

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019**  
**ACTOR: FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

**PONENTE:** MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK  
**SECRETARIO:** GEOVANNI SANDOVAL OCHOA  
**COLABORARON:** FRIDA VON BERTRAB CAMPUZANO  
ÁNGEL CARMONA SOTO

**ÍNDICE TEMÁTICO**

**Acto impugnado:** La resolución del recurso de revisión RRA 9481/19, emitida el veintiocho de agosto de dos mil diecinueve por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

	<b>Apartado</b>	<b>Decisión</b>	<b>Págs.</b>
<b>I.</b>	<b>ANTECEDENTES</b>		1-10
<b>II.</b>	<b>COMPETENCIA</b>		11
<b>III.</b>	<b>FIJACIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS</b>		11
<b>IV.</b>	<b>OPORTUNIDAD</b>		11-12
<b>V.</b>	<b>INTERÉS LEGÍTIMO</b>		12-14
<b>VI.</b>	<b>LEGITIMACIÓN</b>		14-16
<b>VII.</b>	<b>CAUSAS DE IMPROCEDENCIA</b>		16-24
<b>VIII.</b>	<b>ESTUDIO DE FONDO</b>		24-51
<b>IX.</b>	<b>DECISIÓN Y EFECTOS</b>		51-52

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019  
ACTOR: FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**

**PONENTE:**           **MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK**  
**SECRETARIO:**      **GEOVANNI SANDOVAL OCHOA**  
**COLABORARON:**   **FRIDA VON BERTRAB CAMPUZANO**  
                              **ÁNGEL CARMONA SOTO**

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de doce de mayo del dos mil veintidós emite la siguiente:

**S E N T E N C I A**

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 325/2019, promovida por la Fiscalía General de la República (en adelante “Fiscalía o FGR”) en contra de la resolución del recurso de revisión RRA 9481/19, emitida el veintiocho de agosto de dos mil diecinueve por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante INAI).

**I. ANTECEDENTES.**

1. **Solicitud de información.** Un particular presentó una solicitud de acceso a la información para obtener el **nombre y cargo** de todo el personal adscrito a diversas subprocuradurías de la Fiscalía —entre los que se incluyen Agentes del Ministerio Público de la Federación, Policías Federales Ministeriales y Peritos Profesionales y Técnicos—<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>1. Delegación de la FGR en Veracruz (**SCRPPA**).

2. Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (**SCRPPA**).

3. Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (**SEIDF**).

4. Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura (**SEIDF**).

5. Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (**SDHPDSC**).

6. Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada (**SDHPDSC**).

7. Unidad Especializada en Investigación de Delitos de Comercio de Narcóticos (**SEIDF**).

8. Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (**SEIDO**).

9. Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra la Salud (**SEIDO**).

10. Unidad Especializada en Investigación de Terrorismo, Acopio y Tráfico de Armas (**SEIDO**).

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019

2. El Director de Acceso a la Información de la Unidad de Transparencia y Apertura Gubernamental, mediante oficio No. FGR/UTAG/DG/005021/2019, respondió en los siguientes términos:

- (1) Precisó que dentro del Órgano Constitucional Autónomo coexisten dos tipos de servidores públicos: personal sustantivo/operativo y el personal administrativo.

Personal sustantivo/operativo	Personal administrativo
Se conforma por los agentes del Ministerio Público de la Federación, los agentes de la Policía Federal Ministerial y los Peritos, quienes realizan funciones sustantivas y de averiguación; es decir, <b>este personal lleva a cabo funciones de investigación y persecución de los delitos</b> y forman parte del Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial.	El personal administrativo, es aquel que <b>ejerce funciones distintas del ministerial, policial y pericial</b> y no forman parte del Servicio Profesional de Carrera. Este personal es nombrado y removido libremente por los titulares de las áreas a las que se encuentran adscritos.

- (2) En ese sentido, respondió que la información relacionada al **personal administrativo** con cargo análogo o superior a Jefe de Departamento estaba a su disposición en el sitio de internet de la FGR y a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, misma que deriva de sus

- 
11. Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda (**SEIDO**).
  12. Unidad Especializada en Investigación de Delitos en Materia de Secuestro (**SEIDO**).
  13. Unidad Especializada en Investigación de Asalto y Robo de Vehículos (**SEIDO**).
  14. Dirección General de Tecnología, Seguridad y Apoyo a la Investigación de Delincuencia Organizada (**SEIDO**).
  15. Coordinador de Supervisión y Control Regional (**SCRPPA**).
  16. Dirección General de Control de Averiguaciones Previas (**SCRPPA**).
  17. Dirección General de Control de Procesos Penales Federales (**SCRPPA**).
  18. Dirección General de Control de Juicios de Amparo (**SCRPPA**).
  19. Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra los Derechos de Autor y la Propiedad Industrial (**SEIDF**).
  20. Unidad Especializada en Investigación de Delitos Fiscales y Financieros (**SEIDF**).
  21. Unidad Especializada en Investigación de Delitos contra el Ambiente y Previstos en Leyes Especiales (**SEIDF**).
  22. Dirección General de Control de Procesos Penales y Amparo en materia de Delitos Federales (**SEIDF**).
  23. Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (**SDHPDSC**).
  24. Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión (**SDHPDSC**).
  25. Unidad Especializada para la Atención de Asuntos Indígenas (**SDHPDSC**).
  26. Unidad de Ética y Derechos humanos en la Procuración de Justicia (**SDHPDSC**).
  27. Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes (**SDHPDSC**).

obligaciones previstas en el artículo 70, fracción VII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>2</sup>.

Explicó a detalle cómo es que se podía consultar a través del Sistema Nacional de Transparencia el directorio de la FGR. Dicha información se actualiza cada trimestre y debe permanecer publicada de manera obligatoria solo la vigente.

(3) En cuanto al personal administrativo que no se encuentra contemplado dentro de la estructura orgánica de la institución, es decir, aquellos cuyos cargos son jerárquicamente inferiores a Jefe de Departamento —enlace, jefe polivalente administrativo, profesional ejecutivo de servicios especializados, técnico superior, especialista técnico, etc.— de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (**SCRPPA**); Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (**SEIDF**); y, Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (**SDHPDSC**) —actualmente denominada Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos—, entregó un listado con **nombre y cargo** de los servidores públicos que ocupan dichos puestos.

(4) Por otro lado, en cuanto a los nombres del **personal sustantivo** de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (**SCRPPA**); Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (**SEIDF**); y, Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (**SDHPDSC**), así como del **personal sustantivo como administrativo** de la Subprocuraduría Especializada en la Investigación de Delincuencia Organizada (**SEIDO**) manifestó que, se encontraba en imposibilidad jurídica para entregarlos ya que se actualizaba la hipótesis de información clasificada como reservada en términos de la fracción V del artículo 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> **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:

[...]

**VII.** El directorio de todos los Servidores Públicos, a partir del nivel de jefe de departamento o su equivalente, o de menor nivel, cuando se brinde atención al público; manejen o apliquen recursos públicos; realicen actos de autoridad o presten servicios profesionales bajo el régimen de confianza u honorarios y personal de base. El directorio deberá incluir, al menos el nombre, cargo o nombramiento asignado, nivel del puesto en la estructura orgánica, fecha de alta en el cargo, número telefónico, domicilio para recibir correspondencia y dirección de correo electrónico oficiales;

<sup>3</sup> **Artículo 110.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 113 de la Ley General, como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

[...]

**V.** Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019

Para robustecer su clasificación citó el numeral Vigésimo Tercero de los Lineamientos Generales en materia de Clasificación y Desclasificación de la Información<sup>4</sup>.

Con fundamento en el artículo 104 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>5</sup> realizó una prueba de daño, utilizando la siguiente metodología: **(1)** Riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público; **(2)** Perjuicio que supera el interés público; y, **(3)** Principio de proporcionalidad.

**(5)** Los **nombres** de los Agentes del Ministerio Público Federal, Fiscales y Orientadores de las Subprocuradurías de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (**SCRPPA**); Especializada en Investigación de Delitos Federales (**SEIDF**); y, de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (**SDHPDSC**), fueron reservados por un periodo de cinco años, en términos del artículo 101 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>6</sup>.

**(6)** Manifestó que la clasificación de información del personal administrativo inferior a directores generales adjuntos de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, es apegada a derecho, ya que de conformidad con el artículo 64 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública dicha subprocuraduría al ser una instancia con carácter de agencia de inteligencia e investigación del Estado Mexicano, la clasificación de su información no se encuentra sujeta a la autoridad del Comité de Transparencia de la FGR<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> **Vigésimo tercero.** Para clasificar la información como reservada, de conformidad con el artículo 113, fracción V, de la Ley General, será necesario acreditar un vínculo, entre la persona física y la información que pueda poner en riesgo su vida, seguridad o salud.

<sup>5</sup> **Artículo 104.** En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que: I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

<sup>6</sup> **Artículo 101.** Los Documentos clasificados como reservados serán públicos cuando:

[...]

La información clasificada como reservada, según el artículo 113 de esta Ley, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años. El periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento.

<sup>7</sup> **Artículo 64.** En cada sujeto obligado se integrará un Comité de Transparencia colegiado e integrado por un número impar, designado por el titular u órgano colegiado supremo, según se trate.

[...]

El Centro Nacional de Inteligencia; el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia; el Centro Federal de Protección a Personas; las Divisiones de Inteligencia e Investigación de la Policía Federal; la Fiscalía correspondiente o la **Unidad Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada**; la Unidad de Inteligencia Financiera; el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional, el Estado Mayor General de la Armada, la Autoridad Investigadora de la Comisión Federal de Competencia Económica y la del Instituto Federal de Telecomunicaciones o bien, las unidades administrativas que los sustituyan, no estarán sujetos a la autoridad de los Comités de Transparencia a que se refiere el presente artículo, siendo sus funciones responsabilidad exclusiva del titular de la propia entidad o unidad administrativa.

3. **Recurso de revisión.** En contra de dicha resolución y con fundamento en el artículo 148 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>8</sup>, el particular interpuso recurso de revisión ante el INAI<sup>9</sup>, en el que muy concretamente alegó lo siguiente:

(1) El sujeto obligado remitió de manera parcial la información solicitada, por lo que, con base en el principio de máxima publicidad se debe entregar el nombre de todos los servidores públicos solicitados, incluidos los de Agentes del Ministerio Público Federales.

4. **Trámite y resolución del recurso ante el INAI.** Admitido el recurso; registrado como expediente RRA 9481/19; rendidos los informes correspondientes y desahogados los alegatos, el INAI resolvió en los términos siguientes:

(1) El particular solicitó conocer 2 tipos de datos: **(a)** el nombre; y, **(b)** el cargo del personal adscrito a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales; Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad y, Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada.

Para determinar la procedencia o no de la entrega de tal información, **analizó los datos de manera separada.**

---

<sup>8</sup> **Artículo 148.** El recurso de revisión procederá en contra de:

**I.** La clasificación de la información;

**II.** La declaración de inexistencia de información;

**III.** La declaración de incompetencia por el sujeto obligado;

**IV.** La entrega de información incompleta;

**V.** La entrega de información que no corresponda con lo solicitado;

**VI.** La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la Ley;

**VII.** La notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado;

**VIII.** La entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible y/o no accesible para el solicitante;

**IX.** Los costos o tiempos de entrega de la información;

**X.** La falta de trámite a una solicitud;

**XI.** La negativa a permitir la consulta directa de la información;

**XII.** La falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación en la respuesta, o

**XIII.** La orientación a un trámite específico.

La respuesta que den los sujetos obligados derivada de la resolución a un recurso de revisión que proceda por las causales señaladas en las fracciones III, VI, VIII, IX, X y XI, es susceptible de ser impugnada de nueva cuenta, mediante recurso de revisión, ante el Instituto.

<sup>9</sup> El recurso de revisión interpuesto por el particular obra a fojas 174 a 175 del expediente.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019

Precisó que la FGR clasificó como información reservada el **nombre** del personal **sustantivo/operativo**, en términos del artículo 110, fracción V, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública ya que, darse a conocer pondría en riesgo la vida, salud, seguridad e integridad de las personas servidoras públicas<sup>10</sup>.

Señaló que la FGR sostuvo que las áreas referidas por el particular adscritas a las cuatro subprocuradurías cuentan con personal que lleva a cabo funciones de investigación, averiguación y persecución para acreditar la comisión de hechos delictivos, entre ellas, la obtención de datos de prueba y la realización de peritajes.

Al respecto, el INAI argumentó que el Código Nacional de Procedimientos Penales establece en diversas disposiciones que, el imputado en un procedimiento penal tiene derecho a conocer los hechos que se le imputan, las personas que lo acusan, el motivo de la privación de su libertad, el servidor público que la ordenó y al acceso a todos los registros de la investigación en su contra.

En consecuencia determinó que, proporcionar el **nombre** del personal **operativo/sustantivo** —específicamente de los Agentes del Ministerio Público— adscritos a las subprocuradurías mencionadas, no pone en peligro su vida o seguridad, ya que si bien llevan a cabo labores de investigación, lo cierto es que son quienes reciben las denuncias o querellas y quienes acuerdan las detenciones o retenciones de los indiciados, siendo estas personas quienes podrían infligir algún daño, como amenazas o extorsiones en contra de su persona para obstaculizar las actuaciones de la investigación.

(2) Por otro lado, mencionó que no era posible advertir un nexo causal entre la difusión del nombre de los Agentes del Ministerio Público Federal adscritos a tres de las cuatro subprocuradurías citadas y el daño a la vida, seguridad y salud de dichas personas. Por tanto, no resultaba aplicable la reserva de información con fundamento en el artículo 110, fracción V, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

(3) Ahora bien, en cuanto al **nombre** de los Agentes de la Policía Federal Ministerial y Peritos, de las áreas adscritas a todas las subprocuradurías de interés del particular, el INAI realizó la siguiente prueba de daño:

a. **La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público.** Dar a conocer el nombre de los Agentes de la Policía Federal Ministerial y Peritos adscritos a las áreas señaladas por el particular, atenta de manera directa contra su seguridad. Miembros

---

<sup>10</sup> **Artículo 110.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 113 de la Ley General, como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

[...]

V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

de asociaciones delictivas podrían aprovechar esa información para amenazarlos con el objeto de obtener datos que les permitan sustraerse de la acción de la justicia y, por tanto, quedar impunes por la comisión de delitos por los que se les persigue.

Aunado a ello, la difusión de esos datos pondría en riesgo la vida, seguridad e integridad de las personas que laboran en dicha instancia.

- b. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda.** El objeto de la clasificación es preservar la identidad de los servidores públicos que realizan funciones operativas en el desarrollo de las competencias de la Fiscalía General de la República. Consecuentemente, se busca proteger la prevención, investigación y persecución de los delitos que son materia de su competencia.
- c. La limitación al derecho del solicitante de la información es proporcional al bien jurídico que se tutela.** La vida, seguridad y salud de las personas.

- (4)** Por cuanto ve a los Agentes del Ministerio Público Federal dependientes de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (**SEIDO**), se actualiza un **particular daño presente, probable y específico** dada la situación de seguridad que actualmente vive el país respecto de la lucha contra la delincuencia organizada, la gravedad del tipo de delitos que cometen y la permanencia que ha tenido en los últimos años. Los grupos delincuenciales podrían extorsionar o amenazar a los mismos para la obtención de datos técnicos o sensibles que les permita evadir las acciones implementadas por la FGR en su contra.

Asimismo, el riesgo de perjuicio que supondría la divulgación del nombre de dicho personal supera el interés público general ya que el bien jurídico tutelado —en el supuesto concreto— es superior al derecho de acceso a la información al tratarse de la seguridad, integridad y vida de personas físicas.

- (5)** De todo lo anterior, concluyó que la reserva de los **nombres** de los **Agentes de la Policía Federal Ministerial y Peritos** dependientes de las Subprocuradurías de: **(a)** Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; **(b)** Especializada en Investigación de Delitos Federales; **(c)** Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad; y, **(d)** Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada está justificado conforme a la fracción V del artículo 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Así como los **nombres de los Agentes del Ministerio Público de la Federación** de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada.



## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019

El INAI consideró procedente la reserva de información por un periodo de cinco años, pues a su juicio es proporcional a la naturaleza y el grado de especificidad del tipo de información de que se trata.

- (6) Por otro lado, con relación al personal **administrativo** adscrito a las unidades de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, determinó que **no había elementos** para que acreditaran el vínculo entre la persona física y la información que podría poner en riesgo su vida, seguridad o salud. Si bien el personal administrativo forma parte de unidades especializadas en la investigación de delitos relacionados con la delincuencia organizada, lo cierto es que el resguardo de su identidad no puede establecerse como una regla general aplicable a todos los servidores públicos adscritos a cualquier unidad administrativa que lleve a cabo tareas en materia de seguridad.

Es cierto que de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República se advierte que la **SEIDO** tiene como función primordial la investigación de delitos en esa materia; sin embargo, no puede asumirse que todos los servidores públicos con los que cuenta llevan a cabo funciones operativas encaminadas a la preservación de la seguridad pública.

Consecuentemente, resolvió que respecto del **personal administrativo** adscrito a las diversas unidades administrativas dependientes de la **SEIDO** no resulta procedente la clasificación de información.

- (7) Con relación a la clasificación de información del **cargo** de todo el personal que trabaja en las cuatro subprocuradurías mencionadas, el INAI señaló que conforme al artículo 70, fracción II, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los sujetos obligados deben poner a disposición del público su estructura orgánica completa, en un formato que permita vincular cada parte de su estructura, las atribuciones y responsabilidades que le corresponden a cada servidor público, prestador de servicios profesionales o miembros de los sujetos obligados.

En ese sentido, sostuvo que conocer los **cargos del personal operativo/sustantivo** de las cuatro Subprocuradurías: **a)** Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; **b)** Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales; **c)** Subprocuraduría de Derechos Humanos Prevención del Delito; y, **d)** Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada y los **cargos del personal administrativo** de la identificada con el inciso **d)** no representa ningún peligro, ni obstaculiza sus actividades diarias.

Por el contrario, conocer la labor del sujeto obligado deviene en un escrutinio público cercano a las personas siendo su estructura la expresión mínima que permite a las personas conocer el funcionamiento de las instituciones estatales. Consecuentemente, resolvió que dicha información no debe ser clasificada en los términos invocados por la FGR.

(8) En términos concretos, el INAI resolvió:

- a) Confirmar la clasificación del **nombre** del personal **operativo/sustantivo** (únicamente respecto de Agentes de la Policía Federal Ministerial y Peritos) adscrito a las cuatro subprocuradurías.
- b) Confirmar la clasificación del **nombre** de los Agentes del Ministerio Público de la Federación adscrito a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (**SEIDO**).
- c) Revocar la reserva del nombre de los Agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (**SCRPPA**); la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (**SEIDF**); y, la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (**SDHPDSC**).
- d) Revocar la clasificación de los nombres y cargos del **personal administrativo adscrito a la SEIDO**.

En consecuencia, ordenó entregar la siguiente información:

- a) Los **nombres** de los Agentes del Ministerio Público Federal adscritos a las áreas señaladas por el particular, dependientes de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (**SCRPPA**); la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (**SEIDF**); y, la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (**SDHPDSC**).
- b) Los **cargos** del personal **operativo/sustantivo** adscrito a las áreas señaladas por el particular, dependientes de las cuatro subprocuradurías mencionadas.
- c) Los **nombres y cargos** del personal **administrativo** adscrito a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (**SEIDO**) y sus unidades dependientes.

5. **Presentación de demanda.** La Fiscalía promovió controversia constitucional<sup>11</sup> en la que solicitó la invalidez de la resolución del INAI. A su juicio entregar la información especificada pone en riesgo el cumplimiento de su principal obligación constitucional, la investigación y persecución, ante todos los tribunales, de los delitos del orden federal, lo cual afecta la seguridad pública de los Estados Unidos Mexicanos prevista en los artículos 21 y 102 de la Constitución General.

---

<sup>11</sup> Demanda presentada por la Fiscalía General de la República, fojas 1 a 109 del expediente.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019

6. **Admisión y trámite.** La demanda se tuvo por presentada<sup>12</sup> y fue turnada al Ministro Javier Laynez Potisek, quien la admitió a trámite<sup>13</sup>; tuvo como autoridad demandada al INAI y le negó el carácter de tercero interesado al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos al no advertir el perjuicio o afectación que podría producirle la resolución que en su momento se dictara; sin embargo, dio vista a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que manifestara lo que a su interés conviniera.
7. **Recurso de reclamación.** Inconforme con la admisión, el INAI promovió recurso de reclamación. La Primera Sala de esta Suprema Corte lo resolvió calificándolo de **infundado** al estimar que el acuerdo combatido sí se encontraba debidamente fundado y motivado. Además, estimó que no se actualizaba un motivo manifiesto e indudable de improcedencia<sup>14</sup>.
8. **Cierre de Instrucción.** Una vez que: **I)** se tuvo por contestada la demanda<sup>15</sup>; **II)** se confirmó el acuerdo de admisión mediante la resolución del recurso de reclamación 181/2019-CA<sup>16</sup>; y, **III)** se celebró la audiencia a que se refiere en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Ley Reglamentaria), el expediente fue puesto en estado de resolución<sup>17</sup>.
9. Estas consideraciones son vinculantes para los efectos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria, al haberse aprobado por unanimidad de diez votos, el Ministro Aguilar Morales no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, al

---

<sup>12</sup> Acuerdo del veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve.

<sup>13</sup> Acuerdo de veintiocho de octubre de dos mil diecinueve.

<sup>14</sup> Véase, sentencia recaída al recurso de reclamación 126/2017-CA, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto al estudio de fondo por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. En contra los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Piña Hernández. Ponente: Ministro Pardo Rebolledo. Dictada el tres de julio de dos mil dieciocho.

<sup>15</sup> Acuerdo el catorce de enero de dos mil veinte.

<sup>16</sup> Sentencia dictada en el recurso de reclamación 181/2019-CA, resuelta por la Primera Sala por mayoría de cuatro votos de la Ministra y los Ministros Ríos Farjat, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y Presidente Juan Luis González Alcántara Carrancá. La Ministra Norma Lucía Piña Hernández votó en contra. Ponente: Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Dictada el veintinueve de abril de dos mil veinte.

<sup>17</sup> Audiencia celebrada el treinta de octubre de dos mil veinte.

haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil diez.

## II. COMPETENCIA.

10. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución General y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente al momento de su interposición, al tratarse de un conflicto suscitado entre dos órganos constitucionales autónomos.
11. Estas consideraciones son vinculantes para los efectos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria, al haberse aprobado por unanimidad de diez votos, el Ministro Aguilar Morales no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil diez.

## III. FIJACIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS.

12. En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General<sup>18</sup>, se fija el único acto objeto de la presente controversia:

(1) La resolución del recurso de revisión RRA 9481/19 emitida el veintiocho de agosto de dos mil diecinueve por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

13. Estas consideraciones son vinculantes para los efectos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria, al haberse aprobado por unanimidad de diez votos, el

---

<sup>18</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;  
[...]

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019

Ministro Aguilar Morales no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil diez.

### IV. OPORTUNIDAD.

14. La Fiscalía solicita se declare la invalidez de la resolución dictada en el Recurso de Revisión RRA 9481/19 emitida por el INAI. Al tratarse de un acto, se debe tomar en cuenta que el artículo 21, fracción I, de la ley Reglamentaria<sup>19</sup> establece un plazo de treinta días para la interposición del recurso, contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame.
15. Si la resolución reclamada fue notificada a la parte actora el nueve de septiembre de dos mil diecinueve<sup>20</sup>, dicho plazo transcurrió del diez de septiembre al veintidós de octubre de dos mil diecinueve<sup>21</sup>. Por lo tanto, si la demanda se presentó el veintidós de octubre de ese año, entonces, se presentó oportunamente<sup>22</sup>.
16. Estas consideraciones son vinculantes para los efectos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria, al haberse aprobado por unanimidad de diez votos, el Ministro Aguilar Morales no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil diez.

---

<sup>19</sup> **Artículo 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; (...)

<sup>20</sup> Ver foja 412 del expediente de la controversia constitucional.

<sup>21</sup> **Artículo 198 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** Las notificaciones personales surtirán sus efectos el día en que hubieren sido realizadas. Los plazos empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que haya surtido efectos la notificación.

Se descuentan los días catorce, quince, dieciséis, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de septiembre, así como el cinco, seis, doce, trece, diecinueve y veinte de octubre de dos mil diecinueve, de conformidad con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Acuerdo General 18/2013 del Tribunal Pleno y el numeral 74 de la Ley Federal del Trabajo; por tratarse de sábados, domingos y días inhábiles.

<sup>22</sup> Foja 109 vuelta del expediente de controversia constitucional.

## V. INTERÉS LEGÍTIMO.

17. El criterio que prevalece en este Tribunal Constitucional se sustenta en la naturaleza de la controversia constitucional, cuyo objeto de tutela radica en la defensa de las atribuciones que la Constitución General confiere a los órganos legitimados para su promoción. Luego, para que dichos órganos cuenten con interés legítimo para acudir a este juicio, es necesario que con la emisión del acto impugnado exista cuando menos un principio de agravio o afectación.
18. El agravio a los entes legitimados puede derivar no solo de la invasión competencial, sino de la afectación a **cualquier ámbito** que incida en su esfera, siempre y cuando se encuentre regulado directamente en la Constitución General.
19. Dicho criterio se encuentra reflejado en la tesis de rubro **“INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SOLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL”<sup>23</sup>**.
20. Al respecto, el Pleno de este Alto Tribunal advierte la existencia de un principio de agravio al ejercicio de las atribuciones constitucionales que los artículos 21 y 102 de la Constitución General otorgan a la Fiscalía, es decir, lo actualiza la resolución del INAI que **ordena** entregar los **nombres** de los Agentes del Ministerio Público adscritos a diversas unidades y direcciones dependientes de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales; y, la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad —actualmente denominada Fiscalía

---

<sup>23</sup> Tesis 1a. CXVIII/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, página 721, registro digital: 2006022.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019

Especializada en Materia de Derechos Humanos—. Los **cargos** del personal **operativo/sustantivo** adscrito a las áreas dependientes de las tres subprocuradurías anteriores y la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada. Así como **nombres y cargos del personal administrativo** adscrito a esta última subprocuraduría y sus unidades dependientes.

21. La resolución de la autoridad demandada es susceptible de causar perjuicio a la Fiscalía porque entregar la información podría afectar el cumplimiento de las competencias constitucionales a su cargo en materia de seguridad pública, es decir, la investigación y persecución de los delitos del orden federal<sup>24</sup>.
22. Consecuentemente, si la institución actora es el órgano constitucional autónomo en que recae la figura del Ministerio Público de la Federación, los servicios periciales, las policías de investigación, forma parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en materia de procuración de justicia auxilia al Centro de Investigación de Seguridad Nacional prestando apoyo técnico y tecnológico, así como intercambiando información sobre delincuencia organizada<sup>25</sup>; entonces, se tiene por acreditada la existencia de un principio de agravio para promover la presente controversia.
23. Estas consideraciones son vinculantes para los efectos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria, al haberse aprobado por mayoría de ocho votos. Los

---

<sup>24</sup> Resulta aplicable la Tesis: 1a. CXVIII/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, página 721, registro digital: 2006022, de rubro: “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA**”.

<sup>25</sup> **Artículo 12.** Para la coordinación de acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional se establece el Consejo de Seguridad Nacional, que estará integrado por:

[...]

X. El Fiscal General de la República, y

[...]

**Artículo 25.** En los términos y ámbitos de competencia que para las instancias prevé el Título Sexto de la presente Ley, el Secretario Ejecutivo del Consejo celebrará convenios de colaboración generales y específicos para coordinar las acciones en materia de Seguridad Nacional con autoridades estatales y municipales y otras entidades de la Administración Pública Federal.

[...]

En materia de procuración de justicia, el Centro será auxiliar del Ministerio Público de la Federación y prestará cooperación, apoyo técnico y tecnológico, intercambio de información sobre delincuencia organizada y las demás acciones que se acuerden en el Consejo, observando en todo momento respeto a las formalidades legales, las garantías individuales y los derechos humanos.

señores Ministros Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro Aguilar Morales no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil diez.

## VI. LEGITIMACIÓN.

24. Tanto la parte actora como la demandada tienen legitimación en la causa, en términos del artículo 105, fracción I, inciso I), de la Constitución General, toda vez que se trata de una controversia constitucional promovida por un órgano constitucional autónomo federal en contra de otro, por tanto, se procede a analizar si cada una de las partes están debidamente representadas, en términos del diverso 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria<sup>26</sup>.
25. **Legitimación activa.** La parte actora es la Fiscalía General de la República. Conforme al artículo 19, fracción XXIV, de la abrogada Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República<sup>27</sup> —vigente al momento en que se promovió la presente controversia—, el Fiscal General de la República tiene facultades de ejercicio de las atribuciones conferidas en los numerales 105 y 107 de la Constitución General.
26. La demanda fue presentada por Alejandro Gertz Manero quien es Fiscal General de la República<sup>28</sup>, por lo que, se le reconoce la representación con la que acude al procedimiento de controversia constitucional.

---

<sup>26</sup> **Artículo 11 de la Ley Reglamentaria.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

[...]

<sup>27</sup> **Artículo 19.** Facultades de la persona titular de la Fiscalía General de la República.

[...]

**XXIV.** Aquellas facultades establecidas en los artículos 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al Fiscal General de la República, y

[...]

<sup>28</sup> Personalidad acreditada mediante copia certificada del acuerdo de designación expedido por el Senado de la República el dieciocho de enero de dos mil diecinueve. Ver foja 110 del expediente de controversia constitucional.

Fechada el diez de septiembre de dos mil trece. Visible en la foja 55 del presente expediente.



27. **Legitimación pasiva.** Conforme al artículo 32, fracción II, del Estatuto Orgánico del INAI<sup>29</sup> le corresponde a su Director General de Asuntos Jurídicos rendir los escritos de demanda o contestación en las controversias constitucionales. En el caso, la contestación fue presentada por Miguel Novoa Gómez, quien es el Director General de Asuntos Jurídicos del INAI<sup>30</sup>, por lo que se concluye que cuenta con legitimación pasiva.
28. Estas consideraciones son vinculantes para los efectos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria, al haberse aprobado por mayoría de nueve votos. El Ministro Pérez Dayán votó en contra. El Ministro Aguilar Morales no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil diez.

## VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

29. En su contestación de demanda, el INAI hace valer la siguiente causa de improcedencia:

(1) Señala que actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria en relación con el diverso 6°, apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo, constitucional, toda vez que las resoluciones del INAI son **inatacables** para los sujetos obligados. Argumenta que no pasa inadvertido el criterio de este Alto Tribunal relativo a la procedencia de controversias constitucionales contra sus resoluciones cuando se alegue lesión a alguna atribución constitucional, sin embargo; sostiene que en el presente caso no se actualiza ese supuesto de excepción toda vez que la Fiscalía hizo valer cuestiones de mera legalidad.

Consecuentemente, sostiene que la presente controversia constitucional es improcedente y esta Suprema Corte debe decretar su sobreseimiento con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria.

---

<sup>29</sup> **Artículo 32.** La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones (...)

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; (...)

<sup>30</sup> Personalidad que acreditó con copia certificada de la credencial expedida por el INAI, visible en la foja 229 de la presente controversia.

30. A juicio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la causa de improcedencia que hace valer el INAI es **infundada**, por las razones siguientes:

31. Primero, debemos recordar que el Pleno de este Alto Tribunal en la **controversia constitucional 117/2014**<sup>31</sup> resolvió que no todos los actos emitidos por órganos constitucionales autónomos son impugnables en controversia constitucional. Detectó una categoría específica de aquellos que gozan de una presunción de inimpugnabilidad, estos son *“las resoluciones individualizadas emitidas en contextos equivalentes a procedimientos seguidos en forma de juicio cuando se combaten en sus méritos”*. Este criterio se construyó a partir de las similitudes que las resoluciones de estos órganos autónomos guardan con las resoluciones del Poder Judicial, respecto de las cuales previamente se había afirmado que no procede la controversia constitucional.
32. En ese sentido, el Pleno argumentó que por la naturaleza de los órganos jurisdiccionales y constitucionales autónomos debe considerarse que tienen encomendada la resolución de conflictos sobre la suerte ciertos bienes materiales o derechos para determinar si ciertas personas tienen la protección solicitada —por ejemplo el derecho a acceder a cierta información reservada— por lo que el análisis de los méritos de esas resoluciones por regla general *“involucra el análisis de dos tipos de parámetros ajenos a la controversia constitucional, como son las normas sustantivas constitucionales y cuestiones de legalidad, de ahí que se considere que contra este tipo de resoluciones resulte improcedente la controversia”*.

---

<sup>31</sup> Sentencia recaída en la controversia constitucional 117/2014, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte, aprobada respecto a la procedencia y sobreseimiento, en cuanto a la segunda causa de improcedencia, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, en contra de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Ponente: Ministro Gutiérrez Ortiz Mena. Resuelta el siete de mayo de dos mil quince.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019

33. Adicionalmente, la Suprema Corte sostuvo que *“esta regla general **admite una excepción importante: sería impugnada en la controversia constitucional una resolución jurisdiccional o administrativa de un órgano demandado cuando incluya una determinación que **afecta** el ámbito de competencias del ente actor”***.
34. Se explicó que esta excepción a la regla general era necesaria para preservar los ámbitos de facultades tutelados por la Constitución General, de lo contrario, se llegaría al extremo de sostener que los órganos legitimados para promover la controversia constitucional **nunca** podrían hacer uso de este medio de control constitucional para proteger sus competencias constitucionales frente a resoluciones jurisdiccionales o administrativas emitidas por órganos constitucionales autónomos en ejercicios de sus facultades.
35. Dicho criterio se encuentra recogido en la jurisprudencia P./J. 16/2008 de rubro **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO”**<sup>32</sup>.
36. Ahora bien, aplicando el criterio anterior, el Pleno de este Tribunal Constitucional resolvió la procedencia de la **controversia constitucional 308/2017**<sup>33</sup>, la cual fue interpuesta por el Instituto Federal de

---

<sup>32</sup> Tesis P./J. 16/2008 (9ª), publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 1815, registro digital 170355.

<sup>33</sup> Sentencia dictada en la controversia constitucional 308/2017, por el Pleno de la Suprema Corte, aprobada respecto a la procedencia y sobreseimiento, por mayoría de siete votos de la señora Ministra Ríos Farjat y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto particular, al cual se adhirieron las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández para conformar uno de minoría, con la anuencia de aquél. Ponente: Ministro Laynez Potisek. Dictada el veintisiete de febrero de dos mil veinte.

Telecomunicaciones contra una resolución del INAI emitida en un recurso de revisión interpuesto contra una respuesta dada por el propio sujeto obligado a una solicitud de acceso a la información.

37. En ese precedente, el Pleno **desestimó** la misma causa de improcedencia que aquí hace valer el INAI, argumentando en esencia que, si bien el artículo 6° constitucional establece que las resoluciones del INAI son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, lo cierto es que el numeral 105 de la propia Constitución General regula un catálogo de conflictos entre órganos del Estado que pueden ser objeto de escrutinio mediante la controversia constitucional, dentro de los que se encuentran expresamente incluidos los actos del INAI.
38. En ese sentido, se sostuvo que *“la interpretación armónica de los artículos 6, apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo y 105, fracción I, inciso I), constitucionales sugiere que, en efecto, las decisiones del órgano garante son vinculantes, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, con dos excepciones”*.
39. La primera se actualiza cuando el objeto de la controversia es dirimir un problema que en materia de transparencia pudiera **interferir** con la seguridad nacional, y en cuyo caso el único que podrá controvertirlas es el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal. La segunda, cuando alguno de los órganos legitimados para interponer la controversia estime que las decisiones en materia de transparencia generan un **conflicto** con sus respectivos ámbitos competenciales.
40. En cuanto a este último supuesto, se aclaró que la controversia constitucional procede para *“proteger el ámbito de atribuciones tutelados por la Constitución y no para resolver directamente un problema de interpretación o aplicación de leyes en materia de transparencia”*.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019

41. En *precedentes* más recientes, este Tribunal Pleno confirmó los criterios mencionados al resolver los **recursos de reclamación 150/2019-CA<sup>34</sup> y 158/2019-CA<sup>35</sup>** donde sostuvo que *“no toda violación constitucional puede analizarse en vía de controversia constitucional, sino solo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos que versen sobre la invasión, **vulneración o simplemente afectación** a las esferas competenciales trazadas desde el texto constitucional”* (énfasis añadido).
42. A juicio de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se actualiza una de las excepciones a la inatacabilidad de las resoluciones del INAI. La Fiscalía interpuso la presente controversia argumentando que la decisión en materia de transparencia vulnera y afecta el cumplimiento de una de sus principales competencias constitucionales en materia de seguridad pública, esto es, la investigación y persecución de los delitos del orden federal.
43. Dicho en otras palabras, no se actualiza la causa de improcedencia que hace valer el INAI porque la resolución del presente asunto encierra una pregunta legítima sobre el ámbito competencial de dos órganos que tienen su origen y competencia previstos en la propia Constitución General.

---

<sup>34</sup> Sentencia dictada en el recurso de reclamación 150/2019-CA, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte por mayoría de cinco votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a los agravios relacionados con la existencia de causa de improcedencia manifiesta e indudable. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. El señor Ministro Laynez Potisek reservó su derecho de formular voto concurrente. El señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistió a la sesión de tres de diciembre de dos mil diecinueve previo aviso. Ponente: Ministro Franco González Salas. Dictada el tres de diciembre de dos mil diecinueve.

<sup>35</sup> Sentencia recaída en el recurso de recurso de reclamación 158/2019-CA, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte por mayoría de seis votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Laynez Potisek por razones distintas, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a los agravios relacionados con la existencia de causa de improcedencia manifiesta e indudable. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares. Ponente: Ministro Franco González Salas. Dictada el cinco de diciembre de dos mil diecinueve.

44. Lo que la Fiscalía busca mediante el presente medio de control constitucional es que esta Suprema Corte falle si entregar: **(1) el nombre y cargo** de todos los Agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales y la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad; **(2) los cargos** de todo el personal **operativo/sustantivo** adscrito a las áreas dependientes de las subprocuradurías mencionadas y de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada; y, **(3) el nombre y cargo** de todo el **personal administrativo** adscrito a esta última subprocuraduría y sus unidades dependientes, vulnera o afecta sus atribuciones competenciales de investigación y persecución de los delitos federales previstas en los artículos 21 y 102 de la Constitución General.

45. La Fiscalía alega que entregar la información ordenada por el INAI provocaría afectaciones en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, es decir, afectaría la conducción de las investigaciones, la coordinación de las policías y los servicios periciales, la ejecución de diligencias para recabar datos de prueba y; por consecuencia, la resolución sobre el ejercicio de la acción penal, así como la acreditación de la existencia de delitos y la responsabilidad de quien lo cometió o quienes participaron en su comisión.
46. La Fiscalía acude a este medio de control constitucional con la finalidad proteger sus atribuciones competenciales de investigación y persecución de los delitos federales expresamente previstas en los artículos 21 y 102 de la Constitución General, lo que actualiza la segunda excepción al principio de inatacabilidad de las resoluciones emitidas por el INAI, que esta Suprema Corte se ha encargado de desarrollar vía jurisprudencia.
47. Es importante aclarar que, si bien la Fiscalía también hace valer algunos argumentos de mera legalidad, lo cierto es que este Tribunal Pleno no se

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019

ocupará de revisar las consideraciones de la resolución del INAI, sino únicamente examinará si la decisión de entregar la información afecta o vulnera las competencias constitucionalmente atribuidas a la Fiscalía.

48. Por lo anterior, resulta **infundada** la causa de improcedencia expuesta por el INAI, y al no advertirse otras de oficio, se procede a estudiar el fondo de la presente controversia.
49. Ahora bien, para estar en posibilidad de analizar el problema planteado por las partes, se sintetizarán los argumentos expuestos por la Fiscalía en su escrito de demanda y los del INAI en su respectiva contestación.

### I. Demanda.

- (1) Sostiene que la resolución del INAI desconoce lo establecido en los artículos 21, párrafos primero, segundo, noveno y décimo y 102, apartado A, párrafos primero y cuarto, de la Constitución General, toda vez que la orden de entrega de información impide asegurar y consolidar su operatividad como el único órgano encargado de la investigación y persecución de los delitos del orden federal e institución de procuración de justicia.
- (2) La resolución del INAI dificulta el efectivo desarrollo de los principios de autonomía, objetividad, eficiencia y debida diligencia, pues la divulgación de la información potencializa los riesgos y amenazas a la vida, seguridad y salud de los funcionarios públicos lo que, además, pone en peligro la secrecía de las investigaciones.
- (3) Con base en la *“teoría del mosaico”* sostiene que con los nombres y cargos de los servidores públicos federales, notas periodísticas y redes sociales, los grupos delictivos identificarán a cada una de las personas que realizan actos de investigación y persecución de los delitos federales, específicamente al personal ministerial adscrito a las subprocuradurías de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Especializada en Investigación de Delitos Federales; de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, así como al personal administrativo de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada.

Hacer públicos los nombres y cargos de los funcionarios públicos federales significa transparentar la capacidad de reacción de la Fiscalía General de la República, afectando así, la seguridad pública y nacional. Además, con esa información podrían llevarse a cabo actos tendentes a obstaculizar actividades de inteligencia o contrainteligencia en el combate a la delincuencia y la investigación de delitos federales.

Identificar plenamente a los servidores públicos encargados de la investigación de los delitos los expone a amenazas reales e inminentes, tanto a su vida e integridad física como la de sus familias.

La divulgación de los nombres y cargos de los servidores públicos pone en riesgo la secrecía que deben guardar las investigaciones, pues dicha información implica la revelación de la identidad de quienes, en el contexto actual se encuentran al frente y llevan a cabo tareas de alta peligrosidad. Además, esa información puede ser utilizada por sujetos ajenos al procedimiento penal para impedir el debido combate a la delincuencia.

Concluye argumentando que, entregar los nombres y cargos de los Agentes del Ministerio Público Federal y su personal administrativo expondría la fuerza y capacidad de reacción del Estado Mexicano. Además, revelaría quiénes son, cuántos son, qué cargos ocupan y dónde están ubicados, lo cual afectaría sus funciones constitucionales en materia de seguridad pública y nacional.

- (4) Hace valer diversas cuestiones de mera legalidad como: **1)** falta de motivación y fundamentación; **2)** ausencia en la aplicación de la prueba de interés público contemplada en los artículos 149 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 155 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; **3)** la distinción entre servidores públicos que realizan funciones sustantivas u operativas para justificar qué nombres y cargos deben ser públicos no se sustenta en criterios razonables y objetivos; **4)** falta de congruencia; y, **5)** la modificación de clasificación basada en afirmaciones genéricas y subjetivas pone en riesgo la integridad de las personas.

## **II. Contestación de la demanda**

- (1) Enfatiza que la argumentación de la Fiscalía es de mera legalidad, sin embargo; busca hacer pasar sus argumentos como si fueran de constitucionalidad. Desde su perspectiva, no existe relación causal entre la entrega de los nombres y la actualización de riesgos y amenazas a la vida, integridad y salud, lo cual es una causal legal de reserva que no se logró acreditar en el procedimiento de origen.
- (2) Los principios de objetividad, eficiencia y debida diligencia contenidos en el artículo 21 constitucional, no pueden considerarse como garantías institucionales que se puedan ver violentados con el actuar del INAI, sino son reglas de conducta impuestas a la Fiscalía y que debe observar en el desempeño de sus funciones.
- (3) Lo argumentado por la actora respecto a la obligación de realizar una prueba de interés público y de daño es un argumento de mera legalidad que cuestiona la metodología adoptada por el INAI en la emisión de su resolución, lo cual no puede ser materia de análisis en la controversia constitucional.



## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019

- (4) Alega que, de conformidad con el artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública es obligación de la FGR dar a conocer en su página electrónica su estructura orgánica completa.

Adicionalmente, refiere que el supuesto riesgo a la vida e integridad de los servidores públicos de la Fiscalía no quedó probado y ello constituye una causal de reserva, por lo que, sus alegaciones en ese sentido son cuestiones de mera legalidad.

- (5) Señala que los argumentos dirigidos a combatir la distinción sobre las personas servidoras públicas de la Fiscalía, así como la ausencia de fundamentación y motivación son argumentos de mera legalidad.

50. Estas consideraciones no son vinculantes para los efectos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria, al haberse aprobado por mayoría de seis votos. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro Aguilar Morales no asistió a la sesión por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil diez.

*Precedentes citados en este apartado: controversias constitucionales 308/2017 y 117/2014; así como los recursos de reclamación en controversias constitucionales 150/2019-CA y 159/2019-CA.*

### VIII. ESTUDIO DE FONDO

51. Antes de estudiar los argumentos planteados por la actora, es importante mencionar que contrario a lo señalado por el INAI, el problema que aquí se plantea **no debe** leerse en clave de legalidad. Esa no es la visión con la que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende el planteamiento realizado por la Fiscalía en sus conceptos de invalidez.
52. El Pleno de este Alto Tribunal abordará el estudio del problema en clave constitucional, es decir, analizará si revelar la información solicitada comprometería la tarea de investigación y persecución de los delitos federales y, por tanto, las atribuciones competenciales que los artículos 21 y

102 de la Constitución Federal prevén en favor del Ministerio Público de la Federación.

53. La Fiscalía acude a este medio de control alegando esencialmente que, de conformidad con los artículos 6° constitucional y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los nombres y cargos de sus funcionarios públicos encargados de llevar a cabo labores de seguridad pública están reservados por razones de interés y orden público, de modo que revelarlos implicaría entregar un cúmulo de información de inteligencia que revelaría la capacidad de fuerza y reacción con la que cuenta la Fiscalía General de la República para investigar y perseguir los delitos federales en todo el territorio nacional.

54. Ahora, a juicio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el principal argumento con el que la Fiscalía acude a este medio de control constitucional no es uno que pueda entenderse como de mera legalidad, sino que corresponde a uno propiamente de constitucionalidad, pues si bien el artículo 113, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública prevé como supuesto para reservar información aquella cuya publicación comprometa la seguridad pública, lo cierto es que la Fiscalía no combate la resolución del INAI argumentando que se actualiza esa causa legal de reserva, lo hace alegando que su publicación afectaría el cumplimiento de sus competencias constitucionales en materia seguridad pública.

55. Cabe aclarar que el estudio de este Alto Tribunal no se ocupará de revisar la metodología utilizada por la autoridad demandada para resolver el recurso de revisión 9481/19, mucho menos sus consideraciones, toda vez que ello desnaturalizaría el objetivo del medio de control constitucional, sino únicamente centrará sus esfuerzos en examinar si entregar la información solicitada afecta algún ámbito de las competencias que la Fiscalía tiene directamente reguladas en la Constitución<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Tesis 1a. CXVIII/2014 (10a.), publicado en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I, página 721, registro digital: 2006022, de rubro: **INTERÉS LEGÍTIMO**

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019

56. Una vez que ha quedado desestimado lo argumentado por el INAI, se procede al estudio de los conceptos de invalidez. Los argumentos identificados con los incisos (1) y (3) se encuentran estrechamente relacionados, por lo que serán los primeros de los que se ocupe el presente estudio.
57. En primer lugar, es necesario señalar que por *regla general* el nombre y cargo de los servidores públicos federales es información pública ya que sus labores se relacionan con el manejo de las funciones del Estado e implica el uso de dinero público, de modo que las actividades que realizan en el ejercicio de sus funciones son de relevancia para sociedad mexicana. Así, por disposición del artículo 108 constitucional se entiende que son servidores públicos federales quienes forman parte de los organismos a los que se otorga autonomía como el personal administrativo y operativo/sustantivo de la Fiscalía General de la República<sup>37</sup>.
58. A nivel federal, el artículo 70 fracciones II y VII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece como obligación para los sujetos obligados —FGR—, poner a disposición del público su estructura orgánica completa en un formato que permita vincular cada parte de la estructura, las atribuciones y responsabilidades que le corresponden a cada servidor público, prestador de servicios profesionales o miembro de los sujetos obligados. Asimismo, les obliga a publicar un directorio de sus Servidores Públicos a partir del puesto de jefe de departamento o su equivalente, o de menor nivel, cuando brinden atención al público o realicen actos de autoridad. El directorio debe incluir al menos nombre, cargo o

---

**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.**

<sup>37</sup> **Artículo 108.** Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

nombramiento, nivel del puesto en la estructura orgánica, fecha de alta en el cargo, número telefónico, domicilio para recibir correspondencia y dirección de correo electrónico.

59. Ahora bien, esa regla general debe respetar el parámetro de regularidad constitucional, de modo que para ser considerada derecho debe leerse en conjunto con el artículo 6º, apartado A, fracción I, de la Constitución General.
60. En ese sentido, una de las interpretaciones constitucionalmente admisibles del artículo 70, fracciones II y VII, de la Ley General citada podría entenderse en el sentido de que, en principio, los sujetos obligados tienen el deber de poner a disposición del público su estructura orgánica completa, en un formato que permita vincular a cada parte de la estructura, las atribuciones y responsabilidades que le corresponde a cada servidor público, así como el directorio de todos los servidores públicos a partir del nivel de jefe de departamento o su equivalente, o de menor nivel cuando realicen actividades específicas. No obstante, por disposición constitucional dicha información puede clasificarse como reservada —temporalmente— cuando transparentarla traiga consigo repercusiones negativas de interés público o de seguridad nacional.
61. Al respecto, el poder constituido en el artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública englobó de manera enunciativa las principales causas de interés público por las cuales una autoridad puede reservar información, dentro de las que se encuentra la que pudiera comprometer la **seguridad pública**.
62. Siguiendo la línea argumentativa, si bien el principio de máxima publicidad ordena la transparencia de los nombres y cargos de las personas servidoras públicas federales, lo cierto es que también existe una excepción de rango constitucional que ordena reservar la información cuando su publicación afecte el un tema interés público como lo es la seguridad pública de los Estados Unidos Mexicanos.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019

63. Con la única intención de procurar claridad en la resolución de este asunto, el Pleno este Alto Tribunal recuerda cuál es la información que el INAI ordenó desclasificar y, por tanto, entregar a la persona interesada:

- a) Los **nombres** de los Agentes del Ministerio Público Federal adscritos a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (**SCRPPA**); la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (**SEIDF**) y, la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (**SDHPDSC**).
- b) Los **cargos** del personal **operativo/sustantivo** adscrito a las áreas señaladas por el particular, dependientes de las cuatro subprocuradurías mencionadas.
- c) Los **nombres y cargos** del personal **administrativo** adscrito a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (**SEIDO**) y sus unidades dependientes.

64. En cuanto a la información citada, la Fiscalía sostiene que entregar los nombres y cargos señalados, unida a otra información de acceso público, como notas periodísticas y redes sociales —Twitter, Facebook, Instagram y LinkedIn— provocaría que los grupos delictivos estuvieran en posibilidad de identificar a cada una de las personas que realizan tareas en la investigación y persecución de delitos federales. Adicionalmente, señala que eso significaría transparentar la capacidad de reacción de la institución encargada de la procuración de justicia, llegando al punto de poder obstaculizar actividades de inteligencia y contrainteligencia en el combate a la delincuencia y la investigación de los delitos.

65. Haciendo uso de lo que en derecho comparado se conoce como la “*teoría del mosaico*”, argumenta que revelar quiénes son, cuántos son, qué cargos ocupan y dónde están ubicados afectaría sus funciones constitucionales en materia de seguridad pública.

66. Para responder ese concepto de invalidez, es necesario que este Tribunal Constitucional puntualice que, en palabras de la doctrina especializada en el tema, la “*teoría del mosaico*” es una herramienta teórica que da cuenta de

cómo es que funciona el flujo de la información y con ello la construcción de inteligencia. Es un proceso que describe cómo se recopila, combina y procesa información, de tal manera que convierte información inofensiva en conocimiento útil. La metodología que se utiliza esencialmente consiste en recopilar piezas de información dispersas y después unir las con la finalidad de tener una visión de conjunto o “mosaico”<sup>38</sup>.

67. Los argumentos que invocan la “teoría del mosaico” usualmente sugieren el potencial que un adversario tiene para deducir de hechos independientes, una vulnerabilidad estratégica susceptible de explotación para fines mal intencionados, en este caso, para evadir la procuración de justicia o, peor aún, llevar a cabo actos de contrainteligencia para combatir frontalmente a los agentes encargados de la investigación y persecución de los delitos en los Estados Unidos Mexicanos. Por varias décadas, distintas agencias gubernamentales en los Estados Unidos de América han utilizado argumentos de esta teoría para justificar la clasificación de documentos gubernamentales y resguardar información requerida a través de su regulación de acceso a la información “*Freedom of Information Act (FOIA)*”.
68. La Suprema Corte de los Estados Unidos de América ha señalado que las autoridades de inteligencia tienen el poder de reservar información superficialmente inocua sobre la base de que podría permitir a un observador descubrir —a través de la creación de mosaicos— la identidad de una fuente de inteligencia<sup>39</sup>. Un componente esencial en el uso de esta doctrina es la deferencia de los tribunales hacia la pericia —“*expertise*”— de las agencias y dependencias en materia seguridad nacional, toda vez que son estas quienes mejor pueden evaluar los riesgos de seguridad.
69. En la doctrina, existe una posición ampliamente aceptada de que los tribunales judiciales deben reconocer sus limitaciones en la toma de

---

<sup>38</sup>David E. Pozen, *The Mosaic Theory, National Security, and the Freedom of Information Act*, 115 Yale L. J. 628 (2005), p. 633.

<sup>39</sup>Al respecto, véase *CIA v. Sims*, 471 U.S. 159 (1985).

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019

decisiones, es decir, hay asuntos en los que la decisión será de mejor calidad si es tomada por un grupo del gobierno, asesorado por funcionarios que han investigado ampliamente las repercusiones que una determinada decisión puede traer consigo<sup>40</sup>. Las Cortes Supremas generalmente son consideradas instituciones poco equipadas para evaluar la afectación que cierta información puede significar para la seguridad nacional<sup>41</sup>.

70. Con todo y que existe esa posición, a juicio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el inconveniente de diseño no tiene por qué ser un obstáculo para que los órganos judiciales evalúen con suspicacia la reserva de información por parte de las autoridades mexicanas y así, eviten abusos en la clasificación de información. Dicho en otras palabras, las limitaciones del diseño institucional no equivalen a que en temas tan sensibles como la seguridad pública los tribunales judiciales deban simplemente ser deferentes y aceptar —sin cuestionar— la afirmación de las autoridades sin evaluar el material probatorio aportado a juicio.
71. Por el contrario, los tribunales deben evaluar si los argumentos esgrimidos por los sujetos obligados efectivamente demuestran una afectación a la seguridad pública, es decir, un tribunal declarará debidamente clasificada cierta información única y exclusivamente cuando el sujeto obligado haya *probado* que la información aparentemente inofensiva puede comprometer la seguridad del Estado, no así por la simple afirmación de quien en principio se entiende que está en mejor posición de evaluar el riesgo de hacer pública determinada información.
72. Al respecto, el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha dicho que ante la ausencia de explicaciones pertinentes que muestren la afectación a la seguridad nacional no es posible

---

<sup>40</sup> Posición que puede leerse en la opinión de Lord Simon of the UK House of Lords en su observación sobre *D v National Society for the Prevention of Cruelty to Children* [1977] 1 All ER 589, 608–609.

<sup>41</sup> *Centre for International Environmental Law v Office of the US Trade Representative*, 718 F 3d 899 (DC Cir, 2013); *Meredith Larson v Department of State* (n 23) 865; *Leghaei v Director General of Security* (2007) 241 ALR 141, 147 (Brennan CJ); *A v Secretary of State for the Home Department* [2005] 2 AC 68 (House of Lords), 128 (Lord Nicholls).

reservar información<sup>42</sup>. Esa misma posición sobre la revisión en la clasificación de información la han adoptado el Tribunal Constitucional de Alemania, de Israel y de Guatemala<sup>43</sup>.

73. En ese sentido, este Tribunal Constitucional señala que es completamente inaceptable que en nuestra sociedad democrática se niegue la entrega de información en posesión de las autoridades del Estado, solo por el hecho de que permitirá a la sociedad discutir, revisar y criticar las acciones del gobierno. Consecuentemente, las autoridades del Estado solo pueden reservar temporalmente la entrega de información cuando prueben que afecta el interés público, la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas, de conformidad con los artículos 6° de la Constitución General y 13.2, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
74. Ahora, si bien la “*teoría del mosaico*” ha sido una herramienta metodológica utilizada en otros países para evaluar la clasificación de información por su posible afectación a la seguridad nacional, lo cierto es que no existe ningún impedimento para que esa misma herramienta sea utilizada por este Alto Tribunal para evaluar si la entrega de cierta información aparentemente inofensiva debe mantenerse reservada por afectar las competencias constitucionales que en materia de seguridad pública le corresponden a la Fiscalía General de la República.
75. En ese orden, con la finalidad de evitar que las autoridades del Estado Mexicano utilicen esta argumentación de manera indiscriminada para negar injustificadamente el acceso a la información en su poder, esta Suprema Corte no será deferente con las afirmaciones que hizo la Fiscalía, sino que verificará si entregar la información ordenada por el INAI vulnera o afecta sus

---

<sup>42</sup> Véase Nurbek Toktakunov v Krygyzstan (n 20) para 7.7.

<sup>43</sup> BverfG, Case No 2 BvE 3/07, 17 June 2009, 124 BVerfGE 78, 134 (in relation to the constitutional right of Parliament to investigate and obtain information); *Ministry of Defense v Gisha Legal Center for Freedom of Movement*, Supreme Court of Israel, 19 December 2011, para 28; Advisory Opinion, Constitutional Court of Guatemala, 8 March 2005 (No 2819–2004).



principales competencias constitucionales en materia de seguridad pública, las cuales se encuentran directamente reguladas en los artículos 21 y 102 de la Constitución General.

76. Para cumplir con ese objetivo, se evaluará si la autoridad actora: **(1)** identificó específicamente cómo es que publicar la información requerida podría afectar el cumplimiento de las competencias constitucionales de la Fiscalía General de la República; **(2)** si aclaró la conexión causal entre la entrega de la información aparentemente inofensiva y la afectación a la seguridad pública; y, **(3)** si probó con evidencia suficiente la existencia de dicha conexión causal<sup>44</sup>.

**1. Identificación específica de cómo es que publicar la información requerida afectaría el cumplimiento de las competencias constitucionales de la Fiscalía General de la República.**

77. Este primer escaño, impone una carga argumentativa a la autoridad actora y lo que esta Suprema Corte debe verificar es si la Fiscalía *identificó en términos concretos* cuál es el inconveniente de entregar la información para efectos del cumplimiento de sus competencias constitucionales.
78. Al respecto, la Fiscalía señala que entregar los nombres y cargos señalados traería como consecuencia que fueran aprovechados por los múltiples mercados criminales de México para conocer la **capacidad de reacción de la institución**. Con dicha información se relevará —a detalle— las características funcionales del personal y con ello su organización para el cumplimiento de sus funciones. Adicionalmente, sostiene que los Ministerios Públicos de la Federación están sujetos a cambios de adscripción de acuerdo con las necesidades del servicio o Plan de Persecución Penal, por lo que los funcionarios que hoy pertenecen a la Subprocuraduría de Control Regional,

---

<sup>44</sup> Metodología basada en la propuesta de Wells, Christina E., "CIA v. Sims: Mosaic Theory and Government Attitude", *Administrative Law Review*, vol. 58, número 4, 2006., pp. 874-875.

Procedimientos Penales y Amparo mañana podrían pertenecer a la Subprocuraduría Especializada en Delincuencia Organizada.

79. Consecuentemente, entregar la información afectaría la operatividad de la Fiscalía como órgano a quien exclusivamente le está encargada la investigación y persecución de todos los delitos del orden federal, es decir, obligaciones constitucionales para garantizar la seguridad pública en los Estados Unidos Mexicanos.
80. De lo anterior, este Alto Tribunal concluye que la autoridad actora cumplió con la carga argumentativa que le fue impuesta ya que identificó en términos concretos cómo es que la información requerida podría comprometer el ejercicio de sus facultades constitucionales y, con ello, la seguridad pública del país.

## **2. Conexión causal entre la entrega de la información y la afectación a la seguridad pública.**

81. En este apartado, la Suprema Corte se encargará de revisar si en el plano argumentativo la Fiscalía explicó —con suficiente claridad— cuál es la *conexión causal* que existe entre la entrega de la información —aparentemente inofensiva— y la afectación a la seguridad pública de los Estados Unidos Mexicanos.
82. A propósito del uso del término “*conexión causal*”, es importante aclarar la distinción entre *causalidad general* y *causalidad específica o individual*. La primera es aquella que permite establecer un vínculo entre dos tipos de eventos, es decir, la producción de un evento de un cierto tipo hace **más probable** la producción de un evento de otro tipo. El *nexo causal general* permite afirmar que un tipo de hecho puede determinar la ocurrencia de otro tipo de hecho y establece el nivel de riesgo relativo de un hecho en conexión

con otro. Una causalidad general puede expresarse adecuadamente en términos de probabilidad<sup>45</sup>.

83. La *causalidad específica* a diferencia de la *causalidad general* establece que en una específica situación un hecho particular ha sido causado por ocurrencia de otro hecho específico y determinado. Refiere a un evento particular que afecta a otro específico. Además, no se conjetura una mera correlación entre tipos de eventos ni tampoco la capacidad que tiene un evento de incrementar la probabilidad de que se produzca otro evento, sino que se afirma que un hecho específico **ha causado** otro hecho específico.
84. Por lo anterior, debe decirse que de la existencia de una correlación causal general no puede derivarse la demostración de la existencia de un nexo causal individual. Dicho en otras palabras, para que pueda existir un nexo de *causalidad específica* es necesario que exista el correspondiente nexo de *causalidad general*, pero de la simple existencia de un nexo de *causalidad general* no es posible derivar la demostración de la existencia del nexo de *causalidad específica*. En resumen, la causalidad general no demuestra la causalidad específica.
85. En esos términos, el Pleno del Tribunal Constitucional evaluará si la Fiscalía explicó —con suficiente claridad— la relación *causal general* entre la entrega de la información y la afectación al cumplimiento de sus competencias constitucionales.
86. Con base en la *teoría del mosaico*, la Fiscalía General de la República sostiene que la entrega de los nombres y cargos de las personas servidoras públicas adscritas a las subprocuradurías mencionadas permitiría a los grupos delictivos **conocer e identificar completamente** a los servidores públicos que realizan actos de investigación y persecución de los delitos federales.

---

<sup>45</sup>Michele Taruffo. (2008). *La Prueba*. Madrid: Marcial Pons, p. 256.

87. El que los grupos criminales tengan a su disposición dicha información revelaría la **capacidad de reacción de la Fiscalía**, lo que sería en detrimento de la seguridad pública. Ello es así, pues estarían en posibilidad de obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia y contrainteligencia en el combate a la delincuencia y la investigación de los delitos federales.

88. En ese sentido, el que los distintos mercados criminales identifiquen y conozcan plenamente a los Agentes del Ministerio Público de la Federación y cuenten con información respecto de la capacidad de fuerza y reacción de la institución, esto es, con cuántos Agentes del Ministerio Público de la Federación; Policías Federales Ministeriales, Peritos Técnicos y Profesionales y personal administrativo adscrito a la SEIDO cuenta, qué cargos ocupan y en dónde se encuentran ubicados, expone a la Fiscalía —como institución— a amenazas y ataques que necesariamente tienen implicaciones negativas en el ejercicio de sus competencias constitucionales y, por tanto, se compromete la seguridad pública de los Estados Unidos Mexicanos.

89. En esos términos, el Pleno de esta Suprema Corte determina que la Fiscalía explicó con suficiente claridad la *relación causal general* entre la entrega de la información y la afectación a la seguridad pública. En consecuencia, procede a analizar si la actora probó con evidencia suficiente la existencia de dicha conexión causal.

### **3. Evidencia que prueba la existencia de la conexión causal.**

90. En este apartado, la Suprema Corte se ocupará de valorar las pruebas aportadas por la Fiscalía para determinar si se acreditó la existencia del nexo causal referido.

91. De las pruebas aportadas por la actora, tiene especial importancia la prueba documental consistente en información proporcionada por el Centro Nacional

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019

de Planeación y Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia con la que se demuestra que conociendo el nombre de los Agentes del Ministerio Público de la Federación y recopilando información de internet es posible identificar plenamente a la persona.

92. El Centro Nacional de Planeación y Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia inició con la búsqueda de una servidora pública de nombre \*\*\*\*\*. Ingresó su nombre completo en el buscador de Google. Posteriormente, entró a cada una de las páginas mostradas, de entre las que identificó su perfil de LinkedIn el cual indica que es abogada con experiencia curricular en el Instituto Federal de Gobierno.
93. En el portal de Academia.edu se identificó el extracto de un escrito de amparo indirecto en el que se muestra el número de cédula profesional de la Agente del Ministerio Público. Luego, realizó la consulta del número de cédula en el portal de la Secretaría de Educación Pública en donde se detalla que fue expedida en el año 2002 con profesión de licenciatura en derecho por la Universidad Insurgentes Plantel Tlalpan.
94. Por otro lado, buscó información de la servidora pública en el sistema DeclaraNet, el cual es una herramienta electrónica que administra la Secretaría de la Función Pública a través de la cual las personas servidoras públicas federales presentan sus declaraciones de situación patrimonial y de intereses en cumplimiento de los artículos 108, último párrafo, de la Constitución General y 32, 33, 46 y 49, fracción IV, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. En la búsqueda se localizaron diez declaraciones patrimoniales a nombre de la Agente del Ministerio Público de la Federación.
95. De ellas se aprecia que ocupa ese puesto desde el uno de octubre de dos mil ocho, adscrita a la Delegación del Estado de México y su domicilio laboral completo. Asimismo, se advierte que el año dos mil doce reportó haber incorporado a su patrimonio un vehículo de la marca Volkswagen, tipo Gol,

modelo dos mil once, con valor de \$166,085.00 (ciento sesenta y seis mil ochenta y cinco pesos 00/100 moneda nacional). En el dos mil dieciséis declaró la incorporación de un terreno adquirido mediante crédito hipotecario e ingresos anuales por \$425,732.00 (cuatrocientos veinticinco mil setecientos treinta y dos pesos 00/100 moneda nacional). Asimismo, se indica que en el año dos mil dieciocho cambió de adscripción a Texcoco especificando el domicilio laboral completo.

96. Pasando a los resultados de otra búsqueda, en la red social Facebook se identificó el perfil de \*\*\*\*\* donde indica que trabaja en el Gobierno Federal, que estudió una Maestría en Procuración de Justicia Penal en el Instituto Nacional de Ciencias Penales, que cuenta con setecientos ochenta y siete amigos y de donde se obtuvieron las características físicas de la persona servidora pública.
97. En su lista de amigos ligados al perfil digital se encontraron dos contactos con los mismos apellidos los cuales además contienen etiquetas que indican su grado de parentesco, de lo que válidamente se infirió que ambas personas de sexo femenino son hermanas de la persona Agente del Ministerio Público. Igualmente, en la lista se encuentran otros familiares consanguíneos en tercer y cuarto grado.
98. En una de las publicaciones hechas por el Agente del Ministerio Público de la Federación se advierten diversas felicitaciones por su cumpleaños. De modo que una vez obtenido el nombre completo de la persona servidora pública; el sexo; lugar y fecha de nacimiento, se procedió a consultar su Clave Única de Registro de Población (CURP) en el Registro Nacional de Población (RENAPO).
99. Al respecto, cabe mencionar que la CURP se integra por datos personales que únicamente conciernen a su titular, como son: **(1)** fecha de nacimiento; **(2)** nombre; **(3)** apellidos, y **(4)** lugar de nacimiento. De acuerdo con los

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019

artículos 86 y 91 de la Ley General de Población<sup>46</sup>, la CURP se asigna a una persona para permitir certificar y acreditar fehacientemente su identidad, es decir, sirve para identificar plenamente a una persona y constituye información confidencial.

100. Obtenida la CURP, se ingresó al portal de trámite de actas de nacimiento en línea, el cual arrojó los datos del agente objeto de la investigación, de donde se obtuvo como información adicional el nombre y apellidos de su madre y padre.
101. Siguiendo la investigación iniciada en Facebook, se encontraron datos personales suficientes de su única hija como para obtener su acta de nacimiento en línea, de donde se obtuvo el nombre del padre y expareja sentimental del Agente del Ministerio Público Federal.
102. Asimismo, logró obtenerse el nombre de la institución educativa a la que asiste su hija, la cual se encuentra a 1.7 kilómetros de la ubicación en la que fue vista por última vez la mascota que la familia está buscando, por lo que se dedujo, es probable que esta última corresponda al domicilio particular de \*\*\*\*\*.
103. Este mismo ejercicio se realizó con otros dos servidores públicos que no utilizan de manera frecuente las redes sociales —\*\*\*\*\* y \*\*\*\*\*—. Las investigaciones de la Fiscalía arrojaron que con el nombre de las personas servidoras públicas se puede acceder a información relativa a los tipos de datos siguientes: **(1)** identificativos; **(2)** académicos; **(3)** electrónicos; **(4)** patrimoniales; **(5)** biométricos; y, **(6)** referentes a los familiares de los servidores públicos.

---

<sup>46</sup> **Artículo 86.** El Registro Nacional de Población tiene como finalidad registrar a cada una de las personas que integran la población del país, con los datos que permitan certificar y acreditar fehacientemente su identidad.

**Artículo 91.** Al incorporar a una persona en el Registro Nacional de Población, se le asignará una clave que se denominará Clave Única de Registro de Población. Esta servirá para registrarla e identificarla en forma individual.

104. Con relación a la información confidencial de los familiares, la Fiscalía aportó una prueba documental a cargo de la Dirección General de Recursos Humanos y Organización en la que detalló el número de familiares de las servidoras y servidores públicos adscritos a las subprocuradurías referidas, dando como resultado un total de 15,181 (quince mil ciento ochenta y un) familiares.

105. Si bien esta información no es del todo precisa en cuanto al número de familiares de las personas servidoras públicas adscritas a las cuatro subprocuradurías respecto de las que se ordenó entregar su nombre y cargo, lo cierto es que es información relevante que permite a este Tribunal Constitucional dimensionar el número de familiares que podrían ser identificados si la Fiscalía diera cumplimiento a la desclasificación de información ordenada por el INAI.

106. Por lo anterior, este Tribunal Pleno concluye que la FGR probó que entregar los nombres permitiría identificar plenamente a los Agentes del Ministerio Público de la Federación y al personal administrativo inferior de directores generales de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada y, por consecuencia, a sus familiares.

107. Luego, con la finalidad de demostrar que revelar los **nombres y cargos** de las personas servidoras públicas revelaría la capacidad de reacción del órgano constitucional autónomo actor, la Fiscalía desahogó una prueba documental a cargo del Centro de Formación y Servicio Profesional sobre la estructura del estado de fuerza institucional.

108. Del contenido de la prueba se advierte que revelar nombre y cargo de las personas Agentes del Ministerio Público de la Federación adscritas a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (**SCRPPA**); a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (**SEIDF**) y a la Subprocuraduría de Derechos Humanos,



## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019

Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (**SDHPDSC**) representa revelar la capacidad del estado de fuerza del 73% (setenta y tres por ciento) del total de Agentes del Ministerio Público de la Federación.

109. En este punto, conviene aclarar que si bien es un derecho de la persona imputada, conocer el nombre y datos del Agente del Ministerio Público que la acusa —salvo tratándose de delincuencia organizada donde la autoridad judicial puede autorizar se mantengan en reserva—, lo cierto es que conocer esa información no deriva del ámbito de protección del derecho de acceso a la información sino del derecho a gozar de un debido proceso y una defensa adecuada. Luego, el que una persona en ejercicio de su derecho de acceso a la información solicite el nombre y cargo de todos Agentes del Ministerio Público adscritos a la Fiscalía General de la República no quiere decir que deba obtener el mismo resultado, pues se trata del ejercicio de derechos distintos y de acceso a información diferente.
110. Por otro lado, revelar los **cargos** del personal **operativo/sustantivo** adscrito a las áreas dependientes de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (**SCRPPA**); la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (**SEIDF**); la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (**SDHPDSC**), y la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (**SEIDO**), implicaría entregar datos concentrados de 9,094 (nueve mil noventa y cuatro) servidores públicos encargados de la investigación y persecución de los delitos federales, así como cuántos trabajan en cada una de las subprocuradurías y qué porcentaje representan.
111. Adicionalmente, desclasificar sus **cargos** no solo revelaría cuántos funcionarios públicos están al frente de la investigación y persecución de los delitos federales a nivel nacional, sino también a qué delegación estatal se encuentran adscritos y, en consecuencia, cómo se encuentran distribuidos y organizados por entidad federativa. Dicho en otras palabras, develaría la

ubicación y organización por delegación estatal del número de Agentes del Ministerio Público de la Federación, Agentes de la Policía Federal Ministerial y Peritos Técnicos y Profesionales.

112. Asimismo, se revelaría cuántos Agentes del Ministerio Público de la Federación; Agentes de la Policía Federal Ministerial y Peritos Técnicos y Profesionales están adscritos a unidades centrales. Lo mismo ocurriría con el personal administrativo adjunto a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada.
113. Por lo anterior, la actora sostiene que se revelaría el estado de fuerza del personal de la Fiscalía General de la República. Específicamente, el número de Agentes del Ministerio Público de la Federación, Agentes de la Policía Federal Ministerial y Peritos Técnicos y Profesionales y personal administrativo de la Subprocuraduría especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, todos adscritos a unidades centrales, estatales y la suma de ambos<sup>47</sup>.
114. Al respecto, este Tribunal Pleno concluye que la Fiscalía acreditó que entregar los **nombres** de los Agentes del Ministerio Público Federal adscritos a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales y, la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, así como los **cargos del personal operativo/sustantivo** de esas subprocuradurías y de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada revelaría no solo la identidad de los primeros, sino también la capacidad que tiene el Estado Mexicano —a nivel de la República y por entidad federativa— para investigar y perseguir la comisión de los delitos federales.

---

<sup>47</sup> Los Agentes del Ministerio Público Federal pendientes de tipo de nombramiento se consideraron en el total.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019

115. Ello es así, toda vez que revelar los **nombres** de Agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales y, la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad permitiría a los grupos criminales identificar plenamente al 73% (setenta y tres por ciento) de quienes llevan a cabo tareas fundamentales —investigación y persecución de los delitos federales— en el sistema de procuración de justicia de los Estados Unidos Mexicanos.
116. Dicho en otras palabras, permitir lo anterior significa revelar información que impacta negativamente el desempeño de la Fiscalía General de la República en relación con sus atribuciones constitucionales en materia de Seguridad Pública, pues es información de quienes se encargan de recibir denuncias o querrelas sobre acciones y omisiones que pueden constituir delitos. Además, son quienes ordenan a los agentes de la Policía Federal Ministerial que investiguen la veracidad de los datos aportados y determinan la procedencia de la detención de personas imputadas por la comisión de los hechos que la ley señala como delitos.
117. Los Agentes del Ministerio Público son los encargados de realizar el aseguramiento y registro de bienes; participan en todas las etapas del procedimiento penal, desde la investigación inicial hasta el dictado de la sentencia; dictan las medidas de protección especial a favor de las víctimas para la salvaguarda de sus derechos o bienes jurídicos; ejercen la conducción y mando de las Policías de investigación de los delitos en términos del artículo 21 constitucional; dictan las órdenes de búsqueda y localización de personas desaparecidas; ordenan y coordinan la realización de los actos de investigación; la recolección de indicios y medios de prueba para el esclarecimiento de los hechos delictivos; supervisan la aplicación y ejecución de medidas necesarias para impedir que se pierdan, destruyan o alteren los indicios.

118. Dictan las medidas necesarias que permiten garantizar la reparación del daño para la persona víctima o la ofendida; determinan la investigación, a través del ejercicio o desistimiento de la acción penal o de la acción de extinción de dominio; ordenan el archivo temporal; aplican la abstención de investigación, algún criterio de oportunidad o solicitan la suspensión condicional del proceso de conformidad con el Código Nacional de Procedimientos Penales y la ley aplicable.
119. Por si no fuera suficiente, son los servidores públicos encargados de presentar la acusación contra la persona imputada ante la autoridad judicial competente; solicitan la imposición de las penas, así como las medidas de seguridad correspondientes; intervienen en la extradición, entrega o traslado de personas imputadas, procesadas o sentenciadas en cumplimiento de las disposiciones aplicables y los tratados internacionales en que el Estado Mexicano es parte. Asimismo, preparan y ejercen la acción de extinción de dominio y llevan a cabo un buen número de actuaciones todas encaminadas a cumplir sus funciones constitucionales en materia de seguridad pública.
120. Por otro lado, entregar los **cargos** de todo el personal **operativo/sustantivo** adscrito a las cuatro subprocuradurías mencionadas implica revelar en general: **(1)** el número total de agentes que hay en el territorio nacional —Agentes del Ministerio Público de la Federación, Agentes de la Policía Federal Ministerial y Peritos Técnicos y Profesionales—; **(2)** cuántos de cada uno están adscritos a sedes centrales; así como **(3)** cuántos y cómo se encuentran organizados por delegaciones estatales y en algunos casos hasta por ciudades.
121. Ahora bien, en particular, entregar los **nombres** y **cargos** de los Agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad develaría quiénes son las servidoras y servidores públicos con los que cuenta el Estado Mexicano para investigar y perseguir delitos del orden federal

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019

relacionados con: **(1)** hechos de violencia contra mujeres, niñas y niños, así como los de trata de personas; **(2)** delitos cometidos en contra de quienes ejercen la libertad de expresión con fines de información; **(3)** delitos en los que se encuentren involucradas personas pertenecientes a algún pueblo indígena; y, **(4)** hechos relacionados con el acceso a la justicia de personas migrantes y sus familias, así como la búsqueda y localización de personas desaparecidas.

122. Entregar esa misma información respecto de los agentes adscritos a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo y la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales implica develar quiénes son las servidoras y servidores públicos con los que cuenta el Estado Mexicano para investigar y perseguir delitos del orden federal relacionados con: **(1)** derechos de autor y propiedad industrial; **(2)** actuaciones fiscales y financieras; **(3)** contra la salud en la modalidad de comercio de narcóticos destinados al consumo final; y, **(4)** contra el ambiente, entre otros.
123. Respecto de los agentes adscritos a la Subprocuraduría Especializada en Delincuencia Organizada si bien no se revelaría su identidad personal toda vez que no se ordenó la desclasificación de sus nombres, sí se mostraría con cuántas, qué cargos ocupan y dónde se encuentran ubicadas las personas servidoras públicas del Estado Mexicano encargadas de investigar y perseguir delitos del orden federal relacionados con: **(1)** terrorismo internacional; **(2)** contra la salud; **(3)** falsificación o alteración de moneda y, todos los cometidos por miembros de la delincuencia organizada.
124. En cuanto a lo anterior, debe tomarse en cuenta que la Fiscalía General de la República funciona como una corporación formada por eslabones, es decir, si alguno de los eslabones ve afectado el desempeño de sus funciones afecta las demás partes y funciones de la institución. De modo que, revelar información de inteligencia que afecta a una parte sustancial de la

corporación equivaldría a provocar una vulneración a su funcionamiento en otros aspectos.

125. Hasta aquí, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que entregar datos concentrados de los nombres y cargos de los Agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (**SCRPPA**); a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (**SEIDF**) y a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (**SDHPDSC**), así como los cargos de todo el personal operativo/sustantivo adscrito a las áreas señaladas por el particular adscrito a las subprocuradurías mencionadas y a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (**SEIDO**) sin lugar a duda revelaría la capacidad de fuerza y reacción que tiene la Fiscalía para investigar y perseguir los delitos del fuero federal.
126. Por otra parte, con el propósito de evidenciar que revelar la capacidad de fuerza y reacción del Estado Mexicano para investigar y perseguir los delitos del fuero federal afectaría las actividades de inteligencia y contrainteligencia en el combate a la delincuencia y expondría a la Fiscalía a amenazas y ataques que consecuentemente tendría implicaciones negativas en el ejercicio de sus atribuciones constitucionales se desahogó un informe rendido por la Coordinación de Métodos de Investigación del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia.
127. De su contenido se advierte que revelar la información de sus integrantes los expone a distintos tipos de riesgos, entre ellos el que depende del mercado criminal. Tal como se establece en el Plan de Persecución Penal, la Fiscalía debe llevar a cabo sus funciones enfocada en estrategias bajo la perspectiva de mercados criminales, es decir, su personal opera en una dimensión específica de acuerdo con el tipo de delito de que se trate. En palabras de la Fiscalía *“no resulta igual de peligroso investigar, atrapar y probar la comisión*

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019

*de hechos delictivos vinculados con la delincuencia organizada que un robo de bolsos en mercados”.*

128. Por lo anterior, la Fiscalía ha establecido un conjunto de siete mercados criminales cuyas actividades, transacciones y efectos son diferentes. Los más grandes son: **(1)** el patrimonial; **(2)** el de armas; **(3)** el de hidrocarburos; **(4)** el de drogas; y, **(5)** el financiero. Adicionalmente, están incluidos los mercados de corrupción y delincuencia organizada los cuales, si bien representan frecuencias bajas en relación con el resto, por su naturaleza implican un mayor grado de organización entre quienes los integran y, por tanto, los convierten en mercados que exponen a mayor riesgo al personal encargado de la investigación y persecución de los delitos como a la institución.
129. Luego, con la finalidad de cuantificar el peso relativo de los siete mercados se hizo un ejercicio en el que se calculó la proporción que cada uno abarca en el riesgo que se presenta a los trabajadores de la Fiscalía.
130. De lo anterior, se asignó el valor para calcular el peso relativo a cada uno de los mercados criminales ubicándose primero el de mayor peligrosidad y al final el de menor, quedando como sigue:
  - a. Delincuencia organizada.
  - b. Corrupción.
  - c. Drogas.
  - d. Armas.
  - e. Hidrocarburos.
  - f. Financieros.
  - g. Patrimoniales.
131. Una vez asignado el valor de peligrosidad a cada uno de los distintos mercados criminales, la Fiscalía aplicó un factor de mercado que representa la disminución proporcional del riesgo, mismo que se reduce a medida que la

posición de mercado se aleja del mercado más peligroso. En ese sentido, mientras más separado se encuentre la persona servidora pública en la investigación y persecución del mercado de delincuencia organizada menor será la proporción de su peso en el riesgo total.

132. En la tabla siguiente se presentan los resultados del ejercicio:

**PROPORCIÓN DEL RIESGO SEGÚN EL MERCADO CRIMINAL**

Posición	Mercado criminal	Factor de mercado	Peso relativo
1	Delincuencia organizada	1.00	26.0%
2	Corrupción	0.85	22.1%
3	Drogas	0.70	18.2%
4	Armas	0.55	14.3%
5	Hidrocarburos	0.40	10.4%
6	Financieros	0.25	6.5%
7	Patrimoniales	0.10	2.6%
		Total	100%

133. De acuerdo con ese esquema, el riesgo de mercado criminal en su conjunto equivale a la suma de los riesgos relativos de cada mercado, es decir, mientras que en el mercado delictivo de delincuencia organizada se concentra el 26% (veintiséis por ciento) de posibilidad de que el personal que trabaja en esos temas vea materializado el riesgo de ser víctima de amenazas, extorciones, lesiones, homicidio, entre otros, en el mercado de delitos patrimoniales la probabilidad disminuye a un 2.6% (dos punto seis por ciento).

134. Adicionalmente, la Fiscalía identificó que el nivel de riesgo aumenta o disminuye dependiendo del tipo de función que lleva a cabo la persona servidora pública y la entidad federativa en la que desempeña sus labores, es decir, no es el igual —en términos porcentuales— el riesgo que asume un agente de la Policía Federal Ministerial que desempeña sus funciones en el combate a la delincuencia organizada en el Estado de Colima que un perito



## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019

que desempeña sus funciones en el esclarecimiento de hechos por la comisión de un delito financiero en la Ciudad de México.

135. En ese sentido, tomando en consideración la proporción del riesgo de los distintos mercados criminales que combate la actora, las funciones que desempeña el personal y la tasa de delitos por cada cien mil habitantes en cada una de las entidades federativas de los Estados Unidos Mexicanos, el Pleno de este Tribunal Constitucional concluye que revelar la identidad y cargo de quienes están encargados de la investigación y persecución de los delitos federales expondría la capacidad de fuerza y reacción que tiene la institución actora y, por consecuencia, vulneraría o afectaría el ejercicio de las competencias constitucionales que en materia de seguridad pública le están conferidas a la Fiscalía General de la República.
136. En ese sentido, este Tribunal Constitucional resuelve que la Fiscalía acreditó con evidencia suficiente la existencia de la *relación causal general* entre entregar los **nombres y cargos** de los Agentes del Ministerio Público Federal adscritos a las áreas y direcciones dependientes de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo (**SCRPPA**); la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales (**SEIDF**) y, la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad (**SDHPDSC**). Así como la de los **cargos** del personal **operativo/sustantivo** adscrito a las áreas señaladas por el particular dependientes de las subprocuradurías citadas y de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada y la afectación que ellos traería a la seguridad pública.
137. Lo mismo se concluye respecto a la entrega de **nombres y cargos** del **personal administrativo** adscrito a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada. Del desahogo de la prueba documental consistente en el informe proporcionado por la propia subprocuraduría, se advierte que su personal administrativo tiene injerencia en la integración de informes, análisis y acceso a la información generada por

los Agentes del Ministerio Público de la Federación relativa a la investigación y persecución de los delitos de delincuencia organizada.

138. En dicho informe señala que son Agentes del Ministerio Público los Titulares de las Unidades Especializadas; los Titulares de las Unidades Administrativas Especializadas creadas por Acuerdo del Procurador; los Directores Generales, los de apoyo jurídico y Control Ministerial en Delincuencia Organizada y los servidores públicos que tengan bajo su mando Agentes del Ministerio Público de la Federación que ejerzan atribuciones previstas en el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República —vigente al momento en que solicitó la información—.
139. Con dicho informe se prueba que entregar la información permitiría acceder a los tipos de datos siguientes: **(1)** identificativos; **(2)** académicos; **(3)** electrónicos; **(4)** patrimoniales; **(5)** biométricos; y, **(6)** referentes a los familiares de los servidores públicos.
140. Al respecto, este Tribunal Constitucional sostiene que el personal administrativo tiene injerencia en la producción de información clave para procurar la impartición de justicia en el mercado criminal más peligroso de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que, permitir a los agentes criminales conocer sus nombres y cargos revelaría capacidad total que tiene la Subprocuraduría encargada de investigar delitos contra la salud; falsificación o alteración de moneda; hidrocarburos, corrupción y pornografía de personas menores de dieciocho años; turismo sexual; acopio y tráfico de armas; trata de personas; secuestros, entre otros.
141. Con las pruebas aportadas al juicio, la Fiscalía General de la República también demostró la *conexión causal general* entre entregar los **nombres y cargos** del **personal administrativo** adscrito a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada y la afectación a la seguridad pública. Si bien no se trata del personal que está directamente

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019

al frente de la investigación, lo cierto es que tiene injerencia en la integración de informes, análisis y participan en la producción de información clave en la investigación y persecución del mercado criminal más peligroso que opera en el territorio nacional.

142. Por lo anterior, lo procedente es declarar **inválida** la resolución del INAI y, en consecuencia, debe emitir una nueva resolución en la que confirme la reserva de información toda vez que entregar la información objeto de esta controversia incide negativamente en el ejercicio de la esfera competencial constitucional que la Fiscalía tiene conferida en los artículos 21 y 102 de la Constitución General.

143. Ahora bien, al resultar fundados los conceptos de invalidez en estudio y toda vez que los restantes refieren a cuestiones de mera legalidad y a la afectación de los principios que rigen el actuar de las instituciones de seguridad pública sin que al respecto esta Suprema Corte advierta algún tipo de evidencia dentro del expediente que así lo demuestre; entonces, es innecesario ocuparse de ellos pues a ningún fin práctico conduciría su análisis.

144. Resulta aplicable a lo anterior, la jurisprudencia de rubro y texto siguiente:

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.** Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto<sup>48</sup>.

145. Las consideraciones que refieren al apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la resolución emitida en el recurso de revisión RRA 9481/19 el veintiocho de agosto de dos mil diecinueve por el Pleno del INAI, en la parte que ordena entregar los nombres y cargos de los ministerios públicos adscritos a la SCRPPA, la SEIDF y la

---

<sup>48</sup> Tesis: P./J. 100/99, (9ª), publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo X, Septiembre de 1999, página 705, registro digital: 193258.

SDHPDSC, así como del personal sustantivo de la SEIDO; **no son vinculantes** para los efectos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria, al haberse aprobado por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra, por la improcedencia de la controversia constitucional.

146. Las consideraciones que refieren al apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la resolución emitida en el recurso de revisión RRA 9481/19 el veintiocho de agosto de dos mil diecinueve por el Pleno del INAI, en la parte que ordena entregar los nombres y cargos del personal administrativo de la SEIDO; **no son vinculantes** para los efectos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria, al haberse aprobado por mayoría de cinco votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra, por la improcedencia de la controversia constitucional. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek votaron en contra, por la validez de esa parte de la resolución recurrida.

## **IX. DECISIÓN Y EFECTOS.**

147. Por todo lo anteriormente expuesto, este Tribunal Pleno estima fundada la presente controversia constitucional y declara la invalidez de la resolución dictada por el INAI.

148. Es inválida la resolución del INAI en las partes que modifica la respuesta emitida por la Fiscalía General de la República y le ordena entregar la información siguiente:

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019

(1) Los **nombres** de las personas Agentes del Ministerio Público de la Federación adscritas a las áreas señaladas por el particular, dependientes de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales y, la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad —actualmente Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos—.

(2) Los **cargos** de todo el personal **operativo/sustantivo** adscrito a las tres subprocuradurías mencionadas y a Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada.

(3) Los **nombres y cargos** del personal **administrativo** adscrito a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (**SEIDO**) y sus unidades dependientes.

149. Con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria<sup>49</sup>, se fijan los efectos, el órgano obligado a cumplirla, el acto y lo necesario para su plena eficacia.

150. En ese sentido, se condena a la demandada a dejar sin efectos la resolución emitida el veintiocho de agosto de dos mil diecinueve en el recurso de revisión RRA 9481/19 para que dicte una nueva en la que subsane los vicios de inconstitucionalidad y con base en los motivos expuestos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación confirme la reserva de información precisada párrafos arriba.

151. Por lo expuesto y fundado;

### SE RESUELVE:

---

<sup>49</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

[...]

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

[...]

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

**SEGUNDO.** Se declara la **invalidez** de la resolución emitida en el recurso de revisión RRA 9481/19 el veintiocho de agosto de dos mil diecinueve por el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de conformidad con las consideraciones y para los efectos precisados en los apartados VIII y IX de esta decisión.

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

**Notifíquese;** por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

**En relación con el punto resolutivo primero:**

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III y IV, relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la fijación de los actos impugnados y a la oportunidad.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado V, relativo al interés legítimo. Los señores Ministros Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a la legitimación. El señor Ministro ponente Pérez Dayán votó en contra.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto aclaratorio. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

### **En relación con el punto resolutivo segundo:**

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la resolución emitida en el recurso de revisión RRA 9481/19 el veintiocho de agosto de dos mil diecinueve por el Pleno del INAI, en la parte que ordena entregar los nombres y cargos de los ministerios públicos adscritos a la SCRPPA, la SEIDF y la SDHPDSC, así como del personal sustantivo de la SEIDO. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra, por la improcedencia de la controversia constitucional. Las señoras Ministras y el señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de cinco votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y

Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la resolución emitida en el recurso de revisión RRA 9481/19 el veintiocho de agosto de dos mil diecinueve por el Pleno del INAI, en la parte que ordena entregar los nombres y cargos del personal administrativo de la SEIDO. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra, por la improcedencia de la controversia constitucional. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek votaron en contra, por la validez de esa parte de la resolución recurrida. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho de formular voto particular.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a la decisión y efectos, consistente en condenar a la demandada a dejar sin efectos la resolución impugnada y dictar una nueva en la que subsane los vicios de inconstitucionalidad advertidos.

**En relación con el punto resolutivo tercero:**

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

El señor Ministro Luis María Aguilar Morales no asistió a la sesión de doce de mayo de dos mil veintidós por gozar de vacaciones, al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil diez.



## **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019**

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea 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.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

**PRESIDENTE**

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**

**PONENTE**

**MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA**

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.