

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 325/2019.

TEMA. Por regla general, la controversia constitucional es improcedente contra resoluciones de órganos constitucionalmente autónomos.

1. En sesión de doce de mayo de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar procedente y fundada la controversia constitucional.
2. En consecuencia, se declaró la invalidez de la resolución emitida en el recurso de revisión RRA 9481/19 el veintiocho de agosto de dos mil diecinueve por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
3. Por mi parte, en la sesión correspondiente, al someterse a votación el apartado VII “Causas de improcedencia”, mi voto fue en contra del proyecto y por la improcedencia de la controversia constitucional; votación que reiteraré al someterse a nuestra consideración el apartado VIII “Estudio de fondo”. De esta manera, la materia del presente voto se limitará a exponer las razones que me llevaron a votar en contra de la procedencia de la controversia.

I. Razones de la mayoría.

4. En su contestación de demanda, el INAI argumentó que se actualizaba la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la materia en relación con el diverso numeral 6º, apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo, de la Constitución Federal, toda vez que las resoluciones del INAI son inatacables. Agregó que no

pasaba inadvertido el criterio de este Alto Tribunal relativo a la procedencia de controversias constitucionales contra sus resoluciones cuando se alegara 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.

5. La mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno determinó desestimar dicha causal de improcedencia. Al respecto, en la sentencia se afirma que en la controversia constitucional 117/2014, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que no todos los actos emitidos por órganos constitucionales autónomos son impugnables en controversia constitucional, así, se 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.
6. Por otra parte, la Suprema Corte estableció que la regla general (de inimpugnabilidad de resoluciones jurisdiccionales) admite una excepción importante: sería impugnable 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.
7. Posteriormente, la sentencia menciona que en la controversia constitucional 308/2017, la cual fue interpuesta por el Instituto Federal de Telecomunicaciones contra una resolución del INAI emitida en un

**VOTO PARTICULAR EN LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 325/2019.**

recurso de revisión interpuesto contra una respuesta dada por el propio sujeto obligado a una solicitud de acceso a la información, el Tribunal Pleno desestimó la misma causa de improcedencia que aquí hace valer el INAI, argumentando en esencia que, si bien el artículo 6º 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 Federal 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.

8. 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.
9. 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.
10. A juicio de la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, en este asunto, se actualiza la segunda de las excepciones referidas, en virtud de que la Fiscalía interpuso la 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.

11. Lo anterior, porque 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.
12. Por lo tanto, se concluye que la causa de improcedencia es infundada. Finalmente, se agrega que si bien la Fiscalía también hace valer algunos argumentos de mera legalidad, lo cierto es que el Tribunal Pleno no se 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.

II. Razones del disenso.

13. Respetuosamente difiero del criterio mayoritario, por las razones que expongo a continuación:
14. En primer lugar, cabe señalar que, conforme a los precedentes del Tribunal Pleno, existe una minoría de sus integrantes que sostienen que existe una improcedencia de fuente constitucional contra las resoluciones del INAI, de esta forma, interpretan que la improcedencia deriva del artículo 6º de la Constitución Federal, que en su párrafo

**VOTO PARTICULAR EN LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 325/2019.**

séptimo de la fracción VII establece que las decisiones del INAI son inatacables.¹

15. Al respecto, es importante señalar que yo no formo parte de dicha minoría, toda vez que considero que, por excepción, las resoluciones del INAI sí pueden ser impugnadas en controversias constitucionales cuando lo alegado por el actor sea la invasión de competencias para poder ejercer su jurisdicción sobre algún caso o que la competencia le corresponda, constitucionalmente, a otro órgano. Aclarado lo anterior, paso a exponer el motivo por el cual no estoy de acuerdo con la procedencia del presente juicio.
16. Como bien lo relata la resolución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado, en múltiples precedentes, que la controversia constitucional no es procedente contra resoluciones jurisdiccionales y, de manera análoga, se ha construido la misma causa de improcedencia cuando se trata de resoluciones individualizadas emitidas por órganos constitucionales autónomos en contextos equivalentes a procedimientos seguidos en forma de juicio, cuando las mismas se combaten en sus méritos.
17. En ambos casos se ha considerado que por la naturaleza de los órganos jurisdiccionales -y la de los órganos constitucionales autónomos- debe considerarse que tienen encomendado la resolución de conflictos sobre la suerte de ciertos bienes materiales o derechos en los casos concretos, para determinar si ciertas personas tienen derecho o no a acceder a lo mismo, por ejemplo, a cierta información reservada o a la respuesta a determinada petición, por lo que el análisis de los méritos

¹ En este sentido votaron las Ministras Yasmín Esquivel Mossa y Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros José Fernando Franco González Salas y Arturo Zaldívar Lelo de la Larrea, al resolverse por el Tribunal Pleno la controversia constitucional 9/2019, en sesión de tres de marzo de dos mil veinte.

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 constitucional.²

18. No obstante lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que existe una excepción a la improcedencia de la controversia constitucional contra las resoluciones jurisdiccionales -y ahora también para las resoluciones de los órganos constitucionalmente autónomos- cuando lo que se controvierte es, precisamente, la competencia del órgano jurisdiccional para emitir tal determinación, bajo el señalamiento de que dicha competencia es asignada por la Constitución Federal al ente actor, o bien, a una autoridad distinta, en perjuicio de la entidad, poder u órgano actor. De esta forma se puede concluir que, si lo que se cuestiona de dicha resolución jurisdiccional no es la invasión de esferas competenciales, será improcedente el medio de control constitucional. Destacando que, la suplencia de la queja deficiente no puede llegar al extremo de hacer procedente un medio jurisdiccional que no lo es.³

² En ese sentido, véase la controversia constitucional 117/2014, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el siete de mayo de dos mil quince.

Asimismo, véase la jurisprudencia P./J. 5/2012 (10a.) emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA IMPUGNAR RESOLUCIONES DICTADAS POR LOS ÓRGANOS ESTATALES ESPECIALIZADOS EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA, SALVO QUE EXISTA UN PROBLEMA DE INVASIÓN DE ESFERAS COMPETENCIALES". Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro IX, junio de 2012, tomo 1, página 20.

³ Al respecto, véase la controversia constitucional 58/2006 resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintitrés de agosto de dos mil siete de la que derivó 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". Consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, febrero de 2008, página 1815.

En esa controversia constitucional se analizó la hipótesis de permitir la procedencia de dicho medio de control constitucional cuando el actor se ostente como facultado para dirimir el problema jurídico que conoció su contraparte. Posteriormente, el Tribunal Pleno ha entendido que la excepción respecto a la procedencia de ese medio de impugnación, no solo se presenta cuando el conflicto competencial se suscita entre el actor y su contraparte, sino también se actualiza la excepción

**VOTO PARTICULAR EN LA CONTROVERSIA
CONSTITUCIONAL 325/2019.**

19. Ahora bien, en el presente caso, como lo adelanté, no estoy de acuerdo con la procedencia del juicio, toda vez que lo que la Fiscalía cuestiona es el alcance de la resolución impugnada, cuestión que no puede ser materia de la controversia constitucional, pues ésta no puede servir para determinar si es o no correcta la decisión tomada por el Instituto demandado.

20. En efecto, la Fiscalía General de la República, en esencia, sostiene que 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; así la entrega de los nombres y cargos de las personas servidoras públicas adscritas a las subprocuradurías respectivas⁴ permitiría a los grupos delictivos conocer e identificar completamente a los servidores públicos que realizan actos de investigación y persecución de los delitos federales. 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.

cuando el actor aduce que la competencia constitucional la tiene otro órgano distinto a la contraparte y al propio actor (en ese sentido se pueden consultar las controversias constitucionales 67/2016, 173/2016 y 121/2017 resuelta por el Tribunal Pleno).

⁴ El INAI ordenó desclasificar:

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 (SCRPPA, SEIDF, SDHPDSC y SEIDO).

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

**VOTO PARTICULAR EN LA CONTROVERSI
CONSTITUCIONAL 325/2019.**

21. En ese sentido, considero que lo efectivamente impugnado por la Fiscalía actora es el alcance de la determinación del INAI de entregar determinados nombres y cargos de ciertos servidores públicos adscritos a ese órgano; sin que se demuestre la falta de competencia constitucional para emitir dichas resoluciones.
22. Por lo tanto, concluyo que se actualiza el motivo de improcedencia de la controversia constitucional por no impugnar, precisamente, la falta de competencia constitucional para emitirlas, pues la determinación de la orden de entrega de los datos mencionados forma parte del fondo de la resolución del INAI. Así, respetuosamente, en mi opinión, lo resuelto por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno implica conocer sobre la misma cuestión litigiosa del procedimiento ordinario, desnaturalizando la función de la controversia constitucional que no puede utilizarse como un recurso o ulterior medio para someter a revisión esa misma litis.
23. En ese sentido, desde mi perspectiva, la controversia constitucional debió sobreseerse.

MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

**LIC. RAFAEL COELLO CETINA
SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

OCC/AFAB