



S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 26
O R D I N A R I A

JUEVES 30 DE MARZO DE 2017

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En la Ciudad de México, siendo las doce horas con cuarenta minutos del jueves treinta de marzo de dos mil diecisiete, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Luis María Aguilar Morales, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Norma Lucía Piña Hernández, Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

Los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión, el primero previo aviso a la Presidencia y el segundo por desempeñar una comisión oficial.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Se sometió a consideración el proyecto de acta de la sesión pública número veinticinco ordinaria, celebrada el martes veintiocho de marzo del año en curso.

Por unanimidad de nueve votos, el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS



Sesión Pública Núm. 26

Jueves 30 de marzo de 2017

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del jueves treinta de marzo de dos mil diecisiete:

I. 1/2015

Recurso de revisión en materia de seguridad nacional previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública 1/2015, promovido por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal en contra de la resolución dictada en el expediente del recurso de revisión RDA 0740/15 en sesión de quince de julio de dos mil quince, por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). En el proyecto formulado por el señor Ministro Javier Laynez Potisek se propuso: *"PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundado el presente recurso de revisión en materia de seguridad nacional. SEGUNDO. Se modifica el sentido de la resolución del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales dictada en el recurso de revisión RDA 0740/15, en sesión celebrada el quince de julio de dos mil quince, a fin de que, por razones de seguridad nacional sea reservada la información relativa a las rutas de los aviones, así como la hora de salida y llegada de todo tipo de aeronaves del Estado Mayor Presidencial; quedando a disposición de la solicitante la información relativa, para el periodo solicitado, de los lugares de salida y llegada, esto es helipuertos y aeropuertos específicos, de todas las aeronaves que integran la flota presidencial; dejando*



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Intocado todo aquello que no fue materia de revisión por esta sentencia”.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales reabrió la discusión en torno al apartado VII, relativo al estudio.

La señora Ministra Luna Ramos observó que el proyecto —a partir de su página veintitrés— señala que este recurso tiene las características, en síntesis: 1) de ser un recurso legal, extraordinario y excepcional, 2) de ser un recurso restringido, selectivo y que no es un medio de defensa de legalidad, ni que se puede considerar como una segunda instancia, sino que el análisis debe limitarse a la seguridad nacional. Después, que no se debe analizar si la resolución puede ser revocada por no ajustarse a un marco legal aplicable, ni si el INAI debió o no sobreseer de acuerdo al planteamiento del consejero jurídico al resolver el recurso, sino que solamente se ocupará del examen de la resolución del INAI, dejando de lado todo lo que quedó firme —la información de los itinerarios y las versiones públicas de los planes de vuelo, la información relativa a los lugares, horas de salida y llegada, así como la ruta correspondiente a los aviones de la flota presidencial, no sólo de las giras presidenciales— de las cuales dicho órgano ordenó su publicidad por no contravenir la seguridad nacional.

Recordó que, de origen, se trata de una solicitud de información específica de itinerarios, planes de vuelos, número y nombre de los tripulantes y pasajeros de la flota de la Presidencia de la República, elevada por un particular



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Respecto del período de julio a octubre de dos mil catorce. En respuesta, el sujeto obligado dijo que sólo algunos aspectos podían abrirse al público. Se interpuso un recurso de revisión ante el INAI y, durante su tramitación, hubo dos promociones del Estado Mayor Presidencial, en las que informó que algunas cuestiones no las podía entregar al solicitante, y solicitaron el sobreseimiento, puesto que había cumplido con la información pedida. Al resolver el recurso, el INAI modificó la resolución para ordenar la entrega de los itinerarios, así como las versiones públicas de los vuelos y las listas de pasajeros, entre otros, de toda la flota del Estado Mayor Presidencial. Ello se cuestionó a través del presente recurso de revisión, previsto en el artículo 6º, apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo, constitucional, el cual determina que “Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia”.

En cuanto a los alcances que deben imprimirse a este recurso, estimó que debe tenerse como extraordinario y excepcional, mas no únicamente de legalidad, puesto que es un recurso previsto en la Constitución, la que remite a la ley de la materia para su regulación. Aclaró que, por “ley de la materia” no debe entenderse sólo las de transparencia porque, si bien el recurso está contemplado en el artículo 6º



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Constitucional, refiere a la seguridad nacional, por lo que también está involucrada la Ley de Seguridad Nacional.

Explicó que, doctrinalmente, este recurso de revisión comparte las características del recurso de apelación, lo que implica: 1) revisar de regreso una litis planteada en primera instancia, 2) las partes son las mismas que en la litis inicial, 3) se revisará la resolución dictada en primera instancia, a partir de los agravios, y 4) en un momento dado, el órgano que revisa se sustituye en el revisado. Resaltó que las únicas diferencias son que: 1) el sujeto legitimado es una persona ajena a la litis inicial: el citado Consejero Jurídico, y 2) entre quien resolvió en primera instancia (INAI) y quien resolverá el presente recurso (esta Suprema Corte) no existe una dependencia jerárquica.

En el caso, indicó que el artículo 157, párrafo segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública estipula que “Únicamente el Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que se establecen en el Capítulo IV denominado ‘Del Recurso de Revisión en materia de Seguridad Nacional’, en el presente Título, sólo en el caso de que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional”; que el diverso 189 apunta a que “El Consejero Jurídico del Gobierno Federal podrá interponer recurso de revisión en materia de seguridad nacional directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando considere que las



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

resoluciones emitidas por el Instituto ponen en peligro la seguridad nacional. El recurso deberá interponerse durante los siete días siguientes a aquél en el que el organismo garante notifique la resolución al sujeto obligado. La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinará, de inmediato, en su caso, la suspensión de la ejecución de la resolución y dentro de los cinco días siguientes a la interposición del recurso resolverá sobre su admisión o improcedencia”; que en el arábigo 190 se contempla que “En el escrito del recurso, el Consejero Jurídico del Gobierno Federal deberá señalar la resolución que se impugna, los fundamentos y motivos por los cuales considera que se pone en peligro la seguridad nacional, así como los elementos de prueba necesarios”; y que el numeral 192 de dicha ley cita que “La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá con plenitud de jurisdicción, y en ningún caso, procederá el reenvío”.

Recordó que, en materia de recursos, siempre se ha dicho que no es posible ofrecer pruebas en segunda instancia, salvo las relacionadas con alguna situación específica a demostrar, por ejemplo, la improcedencia del recurso. Para el caso, advirtió que la ley prevé que las pruebas son para acreditar una afectación a la seguridad nacional.

✓ Por tales razones, estimó que es incorrecto afirmar que en este recurso solamente deba estudiarse lo relacionado con la seguridad nacional, y no estudiar determinados



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

agravios hechos valer, puesto que su litis se compone por lo resuelto por el INAI, a la vista de los agravios del Consejero Jurídico. También valoró que no se puede suplir la deficiencia de la queja, máxime porque una autoridad promovió el recurso; sin embargo, debe tomarse en cuenta la causa de pedir, además de que este Tribunal Pleno puede interpretar. Por tanto, afirmó que se puede analizar la procedencia del recurso en los términos planteados.

Por lo que ve a la Ley de Seguridad Nacional, refirió a los supuestos de los artículos 3, fracciones I y II —“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”—, y 5, fracciones I y VI —“Artículo 5.- Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional: I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional [...] VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación”—.

Con lo anterior, concluyó que resultaría ilógico que esta Suprema Corte estuviera sujeta a los argumentos esgrimidos, ya que debe decidir si el acceso a la información —en un caso determinado— constituye o no un riesgo para



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

la seguridad del país, máxime que debe pronunciarse acerca del principio de máxima publicidad y la seguridad nacional, entendida como una restricción constitucional a aquél derecho humano. Desde esa perspectiva, este Tribunal Constitucional puede sustituirse al INAI, sea para confirmar, sea para modificar o revocar sus resoluciones, bastando la causa de pedir del promovente para que, oficiosamente, analice con plenitud de jurisdicción y en su integridad la resolución combatida, no así contestar únicamente los agravios esgrimidos.

Hizo hincapié que, en el caso, hay un argumento consistente en que el INAI soslayó la solicitud de sobreseimiento del Estado Mayor Presidencial en sus promociones en alcance y, en consecuencia, este Tribunal Pleno debería analizar si realmente, con esa información, se cumplía o no lo pedido. En este tenor, adelantó que se apartaría del proyecto, en caso de sostener que no se deben analizar estas situaciones, porque “plenitud de jurisdicción” significa la obligación de estudiar todos los planteamientos y brindar las razones por las que, en su momento, se consideren fundados, infundados, inatendibles, inoperantes, entre otros.

Por lo que hace al fondo del asunto, se manifestó en una posición similar a la del señor Ministro Medina Mora I., esto es, deben reservarse todos los datos alusivos a la actuación de toda flota aérea para el traslado de la Presidencia de la República y sus acompañantes, incluyendo



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

los lugares de destino de sus helicópteros y aviones porque, de acuerdo a los artículos leídos de la Ley de Seguridad Nacional, corresponden a esa materia y, por lo tanto, no deberían entregarse.

El señor Ministro ponente Laynez Potisek modificó el proyecto para: 1) como lo apuntaron los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Zaldívar Lelo de Larrea, matizar que no sólo se deben estudiar cuestiones sustantivas, sino también adjetivas, como sobreseimientos e improcedencias, 2) ordenar la publicación sólo de las ciudades de origen y destino de los vuelos, no así de los lugares exactos de despegue y aterrizaje, y 3) como lo solicitaron los señores Ministros Pérez Dayán y Piña Hernández, realizar un pronunciamiento concerniente a que el INAI descartó la causa de improcedencia, aunque eso no dejará sin materia el presente recurso.

Con estas modificaciones, anunció que sostendría el proyecto.

El señor Ministro Cossío Díaz apuntó que la finalidad del recurso es determinar cómo se acota el ejercicio del derecho de acceso a la información pública frente a la seguridad nacional, mediante la única autoridad legitimada para promoverlo: el Consejero Jurídico de la Presidencia de la República. Asimismo, el recurso permite revisar la resolución del INAI —órgano autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con plena autonomía técnica y de gestión, y con



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

capacidad para decidir sobre el ejercicio de un presupuesto y su organización interna—, garante del cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, cuyos actuales ejes fundamentales derivan de la reforma constitucional de siete de febrero de dos mil catorce. De este modo, durante la resolución de este recurso, el peticionario original de la información se convierte en un espectador entre dos autoridades del Estado —en el caso, el Consejero Jurídico y el Estado Mayor Presidencial— acuden a una tercera —esta Suprema Corte—, por lo que no debe perderse de vista que la decisión determinará el alcance del derecho de este particular.

Abundó que, si bien este recurso de revisión está previsto en el artículo 6°, apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo, de la Constitución, no es un medio de control constitucional, aun por la sede que resuelve pues, de lo contrario, se tendría que cambiar la naturaleza de todos aquellos recursos de legalidad que se resuelven en esta Suprema Corte, por ejemplo, el de apelación —previsto en el artículo 105, fracción III, constitucional— o los juicios sobre cumplimiento de los convenios de coordinación fiscal. Por ello, este Tribunal Pleno debe evitar sustituir al derecho de acceso a la información por el concepto de seguridad nacional como centro de su reflexión.

Recalcó que este recurso tiene como única finalidad dar oportunidad al Consejero Jurídico para que, a través de sus agravios y material probatorio, demuestre los daños a la



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

seguridad nacional que se provocan con la resolución que se impugnó. Consideró que el concepto de seguridad nacional no cambia la posición de este Tribunal Constitucional frente al derecho humano de acceso a la información pública, ni elimina la máxima publicidad como principio rector de actuación de la autoridad frente a los titulares de ese derecho.

Advirtió que no se debe permitir que este recurso se convierta en una vía de protección de las autoridades, en la que, mediante la invocación al concepto de seguridad nacional, se aleje de la intención de la reforma constitucional y se resuelva, en abstracto, qué puede o no proporcionarse como información pública, desde una perspectiva restrictiva o precautoria, haciendo nugatorio el derecho de acceso a la información pública y su principio rector de máxima publicidad.

Por tanto, valoró que el recurso debe ser de estricto derecho, como lo ha sido siempre que recurre una autoridad. Aclaró que el estricto derecho no se opone a la plena jurisdicción, así como que ésta no impide la existencia de límites en la revisión o apelación para el análisis de una resolución, ni implica la suplencia de agravios o argumentos del recurrente.

Señaló que, al ser un recurso extraordinario, se limita su materia a que las resoluciones del INAI afecten la seguridad nacional, lo cual no significa una revisión abierta —cual casación— para revisar la totalidad de la resolución



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

recurrída, por lo que no es posible analizar la procedencia del recurso ante el INAI, aun cuando existe agravio expreso; ello, en todo caso, resultaría inatendible.

Recalcó que, en cuanto a la parte del proyecto que estudia la disociación entre aviones y helicópteros, no se esgrimió agravio alguno al respecto, ni siquiera existe una causa de pedir o una cuestión efectivamente planteada. Resumió que el argumento central del recurso refiere a que la difusión de la información solicitada atenta contra la seguridad nacional, por la cercanía de las funciones del Estado Mayor a la Presidencia de la República y que, con su otorgamiento, se formarían patrones de comportamiento, en detrimento de las acciones de inteligencia y contrainteligencia del Estado Mexicano.

Adelantó que el éxito de esos argumentos depende de que esta Suprema Corte enfoque el concepto de seguridad nacional como el punto central y final, con lo que no estaría de acuerdo. Por esas razones, y atendiendo a lo que propone el proyecto, se manifestó en su contra.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales compartió el proyecto únicamente en la parte que restringe la información de las horas de salida y llegada de rutas porque, como se señala, es reservada conforme a los artículos 5 y 51 de la Ley de Seguridad Nacional.

Coincidió con la señora Ministra Luna Ramos en que la seguridad nacional es una restricción específica al derecho



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

general de transparencia, previsto en el artículo 6° constitucional. Así, estimó que la revisión por parte de esta Suprema Corte debe ser lo más amplia posible, dado que debe estudiarse la afectación a la seguridad nacional, lo cual obliga a ir más allá de los agravios específicos hechos valer. En ese sentido, discrepó de quienes han opinado que se está limitando el alcance de este recurso.

Por otro lado, consideró que la reserva de información es suficiente para no proporcionarla, puesto que, aisladamente resulta irrelevante; no obstante, en conjunto con otros datos, puede formar parte de una estrategia para quien estuviera interesado en afectar la seguridad nacional, al permitirle establecer patrones de conducta o de actuación de la autoridad, lo cual está protegido por la Ley de Seguridad Nacional. Por ello, valoró que no deben proporcionarse siquiera las ciudades en las que aterrizaron los helicópteros o aviones en cuestión, máxime que, en poblaciones reducidas, sería muy fácilmente localizable el lugar específico.

En ese tenor, expresó estar de acuerdo en que la decisión del INAI no fue la más adecuada, porque no protegió las condiciones de seguridad nacional. Observó que una parte de este Tribunal Pleno ha considerado que se dio una afectación a la seguridad nacional, con algunas variantes al respecto.

Recordó que, al resolver el diverso recurso de revisión 1/2016, se especificó que la entrega parcial de información



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

puede poner en riesgo la seguridad nacional. En ese sentido, se manifestó en contra de la segunda parte del proyecto, a saber, cuando propone entregar la información de las ciudades a las que se viajó.

Con independencia de los posicionamientos de los señores Ministros, valoró que el criterio al que se arribe servirá para construir el contenido del derecho de acceso a la información y el alcance del concepto de seguridad nacional en el orden constitucional, dado que esta Suprema Corte se erige como la cúspide del sistema constitucional de interpretación de derechos.

Apuntó que, por las participaciones de los señores Ministros, podría resultar un empate en la votación. Por ello, y dado que resta el pronunciamiento del señor Ministro Pardo Rebolledo, estimó conveniente diferir la votación para una siguiente sesión.

Los señores Ministros Pérez Dayán y Piña Hernández reservaron el uso de la palabra para la siguiente discusión.

El señor Ministro Presidente Aguilar Morales prorrogó la discusión del asunto para una próxima sesión, por lo que deberá permanecer en lista.

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con veintinueve minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a una sesión privada, una vez que se desaloje la sala, así como a la



Sesión Pública Núm. 26

Jueves 30 de marzo de 2017

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

próxima sesión pública ordinaria que se celebrará el lunes tres de abril del año en curso, a la hora de costumbre.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Luis María Aguilar Morales y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN
SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN