irreversible.*

...

*Se ha venido desarrollando el criterio en el sentido de que la procedencia de la suspensión en la acción de inconstitucionalidad es excepcional, y por lo tanto, la trasgresión al derecho humano tiene que derivarse del contenido normativo que se pretende suspender, o de su ejecución. Es decir, si bien el ministro instructor tiene que hacer un ejercicio de probabilidades sobre la violación constitucional que se alega, lo cierto es que esta valoración anticipada se refiere al contenido material de la disposición impugnada y, en su caso, a la ejecución de la misma en relación con sus consecuencias directas, pero no así a las consecuencias indirectas de su aplicación.*

Si bien estos precedentes se refieren recursos de reclamación en acciones de inconstitucionalidad, su materia es aplicable al caso que nos ocupa, sin perjuicio de que se ha retomado el criterio referido y aplicado por la Primera Sala en controversias constitucionales, como sucedió en los recursos de reclamación en controversia constitucional 50/2021-CA, 68/2021-CA, 74/2021-CA y 71/2021-CA en los que se otorgó suspensión en controversia constitucional en contra de normas generales..

En el mismo sentido, es relevante tener en cuenta lo resuelto por la Segunda Sala, ya que coincide con el criterio de la Primera Sala antes transcrito, como se acredita con lo resuelto en el recurso de reclamación en controversia constitucional 130/2020-CA:

*Como se puede apreciar del anterior precedente, si bien existe una prohibición normativa de conceder la suspensión cuando se controvierten normas generales, lo cierto es que dicha proscripción admite una excepción –con fundamento en el artículo 1 de la Constitución Federal–, en tratándose de normas que impliquen o puedan implicar una trasgresión a los derechos humanos, porque de acuerdo con los criterios de esta Suprema Corte, la medida no sólo es cautelar, sino también tutelar para prevenir el daño trascendente que se pueda ocasionar no sólo a las partes, sino a la sociedad, en general.*

*Luego, para efectos de determinar si en un caso determinado se actualiza o no la prohibición prevista en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria, es necesario examinar si, la norma general controvertida es susceptible de generar afectaciones a los derechos humanos y, en caso de superarse tal proscripción –por actualizarse el supuesto excepcional para el otorgamiento de la medida cautelar–, se deberá analizar si, de otorgarse la suspensión solicitada, se incurriría en algunos de los supuestos previstos por el precepto 15 del mismo ordenamiento general. Por ende, esta Segunda Sala procede a realizar dicho estudio.*



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

En ese sentido, se tiene que la aplicación de la norma prevista en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria, en el caso del Acuerdo de 22 de noviembre de 2021, se exceptúa al tenor de lo siguiente:

**1.- Riesgo real, inmediato, definitivo e irreversible.** El acuerdo impugnado materializa la vulneración a los derechos humanos de acceso a la información, debido proceso, tutela jurisdiccional efectiva y otros, así como la invasión a las facultades constitucionales del INAI, a partir de dos momentos específicos.

En primer término, desde el momento de su publicación e inicio de vigencia, en tanto que la reserva anticipada y generalizada consistente en establecer que toda obra o proyecto de infraestructura o aquellos estratégicos y prioritarios serán considerados de seguridad nacional. Como se expresó en diversos conceptos de invalidez, se trata de una reserva que restringe de manera directa las competencias del órgano garante, en tanto que vacía de contenido su principal atribución consistente en garantizar el derecho de acceso a la información. En esa medida, se trata de una afectación real, inmediata, definitiva e irreversible no solo para este Instituto actor, sino que de manera destacada, para toda la sociedad mexicana en el ejercicio del derecho humano tutelado por el artículo 6º constitucional.

Asimismo, se trata de un riesgo de violación a los derechos humanos de debido proceso, tutela judicial, garantía de legalidad, entre otros, de igual forma real, inmediato, definitivo e irreversible, debido al hecho que el Acuerdo impugnado ordena a la Administración Pública Federal inobservar el debido proceso administrativo y los derechos de tercero, al establecer que en los proyectos mencionados, se deberán entregar de manera provisional las autorizaciones relativas a cualquier dictamen, permiso o licencia. Eso, desde luego genera una vulneración directa en sí misma, y además, respecto al bien jurídico que tutela cada uno de esos dictámenes, permisos o licencias. Esto lo hace una más grave, de manera destacada, por cuanto al elemento de definitividad e irreversibilidad.

Así, es pertinente reiterar que el precedente referido en materia de suspensiones en medios de control constitucional, dispone que el riesgo real e inmediato debe ser probable. Eso indica que en el análisis de la petición del otorgamiento de la medida cautelar, el o la Ministro Instructor debe realizar un examen de ponderación sobre la posibilidad de que la violación a derechos humanos aducida, tenga una probabilidad cierta de ocurrir. Aun así, en opinión del Instituto actor, se trata de una certeza que el otorgamiento de autorizaciones provisionales, así como de la reserva individualizada de información por parte de los distintos sujetos obligados de la Administración Pública Federal, se materializará en un futuro inmediato.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

Dicho en otros términos y más allá de las transgresiones que la mera entrada en vigor produce el Acuerdo impugnado, la vulneración individualizada de los derechos humanos a que se ha hecho referencia, son un hecho futuro de realización cierta.

**2.- Afectación a un grupo determinado de personas.** En este supuesto, es fundamental referir que a reserva de la invasión de competencias del INAI que provoca el Acuerdo impugnado, el grupo de personas que resentirán una afectación en sus derechos fundamentales son todos y todas las personas mexicanas.

No es posible individualizar la violación a un grupo determinado, ya que la violación que se aduce es de tal magnitud, que son todas las personas en tanto que derivado del artículo 1º de la Constitución y debido a los principios de universalidad, interdependencia, progresividad e indivisibilidad, todos los mexicanos son titulares de los derechos de acceso a la información, debido proceso, tutela judicial efectiva y otros. Es así, que el grupo determinado de personas es la sociedad mexicana.

**3.- La trasgresión al derecho humano debe derivar del contenido normativo que se pretende suspender o de su ejecución.** El riesgo real, inmediato, definitivo e irreversible respecto a la violación de los derechos humanos de los y las mexicanas, deriva directamente del Acuerdo de fecha 22 de noviembre de 2021 que se impugna.

Es así, en tanto que en su primer artículo dispone una reserva generalizada y anticipada al disponer que todos los proyectos u obras de infraestructura, así como aquellos estratégicos y prioritarios, serán de seguridad nacional. Esto, además de invadir las facultades y competencias del INAI, garante del derecho de acceso a la información, impide de manera directa que los ciudadanos tengan acceso a la información relacionada con dichos proyectos u obras y que, por la misma categorización de interés público y seguridad nacional, no sea susceptible de ser suspendido un determinado acto en términos de la Ley de Amparo.

Por lo que hace a los artículos segundo y tercero del Acuerdo impugnado, la afectación del derecho humano al debido proceso administrativo y tutela judicial se desprende indubitablemente ante el hecho de que los permisos, dictámenes y licencias necesarios para llevar a cabo las citadas obras o proyectos de infraestructura, serán expedidos sin ajustarse a la normatividad aplicable en la materia. Es decir, más allá de la causa y razón de ser de la necesidad material de cada uno de esos actos administrativos en concreto y el derecho que tutela, que podría en su caso ser una transgresión indirecta del Acuerdo combatido, éste atenta de manera directa en contra del principio de legalidad, los derechos de terceros a participar en dichos procedimientos y, en su caso, a oponerse de



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

los mismos, al derecho a una consulta informada, entre otros. Esto, sin obviar de la misma forma, que el contenido de esos permisos, dictámenes y licencias, estarán vedados del escrutinio público, precisamente porque el mismo acuerdo los cataloga como de interés público y seguridad nacional.

**4.- Consecuencia directas.** Se establece que la valoración del o la Ministro Instructor sobre la violación constitucional que se alega, se refiere al contenido material de la norma impugnada y, en su caso, a la ejecución de la misma en relación con sus consecuencias directas.

Por consecuencias debe entenderse la afectación causal inmediata que provoca el acto sobre la esfera de derechos y/o facultades. Es decir, no debe mediar un acto entre la causa y el efecto, sino que el resultado tiene que ser una derivación consecuente de la aplicación de la norma. Una posible consecuencia indirecta, por ejemplo, consistiría en aducir una transgresión generalizada del derecho al medio ambiente de los mexicanos, porque las autorizaciones provisionales implicarán el otorgamiento de manifestaciones de impacto ambiental en un plazo no mayor a cinco días o por conducto de una afirmativa ficta.

En el caso que nos concierne, la vulneración a los derechos de acceso a la información, debido proceso administrativo, acceso a la justicia y otros, así como la invasión de competencias del INAI como garante, precisamente del derecho de acceso a la información, son consecuencia directa e inmediata del Acuerdo de 22 de noviembre que se impugna.

Esto es así, como ya se ha anotado, en tanto que el Acuerdo referido declara una reserva generalizada y anticipada al catalogar cualquier obra o proyecto de infraestructura, como de interés público y seguridad nacional con lo que se vulnera de manera directa el derecho de acceso a la información. Asimismo, la orden dada a toda la Administración Pública Federal consistente en otorgar autorizaciones provisionales sobre permisos, dictámenes y licencias, tiene como consecuencia directa la violación a los derechos de debido proceso, tutela judicial, participación democrática, acceso a la información y otros.

De lo anterior, es posible concluir que el acuerdo es contrario al principio de supremacía constitucional y al Estado de derecho en tal dimensión, que su única consecuencia materialmente posible es la violación a los derechos de todos y todas las mexicanas.

Como corolario a este apartado de naturaleza jurídica del acto reclamado, es preciso que el o la Ministro Instructor tenga en consideración que aun y cuando se está ante una norma general abstracta e impersonal, se trata de un acto emitido por el titular del Poder



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
*"2021: Año de la Independencia"***

Ejecutivo Federal. Esto quiere decir, que es un acto que no se nutre del principio mayoritario o democrático, como si es el caso de las normas generales emitidas por los poderes legislativos.

En ese sentido, el tratamiento a lo previsto por el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia, permite realizar un acercamiento jurisdiccional y suspensivo diferenciado cuando se está frente a normas generales que se soportan en el principio democrático y aquellas que no, de manera particular, porque no expresa la voluntad general y de ello, se desprende que no goza de la misma presunción de constitucionalidad. Así, la prohibición de otorgar la suspensión tratándose de normas generales en controversias constitucionales, debe ser más estricto cuando se esté frente a actos formales y materialmente legislativos, que cuando se está frente a normas de los poderes ejecutivos. Estas últimas, por su esencia y al carecer del soporte democrático que ostentan las asambleas representativas, deben ser ponderadas frente a las probables y posibles vulneraciones a la Constitución y a los derechos humanos, siempre tomando en cuenta que no existe el referido principio democrático.

Es decir, frente a violaciones a derechos humanos, la ponderación que se realice debe modularse cuando se está ante actos formalmente ejecutivos y la exigencia prevista en los precedentes, para desaplicar el artículo 14 de la Ley Reglamentaria debe matizarse ante el hecho, se insiste, que no se soporta en el principio mayoritario.

Aunado a lo anterior, es consecuente tener en cuenta que el sistema suspensivo previsto en la Ley Reglamentaria, atiende a una estructura y lógica orgánica derivada de la reforma a la Constitución de 1994. Es decir, el entendimiento sobre los mecanismos jurisdiccionales de revisión constitucional establecidos en la norma, no contemplan dos realidades indispensables. Por un lado la reforma a la Constitución en materia de derechos humanos de 2011 y la proliferación institucional de órganos con autonomía constitucional, de manera particular, aquellos cuya atribución se encamina directamente a la protección de los derechos humanos.

Si bien esa Suprema Corte ha integrado de forma paulatina la reforma a la constitución en materia de derechos humanos al sistema de precedentes en relación a la suspensión de normas generales en medios de control constitucional, se estima prudente que de la misma forma, actualice los criterios tomando en cuenta la realidad orgánica e institucional que impera en el país. Esto quiere decir que incluso en sede suspensiva, es posible apreciar un grado de diferencia en la entidad solicitante, si se trata de un órgano con autonomía constitucional y su mandato es la protección de los derechos humanos, como en el caso del INAI. Esto conduciría a apreciar la solicitud de la suspensión, desde una perspectiva de derechos humanos en sentido estricto.





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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

**Artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

Superado el supuesto establecido en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de la materia, referido a que no podrá otorgarse la suspensión en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto normas generales, corresponde hacer referencia a los supuestos materiales en que la suspensión no podría otorgarse, por contravenir intereses y valores trascendentes o fundamentales. Así, el artículo 15 de la Ley referida, dispone

*Artículo 15.- La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.*

En el caso que nos ocupa, es de fundamental importancia indicar que la naturaleza y esencia de los conceptos jurídicos a que se refiere el numeral transcrito, no pueden actualizarse por una declaratoria, máxime que se trata de conceptos indisponibles para el Presidente de la República, sino que el supuesto normativo debe ponderarse en cada caso, para estar en posibilidad de determinar si, en efecto, la suspensión otorgada podría contravenir alguno de dichos conceptos.

En ese sentido, es de reiterarse que la suspensión no se solicita para que se paralice o detenga ninguna de las obras o proyectos a que hace referencia el Acuerdo cuestionado, sino para que se suspenda precisamente la eficacia normativa y efectos del mismo. Dicho de otro modo, no es estimable, a juicio del Instituto actor, considerar prima facie que la suspensión solicitada pudiera poner en peligro la seguridad o economía nacional, las instituciones fundamentales del orden jurídico o que se pueda afectar a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que se pudieran obtener, porque así lo declara el Acuerdo. Al contrario, este órgano garante considera que esos principios se ponen en riesgo como consecuencia directa del acto inconstitucional que se combate, a partir de su entrada en vigor.

Así, en relación al concepto de **seguridad nacional**, tal y como se manifestó en el segundo concepto de invalidez de la presente demanda, es necesario considerar que en términos de la Ley de Seguridad Nacional, de manera específica en su numeral tercero, precisa que por seguridad nacional se entienden las acciones destinadas de manera indirecta e inmediata a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano. A su vez, el artículo quinto de la Ley en cuestión refiere de manera específica



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

los supuestos en que se podrían actualizar las amenazas a la seguridad nacional. Es decir, el segundo supuesto dota de contenido material al primero.

En esa medida, es de fundamental importancia precisar que la suspensión solicitada no constituye un peligro a la seguridad nacional porque no se encuadra en ninguno de las premisas normadas, es decir, no existe amenaza o riesgo que enfrente el país ni su defensa legítima, no se pone en riesgo la soberanía, independencia nacional o la defensa del territorio, no hay vulneración al orden constitucional, al fortalecimiento de las instituciones democráticas o a la unidad de las partes integrantes de la federación y, no se atenta en contra del desarrollo económico, social o político de México.

Mas bien, se estima lo contrario. El acuerdo impugnado vulnera el orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas, al considerar que todos los proyectos y obras de infraestructura, así como aquellas consideradas estratégicas y prioritarias serán de seguridad nacional y, como consecuencia de ello, se determine que todas las licencias, permisos o autorizaciones necesarias para llevarlas a cabo, se realizaran por medio de autorizaciones provisionales que no prevé el orden jurídico mexicano. Aunado a lo anterior, se reitera que es indispensable hacer un análisis acucioso de lo que se solicita por medio de esta suspensión, por cuanto hace a la finalidad de la petición misma. Es decir, si bien el Acuerdo impugnado sostiene como motivación el desarrollo social y económico, sus consecuencias jurídicas precisamente atentan en contra de dichos principios, por inobservar y pretender ir por encima del Estado de derecho en su conjunto. Esto, como ya se anotó, en primer lugar en tanto que se trata de conceptos jurídicos indisponibles para el Presidente de la República y, en segundo, porque una de las premisas esenciales del desarrollo y/o **seguridad económica** se soporta en el cumplimiento a las normas para llevar a cabo proyectos u obras de infraestructura, tal y como lo disponen los artículos 25, 26, 27, 28 y 134 de la Constitución Política y todo el régimen jurídico que se deriva.

En esa medida se considera por parte de este Instituto actor, que el acuerdo impugnado atenta en contra de las **instituciones fundamentales del orden jurídico**, tales como la división de poderes, la transparencia y el acceso a la información, el principio de legalidad (reserva de ley, subordinación jerárquica, autoridad formal de la ley), tutela judicial efectiva, principios de administración y disposición de recursos públicos, entre otros. De tal forma que aún y cuando el Acuerdo combatido refiera como fundamento genérico el desarrollo nacional, el crecimiento económico y el bienestar social como su valor intrínseco y finalidad, por su propio contenido y ante su mera existencia, generará **perjuicios a la sociedad** en mucho mayor grado y proporción, que la suspensión que en su caso se otorgue.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

Así, se reitera que este Instituto no pretende que se suspendan las obras o proyectos de infraestructura, o aquellos considerados estratégicos o prioritarios que sean relevantes y trascendentes para el desarrollo económico y nacional. Al contrario, como consecuencia de lo aquí argumentado y por colmarse los extremos normativos y jurisprudenciales en torno a la medida cautelar en la presente demanda de controversia constitucional, es que se solicita la suspensión del Acto impugnado, para los siguientes efectos:

**1.- No se considere de interés público y/o de seguridad nacional ningún proyecto u obra de infraestructura a cargo del Gobierno de México, asociados a 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, salvo en los supuestos que se establezcan en las normas vigentes y aplicables al caso antes de la publicación del Acuerdo impugnado. Es decir, que se sigan las formalidades esenciales del procedimiento para su clasificación correspondiente, mediante la prueba de daño en términos de lo dispuesto por el artículo 6º de la Constitución y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

**2.- Que en los proyectos u obras de infraestructura y aquellos considerados estratégicos o prioritarios a cargo del Gobierno de México, se respete el debido proceso administrativo y en el caso de que para su consecución sea necesario en términos de la normatividad aplicable la obtención de licencias, permisos o autorizaciones, para el desarrollo y ejecución de los mismos, estas se otorguen en los términos previstos por la legislación vigente antes del inicio de la vigencia del Acuerdo impugnado y garantizando los derechos de terceros.**

## **IX.- PRUEBAS**

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ofrece las siguientes probanzas.-

- a) Documental pública.- Consistente en copia certificada digitalizada de la credencial expedida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, mediante la cual se acredita la personalidad de Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar, como Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
"2021: Año de la Independencia"**

- b) Acuerdos en su versión digitalizada, de 26 de enero y 17 de febrero de 2021, a través de los cuales el Pleno nombra a Gonzalo Sánchez de Tagle Pérez Salazar como Director General de Asuntos Jurídicos del INAI.
- c) Documental pública.- Consistente en el Acuerdo digitalizado de ocho de diciembre de 2021, por el que se aprueba que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, promueva controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra del acto que ha quedado ya señalado, emitido por el Poder Ejecutivo de la Unión, el 22 de noviembre de 2021, denominado "ACUERDO por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional".

Por lo antes expuesto, a Ustedes, C.C. Ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respetuosamente solicito:

**Primero.-** Tener por presentada la demanda de controversia constitucional, con la personalidad que ostento.

**Segundo.-** Admitir a trámite la presente demanda de controversia constitucional en los términos que fue planteada.

**Tercero.-** Tener por designados como delegados a las personas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

**Cuarto.-** Conceder la suspensión solicitada, para que el Poder Ejecutivo de la Unión, las dependencias y entidades de la administración pública federal y, cualquier otra autoridad suspenda la ejecución del Acuerdo impugnado de 22 de noviembre de 2021.

**Quinto.-** Admitir las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente.

**Sexto.-** Previos trámites y en el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y, por tanto, la inconstitucionalidad de la resolución y los artículos que se impugnan.

**Séptimo.-** Al contener esta demanda información que puede considerarse como reservada o confidencial (datos de las CURP manifestados al inicio de este escrito), se



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

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS  
OFICIO: INAI/DGAJ/2637/2021  
Ciudad de México, a 10 de diciembre de 2021  
*"2021: Año de la Independencia"***

solicita tomar las medidas necesarias para proteger la información de mérito, manifestando la oposición a la publicación de datos personales, o a su acceso a personas no autorizadas.

Reitero la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

**A T E N T A M E N T E**

**GONZALO SÁNCHEZ DE TAGLE PÉREZ SALAZAR  
DIRECTOR GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

GST/ETCH-MR/JAGT/AIOJ/ALRJ.