



Reseñas Argumentativas del Pleno y de las Salas

RESEÑA DEL AMPARO EN REVISIÓN 889/2019

MINISTRA PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA: FAUSTO GORBEA ORTIZ

SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

"ES CONSTITUCIONAL RESTRINGIR EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN POR RAZONES DE SEGURIDAD NACIONAL"

I. Antecedentes

En mayo de 2018 una persona, mediante la Plataforma Nacional de Transparencia, solicitó al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) versión pública de las solicitudes realizadas a distintas autoridades judiciales relacionadas con la intervención de comunicaciones, localizaciones geográficas en tiempo real y acceso a datos conservados, así como de las solicitudes de ratificación de requerimientos directos a concesionarias de telecomunicaciones autorizados o proveedores de servicios de aplicaciones y contenidos.

En atención a esa solicitud, la titular de la Unidad de Transparencia del CISEN, por un lado, determinó que es improcedente la entrega de la información solicitada, al tener el carácter de reservada, de conformidad con lo dispuesto en diversos preceptos de la Ley de Seguridad Nacional; y, por otro lado, declaró que el CISEN tiene intervención en materia de comunicaciones únicamente en el procedimiento previsto en dicha legislación.

Inconforme con la respuesta anterior, el solicitante de la información interpuso recurso de revisión ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el cual resolvió el recurso en el sentido de modificar la respuesta emitida por el CISEN.

En cumplimiento a lo determinado por el INAI, la Titular de la Unidad de Transparencia del CISEN informó, en esencia, que no se tenía ninguna solicitud de localización geográfica en tiempo real y de acceso a datos conservados requeridos a concesionarias de telecomunicaciones, autorizados o proveedores de servicios, ni de localización geográfica, y tampoco de ratificación de localización geográfica en tiempo real y de acceso a datos conservados. Con esa nueva respuesta el INAI tuvo por cumplida su resolución.

En contra de la resolución recaída al recurso de revisión, el solicitante de información recurrente (en adelante "quejoso") promovió juicio de amparo, en el que, además de dicha resolución, señaló como actos reclamados los artículos 37, 42, 48 y 51 de la Ley de Seguridad Nacional.¹

En su demanda de amparo, el quejoso indicó los preceptos de la Constitución General y de otros instrumentos internacionales que estimó vulnerados, señaló como tercero interesado al CISEN, y formuló los conceptos de violación que estimó procedentes.

En esencia, el quejoso argumentó que los artículos impugnados establecen una reserva absoluta de la información relacionada con el proceso de generación de inteligencia para la seguridad nacional, motivo por el cual contravienen el principio de máxima publicidad y el derecho de acceso a la información; y que, derivado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada en el año 2011, los tratados internacionales adquirieron un rango constitucional, de tal suerte que, al ser contraria la Ley de Seguridad Nacional a lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, debe prevalecer la norma internacional.

¹ **Artículo 37.** El procedimiento tiene carácter reservado, por lo que las solicitudes se registrarán en un libro de gobierno especial que se manejará por el personal que para tal efecto designe el juez. No se permitirá el acceso a los expedientes a persona alguna, salvo al secretario del juzgado y a quien se autorice por escrito por parte del Director General del Centro.

[...]

Artículo 42. Los datos que se obtengan de las actividades autorizadas mediante resolución judicial será información reservada que sólo podrá conocer el Director General del Centro, las personas que designe el Consejo y los jueces federales competentes.

[...]

Artículo 48. La información y los materiales de cualquier especie que sean producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas conforme a las disposiciones de este Capítulo, tendrán invariablemente el carácter de reservados. Su difusión no autorizada implicará responsabilidad en los términos de la presente Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en otros ordenamientos legales aplicables.

[...]

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

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

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

El juicio de amparo se resolvió por un Juzgado de Distrito Auxiliar con residencia en Uruapan, Michoacán,² en el sentido de sobreseer en el asunto, al considerar actualizadas diversas causas de improcedencia previstas en el artículo 61 de la Ley de Amparo.

Al no estar de acuerdo con lo resuelto por el Juzgado de Distrito, el quejoso interpuso recurso de revisión, cuyo conocimiento correspondió a un Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que, entre otros aspectos, levantó el sobreseimiento decretado respecto de los artículos impugnados de la Ley de Seguridad Nacional y ordenó remitir el asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que se ocupara de los temas de constitucionalidad.

Una vez que se asumió la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer del asunto, éste se registró y turnó a la señora **Ministra Yasmín Esquivel Mossa**, integrante de la Segunda Sala, a fin de que elaborara el proyecto de sentencia respectivo. En la sesión del 19 de febrero de 2020, esa Sala resolvió el recurso de revisión.

II. Análisis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

La Sala calificó como infundado el argumento planteado por el quejoso, en el sentido de que los artículos impugnados contravienen el principio de máxima publicidad y el derecho de acceso a la información pública, al establecer una reserva absoluta de la información relacionada con el proceso de generación de inteligencia para la seguridad nacional.

La Sala explicó que el artículo 1o. constitucional³ reconoce un conjunto de derechos humanos cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte, por lo que tales derechos constituyen el parámetro de regularidad constitucional de las normas jurídicas.

² En auxilio de un Juzgado de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, al cual originalmente se turnó la demanda.

³ **Art. 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

La Sala hizo notar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 293/2011, sostuvo que cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo indicado por la norma constitucional.⁴

La Sala señaló que en dicho precedente se atendió al principio de supremacía constitucional, conforme al cual las normas jurídicas, incluso aquellas respecto de las cuales puede predicarse supremacía en el orden jurídico, deben ser acordes con lo dispuesto con la Constitución General, tanto en sentido formal como material, dado su carácter de Norma Fundamental del orden jurídico nacional; asimismo, se destacó que en ese precedente se concluyó que las restricciones establecidas en la Constitución General al goce y ejercicio de los derechos y libertades prevalecen sobre la norma convencional, sin que al respecto pueda efectuarse un juicio de ponderación.

La Sala indicó también que al resolver los amparos directos en revisión 6065/2014 y 583/2015,⁵ sostuvo que las restricciones constitucionales encuentran sustento asimismo en el texto de los artículos 30 y 32.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁶

La Sala refirió que, en el estudio de tales asuntos, el cual se efectuó en términos del Pacto de San José, se dijo que los Estados Parte han convenido que las restricciones convencionalmente permitidas son, entre otras, aquellas que resulten necesarias por razones de seguridad y por las justas exigencias del bien común.

La Sala concluyó que las restricciones a los derechos humanos únicamente pueden considerarse válidas cuando están previstas de manera expresa en la Constitución General.

En otro aspecto, expuso que el ejercicio del derecho humano de acceso a la información, previsto en el artículo 6o. constitucional,⁷ generalmente se materializa a partir de las solicitudes de información que

⁴ Resuelta en la sesión del 3 de septiembre de 2013, bajo la ponencia del señor **Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.

⁵ Resueltos por la Segunda Sala en sesiones del 5 de agosto de 2015 y 9 de septiembre de 2015, respectivamente, ambos bajo la ponencia del señor **Ministro Alberto Pérez Dayán**.

⁶ **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.

⁷ **Artículo 6o.** [...]

A. [...]

1. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho

formulan los particulares a los sujetos obligados, y que, en relación con este derecho, el Estado debe, por un lado, proteger y velar por su debido ejercicio, y, por otro lado, observar las restricciones a su ejercicio que el propio texto constitucional impone.

De acuerdo con esa lógica, la Sala destacó que el derecho de acceso a la información no es absoluto e ilimitado, ya que se circunscribe a ciertas limitantes y excepciones sustentadas en la protección de la seguridad nacional, así como en el respeto de los intereses de la sociedad y de los derechos de los gobernados.

En lo que respecta a la materia de seguridad nacional, hizo notar que existen normas que restringen el acceso a la información en esa materia, debido a que el conocimiento público de esa información puede generar daños a los intereses nacionales, y que, de igual manera existen normas que sancionan la inobservancia a esa reserva.

La Sala recalcó que las excepciones y limitantes al derecho de acceso a la información se encuentran previstas en la Constitución General y en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y que, además, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido la posibilidad de restringir ese derecho para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o bien, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.

Expuesto lo anterior, la Sala concluyó que, si bien sólo se solicitó una versión pública en la cual puede testarse la información considerada reservada o confidencial, lo cierto es que la información solicitada en su totalidad actualiza una causal de reserva prevista de manera expresa en el texto constitucional y en la legislación de la materia.

En consecuencia, se afirmó que los artículos 37, 42, 48 y 51 de la Ley de Seguridad Nacional, al establecer una reserva absoluta de acceso a la información relacionada con el proceso de generación de inteligencia para la seguridad nacional, no transgreden el principio de máxima publicidad, ni el de acceso a la información.

En otro aspecto, la Sala calificó como infundado un argumento del quejoso, consistente en que, derivado de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, debe prevalecer lo dispuesto en

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.

el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁸ frente a lo previsto en la Ley de Seguridad Nacional, en lo que respecta a la materia de acceso a la información.

Al respecto, la Sala señaló que, si bien es cierto que en el ámbito internacional existen diversos instrumentos en materia de derechos humanos en los que el Estado Mexicano es parte y que tienen como finalidad velar por el cumplimiento óptimo del derecho de acceso a la información, también es cierto que la Constitución General limita esa protección, al establecer como excepción al principio de máxima publicidad aquella información que deba ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.

La Sala reiteró que, en aras del principio de supremacía constitucional y de mantener una coherencia en el orden jurídico nacional, en caso de que un derecho humano encuentre una restricción expresa en la Constitución y no en un tratado internacional, se estará a lo que determine el texto constitucional.

La Sala estimó conveniente precisar que la seguridad nacional es un principio constitucional que busca garantizar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano en su territorio, estructura de gobierno y población; y que, por ende, la información relacionada con ella refleja la necesidad de establecer reservas que impidan su conocimiento público, en aras de evitar que los fines del Estado se vean mermados.

En esa tesitura, la Sala resaltó que no es posible exigir al Estado que proteja y tutele los derechos de los gobernados si no puede defenderse a él mismo y a sus instituciones; y que para ello es necesario que el legislador establezca mecanismos encaminados a preservar la seguridad nacional, como lo es el caso de la reserva de información vinculada con la intervención de comunicaciones privadas, puesto que su divulgación puede poner en peligro a este principio.

⁸ **Artículo 13.** Libertad de Pensamiento y de Expresión.

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

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. [...]

Así, al concluirse que las normas reclamadas no trastocan el principio de máxima publicidad, ni el derecho de acceso a la información, la Sala determinó que debe negarse la protección constitucional solicitada, en lo que fue materia de la revisión.

Por lo anterior, la Sala revocó la sentencia recurrida, que sobreseía, y negó el amparo solicitado respecto de los artículos impugnados; además, ordenó que se devolviera el asunto al Tribunal Colegiado que intervino en su conocimiento, a fin de que se ocupara de los aspectos de legalidad.

La decisión anterior se aprobó por mayoría de tres votos de los señores **Ministros José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa** (Ponente) y **Javier Laynez Potisek**⁹ (Presidente de la Segunda Sala). Los señores **Ministros Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales** votaron en contra. La señora **Ministra Esquivel Mossa** votó con salvedades.

**Suprema Corte de Justicia de la Nación
Secretaría General de la Presidencia
Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica**

Dirección de Normatividad y Crónicas
Chimalpopoca 112, Piso 3, Col. Centro, Cuauhtémoc,
C. P. 06080, Ciudad de México, México

⁹ El señor **Ministro Javier Laynez Potisek** formuló voto concurrente en el que expresó que, si bien coincidía con el sentido del fallo, no compartía los términos en los que se aprobó el proyecto, pues, en su opinión, las consideraciones de la sentencia, en los términos en que están planteadas, pueden llevar a la conclusión errónea de que la mera existencia de la prueba de daño es suficiente para determinar que las normas impugnadas no conllevan una prohibición absoluta al derecho de acceso a la información.

Al respecto, recordó que él ha sostenido reiteradamente que la validez constitucional de una causa legal de reserva no depende únicamente de la realización obligatoria de una prueba de daño, ya que pueden existir supuestos de reserva legales que no sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la Constitución General y en la ley general de la materia, y que, por tanto, resultan inconstitucionales, con independencia de que exista la obligación de realizar la prueba de daño.