

**S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 53**  
**O R D I N A R I A**  
**LUNES 22 DE MAYO DE 2023**

En la Ciudad de México, siendo las once horas con cincuenta y siete minutos del lunes veintidós de mayo de dos mil veintitrés, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, las señoras Ministras y los señores Ministros Presidenta Norma Lucía Piña Hernández, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Yasmín Esquivel Mossa, Loretta Ortiz Ahlf, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Ana Margarita Ríos Farjat (a distancia, mediante el uso de herramientas informáticas), Javier Laynez Potisek y Alberto Pérez Dayán.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández 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 cincuenta y dos ordinaria, celebrada el jueves dieciocho de mayo del año en curso.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

**II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS**

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del veintidós de mayo de dos mil veintitrés:

**I. 217/2021**

Controversia constitucional 217/2021, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) en contra del Poder Ejecutivo Federal, demandando la invalidez del *ACUERDO por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de noviembre de dos mil veintiuno. En el proyecto formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y fundada la controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez del “Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional, así como prioritarios y estratégicos para el desarrollo nacional”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de noviembre de 2021. TERCERO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación”*.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá presentó el apartado IX, relativo a los efectos. Destacó la importancia de tomar en cuenta que, al discutirse el capítulo de oportunidad, este Tribunal Pleno decidió, por mayoría de seis votos, que el acto combatido no es una norma general, sino un acto administrativo, por lo que se encuadra en el supuesto del artículo 105, fracción I, párrafo penúltimo, constitucional, que se replica en el artículo 42, párrafo tercero, de la ley reglamentaria de la materia, es decir, que las resoluciones de las controversias constitucionales tendrán efectos únicamente respecto de las partes.

Acotó que el acuerdo invalidado fue expedido por el Poder Ejecutivo, dirigido a manera de instrucción hacia las dependencias y entidades de la administración pública federal, que forman parte de ese poder, por lo que, si se invalida en su totalidad, el hecho de que el INAI sea la otra parte no modifica esta invalidez.

Aclaró que lo anterior no conlleva un tratamiento de norma general al acuerdo estudiado, por lo que, una vez precisado lo anterior, reiteró los efectos propuestos en el proyecto.

La señora Ministra Esquivel Mossa reiteró que en la sesión anterior se manifestó en favor de los efectos relativos que, por mandato constitucional, debe tener esta ejecutoria, tomando en cuenta el artículo 41, fracción IV, de la ley reglamentaria de la materia (“Las sentencias deberán contener: [...] Los alcances y efectos de la sentencia, fijando

con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda”), del cual dedujo que existe la obligación de precisar el espacio competencial de los entes públicos afectados con la ejecutoria, en el caso, únicamente respecto de las partes en controversia.

Consideró que, en la especie, el acuerdo reclamado dejó de surtir consecuencias jurídicas para el INAI y, en forma correlativa, para las autoridades del Poder Ejecutivo Federal, por lo que no podrá aplicarse en su perjuicio, pero podría invocarse por alguna persona ajena al litigio, ya que ello iría en contra de la calificación del acuerdo controvertido como acto administrativo por decisión mayoritaria de este Tribunal Pleno, no como una norma general, por lo que no puede expulsarse del orden jurídico con efectos generales, además de que ello confrontaría la letra expresa de la Constitución, la cual categóricamente ordenó que, en estos casos, las resoluciones de esta Suprema Corte tendría efectos únicamente respecto de las partes en esta controversia constitucional.

Recordó que las Salas carecen de competencia para conocer de controversias constitucionales en las que se impugnen normas generales, siendo que en la Segunda Sala, al resolver la controversia constitucional 15/2021, se declaró expresamente que “Con fundamento en los artículos

42, último párrafo, y 45 de la ley reglamentaria, los efectos de esta sentencia surten efectos sólo entre las partes y una vez que se notifiquen los resolutivos a las autoridades demandadas”, que en las diversas 11/2020 y 44/2020 resolvió que “se precisa que la declaratoria de invalidez decretada en esta ejecutoria tiene efectos exclusivamente entre las partes”, al igual que en las diversas 253/2016, 217/2016, 110/2017, 210/2017, 215/2017, 231/2017, 1/2018, 88/2018 y 94/2018, de los cuales destacó que restringir la invalidez entre las partes en una controversia constitucional no es decisión inédita ni asombrosa, por lo que votará en ese sentido.

El señor Ministro Pérez Dayán concordó con la propuesta porque, cuando en una controversia constitucional se alcanzan ocho votos, el efecto siempre ha sido general y, cuando no se alcanzan sino solo seis, es específico entre las partes.

Explicó que, en el derecho administrativo, el esquema normativo llevó a la necesidad de que el acto no fuera concebido como una fórmula tradicional de concreción del siglo pasado, y la nueva concepción de la doctrina apunta a que esos actos también pueden ser generales, tan es así que el artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo indica que “Los actos administrativos de carácter general, tales como [...] decretos [...] deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación”, entendiéndose como generales los que no se agotan con

una de sus aplicaciones, sino que sirven como directrices para la ejecución de las competencias administrativas, en términos del artículo 89, fracción I, constitucional, para proveer en la esfera administrativa el cumplimiento de la ley.

Estimó que en la especie se trata de un acto administrativo de carácter general, publicado en el Diario Oficial de la Federación, y alcanzó ocho votos por su invalidez, por lo que la decisión debe ser consecuente, de ahí que estará de acuerdo con la propuesta.

La señora Ministra Ortiz Ahlf recordó que, en la sesión anterior, al discutir la naturaleza del acuerdo impugnado, una de las razones por las que consideró que se trata de una norma general, materialmente, aunque su naturaleza se ubique en el derecho administrativo, fue precisamente por la forma de delimitar los efectos que podría tener una sentencia favorable a la parte actora.

Apuntó que, ante la decisión mayoritaria de que el acuerdo impugnado es un acto administrativo, valoró claro que la decisión tendrá efectos respecto a las partes, en el caso concreto, conforme al penúltimo párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional y el 42 de la ley reglamentaria en la materia. En ese sentido, si bien la controversia constitucional es un medio de control abstracto, no se debe perder de vista que la litis está limitada a la esfera competencial de la parte actora con la obligación de la demandada de respetarla. Así, en este caso, si las razones por las que se está declarando la inconstitucionalidad del

acuerdo únicamente atañen a las facultades constitucionales del INAI, entonces los efectos únicamente deben relacionarse con ese motivo de invasión competencial, y se debe fijar cuál es el ámbito de aplicación que tendrá.

Opinó que lo anterior implica que el acto sigue vigente para el resto de los sujetos a quienes les pudo afectar, pero que decidieron no impugnar el acuerdo, por ejemplo, en el caso que se trastocaran las atribuciones de algún otro actor con posible interés o legitimación en materias distintas al acceso a la información pública no podría verse beneficiado, pues el acuerdo sigue surtiendo efectos en lo que hace a su esfera competencial. En este asunto, consideró que el alcance de la decisión adoptada se traduce en que el Poder Ejecutivo puede ejercer todas las disposiciones que contiene al acto impugnado, en el entendido de que, en cualquier cuestión que deba ser abordada por el INAI, este no le resulta vinculante, por lo que podría hacer uso de todas sus facultades constitucionales y legales sin que tenga que observarlo. Lo anterior es congruente con el propio proyecto, que se limita a estudiar la constitucionalidad del acto solamente a la luz de la esfera competencial del INAI, esto es, la transparencia, el acceso a la información pública y la protección de datos personales.

Refirió que en el incidente de suspensión de esta controversia, el Ministro instructor ordenó suspender todos los efectos y las consecuencias del acuerdo que derivaran de catalogar la información detallada en este como de

interés público y seguridad nacional, sin que ello implicara la inaplicación de las órdenes concretas del acuerdo.

Recapituló que lo anterior evidencia que, desde el inicio de la controversia, estaba en tela de juicio precisamente la afectación de la esfera competencial del INAI, pues el acuerdo tenía un espectro de aplicación mucho más amplio que el del acceso a la información.

Finalmente, estimó relevante que, como jueces y juezas constitucionales, actúen dentro de los márgenes que impone la Constitución, por lo que no pueden obviar que el artículo 105 establece expresamente una diferencia entre el ámbito personal de validez y los efectos de una controversia en la que se analiza, por un lado, una norma general y, por el otro, un acto. Pasar por alto esta distinción que estableció el Poder Reformador se puede traducir en un desbordamiento de las facultades de esta Suprema Corte, en una desnaturalización de la controversia constitucional y en una afectación a la seguridad y certeza jurídica, que se garantizan cuando se siguen las reglas preestablecidas.

Por estas razones, consideró que la invalidez solamente surte sus efectos en los términos señalados, lo que, en la práctica, implicaría que siga vigente el acuerdo de manera general y que únicamente pierda sus efectos en lo que hace a la relación competencial estudiada en la sentencia entre el Ejecutivo Federal y el INAI, es decir, en tanto a lo que se consideró por el Pleno como puntos de toque con las facultades constitucionales de este último.



El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena aclaró haber estado desde el principio por que la impugnada era una norma general y, por tanto, tendría efectos generales, pero obligado por la mayoría que votó en el sentido de que era un acto estimó que resulta aplicable el artículo 105, párrafo tercero, constitucional, que constitucionaliza para la controversia constitucional la “Fórmula Otero” de relatividad de los efectos de las sentencias de amparo, es decir, únicamente entre las partes, no así el diverso párrafo segundo, que es la excepción a esa fórmula para las normas generales y con una legitimación especial de ocho votos.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea coincidió con el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena en también haber votado por que era una norma de carácter general, y opinó que muchas de las complicaciones con los efectos son derivadas de haber establecido que el impugnado es un acto administrativo.

Aclaró que el artículo 105 constitucional alude a una norma de carácter general, no a una ley propiamente, como tradicionalmente decía el diverso artículo 103 en materia de amparo, por lo que, además, pueden ser tratados internacionales, actos administrativos de carácter general o circulares, entre otros, lo cual significa que no se requieren ocho votos, sino únicamente seis, con independencia de que hubiera más, pero los efectos son solamente entre las partes.

Recordó los precedentes del Tribunal Pleno de las controversias constitucionales 2023/2019 y 20/2018, en los que se establecieron los efectos particulares o entre partes con unanimidad de once votos por la invalidez, por lo que, una vez que se determinó en este caso que es un acto administrativo y no una norma de carácter general, aun cuando no compartió ese criterio, entonces el efecto necesariamente tiene que ser solamente inter partes.

Advirtió que, si se requiriera de ocho votos, únicamente se invalidaría el artículo primero del acuerdo reclamado, no así sus diversos segundo y tercero; pero, al haberse decidido por el Tribunal Pleno que se trata de un acto administrativo, entonces la Constitución apunta efectos entre las partes, lo cual implica que el acuerdo reclamado se aparte del orden jurídico, pero al no dirigirse al INAI ni tener como materia esencial la transparencia y el acceso a la información, significa que no se le puede aplicar a ningún sujeto en esa materia, pero sigue vigente para cualquier otra materia con la misma validez jurídica, al no poderse invalidar con efectos generales, atendiendo al principio de relatividad de las sentencias de la controversia constitucional, como en materia de amparo.

Reiteró compartir la postura del señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena porque es la consecuencia legal y necesaria de lo votado, sin que sea válido retomar la discusión de si se trate de un acto administrativo o norma general en este punto de efectos.

El señor Ministro Laynez Potisek discordó de que el artículo 105, fracción I, párrafo penúltimo, constitucional (“En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia”) se refiera únicamente para actos.

Recordó que en la sesión pasada concordó con los efectos entre las partes, es decir, el INAI y el Ejecutivo, lo que implica sus dependencias, al no actuar como entes u órganos distintos del Poder Ejecutivo, en términos del artículo 90 constitucional (“la Ley [...] distribuirá los negocios del orden administrativo [entre] las Secretarías”).

Concordó con el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea en que, una vez declarada la inconstitucionalidad del artículo primero del acuerdo reclamado por ocho votos, es totalmente inaplicable para el Poder Ejecutivo, incluyendo sus dependencias y, en cuanto a los efectos entre las partes, no le podría afectar a nadie que no fuera parte de este juicio, sino únicamente entre el INAI y el Poder Ejecutivo.

En cuanto a la aplicación del acuerdo reclamado en una materia ajena a la transparencia, recordó que el INAI lo impugnó como un sistema normativo, por lo que la administración pública no podría aplicarlo, por ejemplo, para las obligaciones públicas, las licitaciones públicas y las adjudicaciones directas.

Advirtió que una postura diversa iría en contra de lo ya votado.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena no compartió la interpretación del señor Ministro Laynez Potisek en cuanto a la relatividad de la sentencia, ya que en cualquier amparo, cuando se declara la inconstitucionalidad o invalidez de un acto del Ejecutivo como autoridad responsable, implica todo el Ejecutivo, por lo que el acto reclamado no podría ser aplicable para otros sujetos o justiciables, lo cual, precisamente, forma parte de la “Fórmula Otero”, al tenor el cual la invalidez es entre las partes, no a las partes.

El señor Ministro Pérez Dayán retomó que, desde el tema de la legitimidad y la improcedencia, expresó que este acto administrativo era de carácter general porque la Constitución no establece que deba ser una norma general formal y materialmente legislativa, por lo que podía incluirse este acto administrativo de alcance general y publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Explicó que, en su caso, se podría presentar una solicitud de acceso a la información por parte de un sujeto interesado, por lo que, si se considera que el efecto de la invalidez únicamente implica al INAI, podría suscitarse una respuesta en el sentido de que, como ese solicitante no era parte de esta controversia constitucional, le resulta aplicable el acuerdo impugnado y se le niegue la información por ser de seguridad nacional, con lo cual podría acudir al medio de defensa respectivo ante el INAI y, una vez que participe, no resultarle aplicable y poder obligar a su transparencia, lo que significaría burocratizar lo determinado por esta Suprema

Corte, especialmente por lo que ve al artículo primero de ese acuerdo cuestionado, por lo que no sería expedita esta resolución.

Reflexionó que las normas generales implican los actos administrativos de carácter general, de conformidad con la evolución del derecho administrativo y, en consecuencia, la invalidez votada por ocho en este Alto Tribunal significa un alcance general.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández aclaró que nadie discute que los efectos son inter partes, pues se determinó que era acto y no ley en términos de los artículos 105 constitucional y 42 de la ley reglamentaria de la materia, pero únicamente se deben definir esos efectos, tomando en consideración que las partes en este caso fueron el INAI y el Poder Ejecutivo.

Estimó que, en la especie, no se guarda una similitud con el juicio de amparo y la relatividad de esas sentencias porque, si se trata de una instrucción del Poder Ejecutivo a las dependencias y entidades de la administración pública federal y cae, entonces las secretarías de Estado no tendrían que seguir obedeciendo el acuerdo invalidado.

Recordó que, en la legitimación pasiva, se tuvieron a diversas secretarías de Estado y así fue aprobado no únicamente en cuanto a funciones de vigilancia, sino por lo que ve a las autorizaciones y el procedimiento para una autorización provisional.

El señor Ministro Aguilar Morales acotó que, cuando se aprobó este proyecto en la legitimación pasiva, se dijo expresamente que era respecto del Poder Ejecutivo Federal, así como las Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad y Protección Ciudadana, Hacienda y Crédito Público, Bienestar, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Economía, Agricultura y Desarrollo Rural, Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, Función Pública, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Cultura y Turismo, de tal manera que estará de acuerdo con la propuesta del proyecto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo coincidió con la señora Ministra Presidenta Piña Hernández en que no se discute el tema ya votado de que se trata de un acto administrativo, por lo que los efectos únicamente surtirán entre partes, independientemente de los votos obtenidos para el sentido de la invalidez, siendo que el proyecto propone la invalidez del acuerdo para todos los efectos legales, es decir, con efectos generales, con lo cual discordó porque, precisamente, si ese acuerdo de la administración pública federal fue impugnado por el INAI, no podría determinarse que nadie lo pueda invocar, hayan sido o no partes en esta controversia constitucional.

Estimó que, si los efectos son solamente entre las partes contendientes, es decir, el Ejecutivo Federal y el INAI, en la práctica se debe traducir en que, dada la dificultad de

adivinar las hipótesis o supuestos en que se pueda aplicar el acuerdo impugnado, en principio, cuando haya alguna petición de transparencia por conducto del INAI respecto de las dependencias implicadas del Ejecutivo Federal, no se va a poder invocar este acuerdo para sustentar que se trata de una información reservada por ser de seguridad nacional o interés público.

Recordó haber votado en que la invalidez del artículo primero del acuerdo reclamado, alusivo a la competencia del INAI, no contaminaba a los diversos segundo y tercero, los cuales tratan de autorizaciones temporales y su vigencia.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández ejemplificó que el INAI tiene facultades de verificación, por lo que las autorizaciones tendrían que ser objeto de la invalidez, no únicamente una solicitud de información, en términos del artículo 108 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no obstante de que se prevea una autorización provisional de cinco días.

El señor Ministro Pardo Rebolledo reiteró que, habiéndose invalidado el artículo primero del acuerdo reclamado, que prevé la reserva de la información, los diversos segundo y tercero no implicarían la posibilidad de ser reservados.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández se manifestó de acuerdo con esa interpretación.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá puso de relieve que los efectos propuestos son los que siempre se han impuesto conforme a lo que dispone expresamente la Constitución entre al actor y el emisor de la norma y, dado que los destinatarios son las dependencias adscritas al emisor, es decir, el Poder Ejecutivo, la invalidez es naturalmente integral, sin que ello implique extenderla a terceros.

Consideró que, en todo caso, innovar sería intentar delimitar los efectos en función de la materia y no en función de las partes que intervienen en este medio de control abstracto, además de que generaría un menoscabo sin precedentes en la certeza jurídica.

Por estas razones, sostuvo el proyecto en sus términos, agradeciendo las participaciones de este Tribunal Pleno.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea compartió lo expresado por el señor Ministro Pardo Rebolledo en cuanto a que la confusión de la propuesta radica en que éste no es un control abstracto de constitucionalidad, sino a partir de un interés legítimo por la afectación de las competencias del INAI, contrario a una acción de inconstitucionalidad.

Valoró que, técnicamente, es irrelevante cuántas secretarías se tuvieron en la legitimación pasiva porque el Poder Ejecutivo, por un lado, es unipersonal y, por el otro lado, tiene a toda la administración pública.



Aclaró que delimitar el INAI a la materia de acceso a la información y transparencia fue porque así lo votó este Tribunal Pleno por haberse invalidado el acuerdo reclamado por invadir sus atribuciones, por lo que consideró que los efectos que precisó son adecuados, logran la finalidad perseguida y son congruentes con los precedentes de no imprimir un efecto general.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández concordó en que se trata de una instrucción del Poder Ejecutivo y, si refirió a la legitimación pasiva, fue porque algunos integrantes de este Tribunal Pleno aludieron a que algunas secretarías no formaron parte de este asunto.

El señor Ministro Laynez Potisek consultó al señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea si estaría de acuerdo con los efectos del proyecto.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea respondió negativamente, al coincidir con las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Pardo Rebolledo en que los efectos son entre las partes.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández observó que las propuestas de la señora Ministra y de los señores Ministros Pardo Rebolledo, Esquivel Mossa y Gutiérrez Ortiz Mena son diferentes.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea estimó que tienen matices, pero en esencia coincidirá con la postura técnica y precisa del señor Ministro Pardo Rebolledo.

La señora Ministra Ortiz Ahlf se manifestó en el mismo sentido.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena indicó que el resultado de su propuesta le llevaría a la conclusión del señor Ministro Pardo Rebolledo.

El señor Ministro Laynez Potisek consultó cuál es la propuesta del señor Ministro Pardo Rebolledo.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández explicó que únicamente se invalida el acto en cuestiones de transparencia.

El señor Ministro Laynez Potisek discordó de esa postura porque conlleva la aplicación de un acuerdo ya declarado inconstitucional, siendo que, aun con las particularidades del acto y las partes involucradas, esa inconstitucionalidad conduce a su inaplicabilidad, sin que ello sea un efecto general ni un control abstracto de constitucionalidad, sino porque el acuerdo es una instrucción del titular del Ejecutivo a sus secretarías, por lo que, si por mayoría de ocho votos se declaró inconstitucional, aun con los votos concurrentes anunciados, por romper el esquema del sistema de transparencia y afectar las competencias del INAI, la sentencia no debería precisar en qué supuestos

resultaría aplicable, especialmente respecto de su artículo primero.

Cuestionó a qué partes les resultaría aplicable el acuerdo invalidado, puesto que no se opondría ni al INAI ni ante la solicitud de ningún sujeto, con lo cual no se violenta el artículo 105 constitucional por haberse “caído”, coloquialmente hablando, o por perder toda eficacia constitucional y ser inejecutable e inaplicable.

Adelantó que otro escenario sería si el Poder Ejecutivo emite otro acto expresamente no aplicable para la materia de transparencia ni las licitaciones.

El señor Ministro Aguilar Morales valoró que, si una de las partes fundamentales del acuerdo fue el Poder Ejecutivo, lo que conlleva toda su administración pública, entonces no operaría la limitación impugnada respecto de alguna solicitud de esa información a través del INAI, al haber sido invalidado, de tal manera que la propuesta del proyecto es congruente con lo votado en el fondo.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunció que someterá a votación la propuesta del proyecto y la del señor Ministro Pardo Rebolledo, a quien exhortó a precisarla.

El señor Ministro Pardo Rebolledo aclaró que su postura, no su propuesta, es que, al haberse declarado la inconstitucionalidad del acuerdo y, por disposición expresa de la Constitución, únicamente puede tener efecto entre las

partes, entre ellas, el INAI, de quien se estableció que se le violentaron sus facultades o ámbito de competencia.

En cuanto a la “Fórmula Otero”, precisó que el presente es un medio de control totalmente distinto y con otra lógica, siendo que, cuando en las controversias constitucionales se alcanzan ocho votos respecto de una norma general, por ejemplo, se invalida únicamente para el municipio que acreditó su afectación competencial, pero se sigue aplicando para todos los demás municipios.

Reconoció que no podría imaginar en este momento las hipótesis en que resultaría aplicable el acuerdo reclamado, pero la declaratoria de inconstitucionalidad e invalidez debe estar vinculada con la competencia del INAI por alguna impugnación, petición o disposición del Ejecutivo Federal que pretenda reservar una información bajo las circunstancias previstas en el acuerdo cuestionado.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández preguntó al señor Ministro Pardo Rebolledo si su postura implicaría que el acuerdo resulte aplicable entre el Poder Ejecutivo y los particulares.

El señor Ministro Pardo Rebolledo valoró que, si no se trata de un tema de transparencia, pudiera ser que sí.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández preguntó al señor Ministro Pardo Rebolledo si una secretaría podría negar la información so pretexto de estar reservada en función del acuerdo reclamado.

El señor Ministro Pardo Rebolledo opinó que no porque el acuerdo, precisamente, se invalidó para los efectos de transparencia por invadir las facultades del INAI.

El señor Ministro Laynez Potisek aclaró que el INAI impugnó un acuerdo del Ejecutivo, por lo que el surtimiento de efectos entre las partes, al haber nulificado este Tribunal Pleno el acuerdo de mérito, no debería contemplar los supuestos de aplicación o no a los particulares.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández aclaró que, para los particulares, seguiría existiendo el amparo, pero en esta controversia constitucional participaron únicamente estos dos entes.

El señor Ministro Pardo Rebolledo añadió que no se trata de una norma general.

El señor Ministro Laynez Potisek reiteró que, en la especie, aun cuando únicamente surta efectos la invalidez entre las partes, una de ellas fue el Ejecutivo, por lo que el acuerdo en cuestión ya no tiene validez constitucional y, por tanto, resulta inaplicable por ser la consecuencia lógica-jurídica de una declaratoria de inconstitucionalidad entre las partes, sin más aclaraciones de cuándo se opondría, por ejemplo, a particulares que no guarden relación con el INAI.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea adujo que surtir efectos entre las partes significa no ser aisladamente para ellos, porque eso sería un absurdo, sino la relación entre esas partes, por lo que, obviamente, sería oponible

para todos los particulares fuera de la materia de acceso a la información y transparencia, tal como lo explicó el señor Ministro Pardo Rebolledo.

Aclaró que esta postura no resulta ser especial ni particular, y quizás la complicación en este caso fue haber decidido que este era un acto administrativo, no general, por lo que no existe contradicción alguna con que se precise que, para toda la administración pública federal, el INAI y los particulares relacionados con este último no se les puede aplicar, pero sí para otros supuestos, lo que se determinará en cada caso concreto por ser una controversia constitucional, no es un control abstracto so pena de establecer efectos generales.

Apuntó que la legitimidad de este Tribunal Constitucional radica en no excederse del marco constitucional en este control de constitucionalidad, máxime que se tomó la decisión de que se trata de un acto administrativo sin efectos generales.

El señor Ministro Pérez Dayán indicó que el acuerdo reclamado es simplemente una instrucción administrativa del Ejecutivo a sus entidades y dependencias para expedir provisionalmente autorizaciones para la ejecución de obras, a condición de que esto se resuelva definitivamente en doce meses, bajo la justificación de que son de seguridad nacional y, por eso, votó por la invalidez de su artículo primero.

Recapituló que el Ejecutivo trató de explicar este trato preferencial a sus obras bajo la perspectiva de interés público y de seguridad nacional, lo que motivó a que el INAI lo controvirtiera, considerándolo invasivo de sus facultades, siendo que este Alto Tribunal lo determinó inválido por ocho votos.

Aclaró que el INAI no únicamente tiene a su alcance la controversia constitucional, sino también la acción de inconstitucionalidad, pero su legitimación no opera en este último caso porque el acto reclamado no fue una ley, recordando que no se determinó mediante votación por este Tribunal Pleno si el acto es de alcance general o de alcance concreto.

Recontó que el artículo primero del decreto alcanzó ocho votos, por lo que queda totalmente invalidado, mientras que el segundo y tercero, al no haber alcanzado esa votación, solo tendría efectos particulares, pero sin que sea dable determinar los casos concretos en que van a operar, externando su preocupación por que se otorgue un trato desigual a los solicitantes de información, precisando la importancia de brindar certeza por este Tribunal Pleno y otorgar un trato igual a los iguales, que precisamente, se debe garantizar.

La señora Ministra Ríos Farjat recordó que, en la discusión sobre si se estaba frente a un acto o norma general, se posicionó por que era un acto administrativo con efectos generales; razón de su concurrencia en esa votación

porque, conforme a lo dispuesto en el artículo 134 constitucional, los recursos económicos de que disponga la Federación, las entidades federativas y los municipios se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, es transversal a todo el acuerdo y genera una interpretación necesariamente sistémica a toda la administración de gastos de los recursos públicos, siendo que de ahí debían partir las consideraciones del fondo, incluso, abordando las mejores prácticas de transparencia.

Aclaró que la cuestión anteriormente señalada era necesaria para ser consecuente con su voto por considerar inconstitucional el acuerdo reclamado y el enfoque que estimó del artículo 105, fracción I, párrafo segundo, constitucional, relativo al supuesto de una controversia constitucional que verse sobre una disposición general, no obstante que la mayoría del Tribunal Pleno determinó que se trataba de un acto, por lo que le resultaría complicado acompañar de manera concurrente una parte del proyecto y luego entender, de manera forzada, algo distinto a su parecer.

Indicó que su postura es por que el caso trata de una disposición general invalidada por ocho votos y recordó que, al discutirse la acción de inconstitucionalidad 53/2021, observó que quedaría vivo un artículo sin relación, sugiriendo retirarlo por congruencia hacia la sociedad y



armonía general del orden jurídico. Anunció que en ese sentido será su votación.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández consultó al señor Ministro Pardo Rebolledo si su postura de efectos es en el sentido de que la administración pública no puede invocar el acuerdo para negar información ni para incumplir las obligaciones previstas en la ley general de la materia.

El señor Ministro Pardo Rebolledo agregó que tampoco en todo lo que se relacione con las facultades del INAI.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sintetizó que esa postura implica que el acuerdo impugnado no puede ser invocado por ninguna secretaría de Estado para negar ni para incumplir obligaciones en todo lo relacionado con las facultades del INAI.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en declarar la invalidez integral del acuerdo impugnado, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Ejecutivo y a las Secretarías de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, Seguridad y Protección Ciudadana, Hacienda y Crédito Público, Bienestar, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Energía, Economía, Agricultura y Desarrollo Rural; Infraestructura, Comunicaciones y Transportes, Función Pública, Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social; Desarrollo

Agrario, Territorial y Urbano, Cultura y Turismo, la cual se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf precisando que solo es inter partes, atendiendo a que una mayoría del Pleno consideró que el acuerdo impugnado era un acto administrativo, Pardo Rebolledo y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra del proyecto y en el sentido de que la declaración de invalidez implica que el acuerdo impugnado no puede ser invocado por ninguna secretaría de Estado para negar ni para incumplir obligaciones en todo lo relacionado con las facultades del INAI, y anunciaron sendos votos particulares.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena recordó que la votación del fondo se dividió en un artículo, que alcanzó ocho votos, y otros dos que lograron seis votos, por lo que consultó si eso afectaría la decisión de los efectos para las partes, que únicamente alcanzaron seis votos.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández recordó que se determinó que no era norma general, por lo que no son relevantes los votos diferenciados.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena aclaró referirse a este punto a partir de la intervención de la señora Ministra Ríos Farjat, quien indicó no sentirse obligada por la mayoría y la razón de su voto fue que era una norma general.

La señora Ministra Ríos Farjat solicitó al secretario general repasar si la votación de fondo fue por todo el acuerdo o por artículos.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández recordó que fue por artículos, por las distinciones realizadas por los señores Ministros Pardo Rebolledo y Pérez Dayán.

La señora Ministra Ríos Farjat reiteró que, para ser congruente con su postura de que esa disposición es norma general, se alcanzaron ocho votos y, por tanto, resulta inconstitucional.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández reiteró que hubo votos diferenciados en el fondo por artículos.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena estimó que, bajo la lógica de la señora Ministra Ríos Farjat, los artículos segundo y tercero se hubieran desestimado y, por eso, destacó la dificultad de no sentirse obligado con el criterio de acto o norma, determinado desde el inicio de la discusión de este asunto.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández estimó que no se alcanzaría la votación necesaria en función de esa precisión.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea subrayó que ese aspecto ya se votó, por lo que no debería retomarse ahora, al votar los efectos, ya que generaría un problema en cuanto a truncar estos.

Estimó que los integrantes de este Tribunal Pleno deben ser consecuentes no únicamente con su voto, sino con el de la mayoría, como él, que se siente obligado a pesar de haber votado por que el acto era una norma general.

En ese sentido, exhortó a la señora Ministra Ríos Farjat a clarificar su voto por la relevancia de este asunto.

La señora Ministra Ríos Farjat precisó que acompaña la postura del proyecto, pero con un voto aclaratorio atendiendo a lo que resolvió el Tribunal Pleno sobre si era norma o acto.

El señor Ministro Pardo Rebolledo retomó que el tema de si era una norma general o un acto administrativo fue votado, así como la declaración de invalidez de los tres artículos con votaciones diferenciadas, pero no se debería reabrir esa discusión a partir de la votación de la señora Ministra Ríos Farjat.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández se manifestó de acuerdo, precisando que su postura puede ser motivo de un voto aclaratorio o concurrente.

El señor Ministro Aguilar Morales recordó que, en los efectos, ya se confrontaron las posturas mediante la votación y se obtuvo una mayoría en una de ellas, por lo que las razones íntimas de cada integrante resultan irrelevantes.

El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena se manifestó convencido de que sería materia únicamente de un voto aclaratorio. Propuso denominar “Fórmula Pardo” a la “Fórmula Otero” para las controversias constitucionales.

La señora Ministra Ríos Farjat aclaró que no se trata de razones íntimas, sino de tener la oportunidad de explicar sus razonamientos, consideraciones y reflexiones, sean íntimas o públicas, tal como ella anunció su voto con una concurrencia.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández solicitó al señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá presentar el resto de la propuesta de efectos.

El señor Ministro ponente González Alcántara Carrancá indicó que el proyecto propone que la declaratoria de invalidez no tiene efectos retroactivos ni afecta a las autorizaciones otorgadas previo a aquella y que las autorizaciones y efectos previos otorgados con fundamento en el acuerdo invalidado tendrán una vigencia de doce meses, contados a partir de su emisión, debiéndose obtener la autorización definitiva dentro de ese período, conforme a las disposiciones aplicables.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la propuesta del apartado IX, relativo a los efectos, consistente en que la declaratoria de invalidez no tiene efectos retroactivos ni afecta a las autorizaciones otorgadas previo a aquella y que las autorizaciones y efectos

previos otorgados con fundamento en el acuerdo invalidado tendrán una vigencia de doce meses, contados a partir de su emisión, debiéndose obtener la autorización definitiva dentro de ese período, conforme a las disposiciones aplicables, la cual se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf y Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares.

Previo requerimiento de la señora Ministra Presidenta Piña Hernández, el secretario general de acuerdos indicó que en el punto resolutivo segundo se deberá precisar que la declaración de invalidez surte sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Poder Ejecutivo y a las dependencias indicadas en la parte final del acuerdo impugnado.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández sometió a votación la congruencia formal de los puntos resolutivos, la cual se aprobó en votación económica por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

Dadas las votaciones alcanzadas, los puntos resolutiveos que regirán el presente asunto deberán indicar:

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

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

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

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

Acto continuo, levantó la sesión a las trece horas con veintidós minutos, previa convocatoria que emitió a los integrantes del Tribunal Pleno para acudir a la próxima sesión ordinaria, que se celebrará el martes veintitrés de mayo del año en curso a la hora de costumbre.

Firman esta acta la señora Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, quien da fe.



AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Firmante	Nombre	NORMA LUCIA PIÑA HERNANDEZ	Estado del certificado	OK	Vigente
	CURP	PIHN600729MDFXRR04			
Firma	Serie del certificado del firmante	706a6673636a6e000000000000000000000023a9	Revocación	OK	No revocado
	Fecha (UTC / Ciudad de México)	15/06/2023T17:00:47Z / 15/06/2023T11:00:47-06:00	Estatus firma	OK	Valida
	Algoritmo	SHA256/RSA_ENCRYPTION			
	Cadena de firma	75 fa 50 01 d5 36 84 9d 35 9b ea 9d ad dd 54 1a bb 2a bc 76 b6 6c ab 58 9f 74 87 5c 7e bc 0a 7f 94 a4 c5 a2 dc 2c eb c1 16 d3 59 cf 94 58 aa 07 d3 61 c9 c5 fe 5f c0 1b f8 00 6b be d5 21 85 ce 75 05 8b 92 5d e4 92 a2 8f 6c 63 06 ce 15 32 e2 7c e4 45 08 7f cc bc 15 c3 4f 26 5c 4e b7 b5 9b fe c2 46 d4 80 4d a3 e6 71 66 86 6d e5 7c ec fa db 47 3c 75 f2 a6 78 84 ed 3f 74 96 e8 4c c6 95 1e 5b ac 2e 48 54 b3 78 e1 6c 1c 3b 32 74 a7 65 28 71 6f f9 96 17 0d 40 a7 ad 7b 4d ca 80 09 c2 bf 2b 49 8b 5f 91 28 d9 bb 21 f0 43 bd 4b 66 91 77 40 61 6d 1d c9 57 91 1a c0 94 68 8e 2d bd 9b 5f 8d 84 34 5f b7 3f 93 61 f9 58 ec 38 75 6a 9d b4 07 a6 b9 d0 b9 f8 94 69 2e c4 29 c7 79 e7 99 5b 32 76 b1 8d 23 60 cf 6f ce 81 8e 08 ef 7d 53 9d 41 92 b8 da c0 d8 89 67 20 94 80 c2 fc e6 5c			
	Validación OCSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	15/06/2023T17:00:47Z / 15/06/2023T11:00:47-06:00		
	Nombre del emisor de la respuesta OCSP	OCSP de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado de OCSP	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Número de serie del certificado OCSP	706a6673636a6e000000000000000000000023a9			
Estampa TSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	15/06/2023T17:00:47Z / 15/06/2023T11:00:47-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta TSP	TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado TSP	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Identificador de la secuencia	5913549			
	Datos estampillados	DE867A2091917E126D449F4723430F41E0B38487A43FDFD6F352C853C06F113D			

Firmante	Nombre	RAFAEL COELLO CETINA	Estado del certificado	OK	Vigente
	CURP	COCR700805HDFLTF09			
Firma	Serie del certificado del firmante	706a6673636a6e00000000000000000000001b34	Revocación	OK	No revocado
	Fecha (UTC / Ciudad de México)	12/06/2023T01:15:40Z / 11/06/2023T19:15:40-06:00	Estatus firma	OK	Valida
	Algoritmo	SHA256/RSA_ENCRYPTION			
	Cadena de firma	9b 04 dc dd 7c 13 c4 56 de 0f 1c 92 3a 3f 57 1b f2 fa 2e 51 5d c2 c7 70 bd 0c 41 a5 cc dd f4 1b 5f 9e 15 b9 49 7b bb 6e 50 eb a9 8f a6 0f f4 80 87 15 72 f1 3a 82 97 00 d6 7b 19 02 ed a2 13 33 99 94 5e 26 46 c7 68 74 e4 72 6b 76 6d 9a d5 7f ec c8 25 84 4f ff d6 5c 83 3e 81 97 b6 92 aa f3 5a 08 a1 f6 4c 48 1f 0e 56 a9 85 52 de 03 27 a5 1f fd 41 39 5f d9 ae be 59 f6 3b b0 df 94 4d e9 9b 5a 78 79 28 71 78 d7 e6 1e a1 fe 56 56 04 06 41 15 5c e9 b2 ea 8d da 44 c0 2c 7c d5 70 92 df ff b4 d7 ae 07 b4 07 9a cc dc 80 2c 7e 92 74 14 1a 19 9d b5 e7 9b fe 53 b5 28 f8 41 c3 07 0f 0f db 0c 19 2d 0f 68 9b a1 c8 20 17 7e 96 3c c4 52 96 55 4a 26 21 e4 40 70 db 33 ea ed 4d e9 ff 5a eb af 41 94 df 59 6a a5 c5 6d 22 bd 28 32 7b d9 0f 35 84 c5 f7 43 dc dc 80 18 0d aa fa 24 84 e8			
	Validación OCSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	12/06/2023T01:15:40Z / 11/06/2023T19:15:40-06:00		
	Nombre del emisor de la respuesta OCSP	OCSP de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado de OCSP	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Número de serie del certificado OCSP	706a6673636a6e00000000000000000000001b34			
Estampa TSP	Fecha (UTC / Ciudad de México)	12/06/2023T01:15:40Z / 11/06/2023T19:15:40-06:00			
	Nombre del emisor de la respuesta TSP	TSP FIREL de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Emisor del certificado TSP	AC de la Suprema Corte de Justicia de la Nación			
	Identificador de la secuencia	5894289			
	Datos estampillados	EE8B7FB9DA708E59ABC55EA5403FADA6A3C7A718B7BDEFD8763DBF21430C1F55			