

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL 325/2019, PROMOVIDA POR LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

En sesión de doce de mayo dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 325/2019, promovida por la Fiscalía General de la República (en adelante “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”).

En el caso, una mayoría de Ministras y Ministros determinó que la controversia constitucional era procedente, ya que la decisión dictada por el INAI —mediante la cual ordenó a la FGR a revelar la información solicitada, consistente en 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. 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— 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.

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

Suscribo este voto particular, pues considero que la presente controversia debió sobreseerse al actualizarse una causa de improcedencia de fuente constitucional. Para explicar lo anterior, a continuación, desarrollaré las consideraciones principales de la decisión mayoritaria y posteriormente las razones de mi disenso.

**I. Decisión mayoritaria.**

El tema a dilucidar por este Tribunal Pleno en el considerando séptimo denominado “Causas de Improcedencia”, consistió en determinar si la controversia constitucional era procedente, tomando en consideración que el artículo 6 de la Constitución General establece que las resoluciones del INAI son “vinculantes, definitivas e inatacables” para los sujetos obligados.

Por mayoría de votos, el Pleno determinó que la presente controversia debía estimarse *procedente*, ya 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 artículo 105 de la Constitución General regula un catálogo de conflictos entre órganos del Estado, que pueden ser objeto de estudio en la controversia constitucional, dentro de los que se encuentran expresamente incluidos los actos del INAI.

En este caso, señalaron que se actualiza una de las excepciones de inatacabilidad de las resoluciones del INAI, ya que la Fiscalía argumentó que la decisión en materia de transparencia impugnada vulnera y afecta el cumplimiento de una de sus principales competencias en materia de seguridad pública; esto es, la investigación y persecución de los delitos del orden federal.

Por lo anterior, se determinó que 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 previsto en la propia Constitución General.

## II. Motivos de disenso.

Como anuncié en un principio, respetuosamente difiero de la decisión mayoritaria, pues consideró que **la presente controversia constitucional debió sobreseerse al actualizarse una causa de improcedencia de rango constitucional**. Esta postura la he venido sosteniendo en precedentes, precisamente en el recurso de reclamación 126/2017-CA<sup>1</sup> y en la controversia constitucional 308/2017<sup>2</sup>.

De acuerdo con el artículo 6 de la Constitución General, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es el órgano autónomo especializado en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales; cuenta con facultades para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, y **sus resoluciones son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados**:

### Artículo 6º.-

[...]

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito

---

<sup>1</sup> Resuelto el tres de julio de dos mil dieciocho.

<sup>2</sup> Resuelta el veintisiete de febrero de dos mil veinte.

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

federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

**Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, solo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.**

Como se advierte, la Constitución General es clara al señalar que la única excepción en cuanto a la definitividad e inatacabilidad de las resoluciones de dicho Instituto se actualiza en el supuesto de que se ponga en peligro a la seguridad nacional, caso en el que el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal está legitimado para acudir a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de un recurso expresamente previsto para tal efecto.

Sobre este tema, en la exposición de motivos que dio origen a la enmienda constitucional del siete de febrero de dos mil catorce en materia de transparencia, se señaló que la finalidad de incluir el principio de definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del INAI consistía en restringir la revisión de sus resoluciones por parte de los sujetos obligados —no respecto de los particulares— precisándose con un lenguaje muy claro el sentido de este principio:

[...] Como es sabido, en algunas entidades federativas se ha constituido un entramado normativo donde se ha pretendido o a [sic] hecho revisables las resoluciones de los órganos garantes de acceso a la información, al sugerir o plantear que éstas puedan ser impugnables por las autoridades o sujetos obligados, y que tal impugnación pueda ser revisables [sic] por el Tribunal Superior de Justicia o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o instancia equivalente. Siendo que tal revisión sea hecha por una “instancia no especializada”.

Por lo tanto, para evitar la tentación de incluir disposiciones contrarias a dicho principio en las leyes federales o locales en la materia, resulta oportuno **dejar expresamente establecido el principio de definitividad de las resoluciones de los órganos garantes por parte las autoridades, sin relatividades o tibiezas a este aspecto, sino en materia contundente y amplia.** Dicha definitividad debe quedar claro es para los poderes, autoridades, entidades, órgano, organismo, personas o sujetos obligados, pues es claro que queda en favor de los particulares para impugnarlas mediante el juicio de amparo ante las autoridades jurisdiccionales competentes, conforme a los términos y formas previstos en la digitación de la materia o previamente por las vías que al efecto se determinen y procedan.

(Dictamen de la Cámara de Senadores p.73)

En ese sentido, es evidente que el objeto de la reforma fue hacer verdaderamente excepcional la posibilidad de que hubiera algún recurso —de la naturaleza que fuera— para los sujetos obligados, con la clara intención de no alargar los procedimientos en materia de acceso a la información y tutelar de mejor manera ese derecho.

Incluso, es importante mencionar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación —con anterioridad a la reforma mencionada— ya había interpretado en la **controversia constitucional 37/2011**<sup>3</sup> que

---

<sup>3</sup> Resuelta por la Primera Sala en sesión de ocho de febrero de dos mil doce por unanimidad de votos. Véase también la tesis 1a.CLXXXIII/2009, de rubro: **“CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS EMITIDAS POR ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS ESTATALES ESPECIALIZADOS EN TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN, CUANDO NO EXISTA UN PLANTEAMIENTO DE INVASIÓN DE**

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

este medio de control constitucional no es la vía idónea para impugnar una resolución emitida por un órgano estatal autónomo en materia de transparencia y acceso a la información, toda vez que ello haría de esta acción un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma *litis* debatida en el procedimiento originario, por lo que en tales supuestos la controversia constitucional por regla general era improcedente.

Así, con base en esas mismas consideraciones, reitero **que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se encontraba impedida de analizar el fondo del asunto, al actualizarse de forma clara y manifiesta una causa de improcedencia constitucional.**

Cuando hablamos de improcedencia constitucional, hay varias cosas que hay que tomar en consideración. Primero, no estamos en un tema *de lege ferenda*, es decir, no se trata de determinar si nos parece conveniente o no; es un diseño, un sistema constitucional que nosotros estamos obligados a cumplir y a desarrollar. En segundo lugar, cuando hay órganos límites en un sistema jurídico, nadie habla de que los órganos límites sean infalibles. El que la Constitución haya establecido que las decisiones del INAI son definitivas e inatacables no quiere decir que el INAI sea infalible.

La Constitución General establece un sistema de improcedencias constitucionales que no parte de la infalibilidad de los servidores públicos que integran los órganos, sino de una lógica sistémica para darle coherencia interpretativa y constitucional a todo el orden jurídico nacional.

Cuando la Constitución, desde mil novecientos diecisiete, habla de que una resolución es definitiva e inatacable, quiere decir que no

---

**ESFERAS COMPETENCIALES.** [TA]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXX, Octubre 2009; Pág. 1003. 1a. CLXXXIII/2009.

procede en su contra acción o recurso alguno; cuando una ley dice que algo es inatacable, queda el amparo y, si la ley dijera que no procede el amparo, sería inconstitucional la ley. Pero, la Constitución, cuando dice es definitiva e inatacable, no puede entenderse: es definitiva e inatacable, en el sentido que es definitiva, pero en su contra procede la controversia constitucional, el amparo o la acción de inconstitucionalidad.

Esa es la interpretación constitucional, académica y jurisdiccional de las improcedencias constitucionales, en las cuales este Tribunal Constitucional ha sido congruente.

Como se mencionó anteriormente, en este caso la FGR en su carácter de sujeto obligado, cuestiona la resolución emitida por el INAI en un recurso de revisión, aduciendo que entregar la información referida 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.

De este modo, **la controversia constitucional se promueve como medio de defensa para combatir el sentido de una resolución del INAI en materia de transparencia y acceso a la información pública que la Constitución General califica como vinculatoria, definitiva e inatacable para los sujetos obligados**. Al permitir la procedencia de la controversia constitucional contra resoluciones del INAI en su carácter de órgano garante del derecho de acceso a la información, la controversia constitucional se desnaturaliza, pues se convierte en un recurso contra resoluciones del INAI, lo cual está expresamente prohibido por nuestra Constitución.

En mi opinión, estimar lo contrario y considerar que es procedente en estos casos —como sostuvo la mayoría— frustra la finalidad del principio de definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del órgano

## VOTO PARTICULAR EN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 325/2019.

autónomo especializado en la materia contenido en el artículo 6 constitucional en su naturaleza de *órgano límite* en esta materia, pues abre la puerta a que todos los sujetos obligados con legitimación para promover controversia constitucional en términos del artículo 105 constitucional impugnen por esta vía las resoluciones del INAI. Situación que, en última instancia, puede producir un retraso indebido en el cumplimiento de las resoluciones de dicho Instituto con las que se tutela el derecho de acceso a la información pública de las personas.

El hecho de que la controversia constitucional proceda entre órganos constitucionales autónomos no implica que a través de este medio puedan combatirse todo tipo de actos. Así, por ejemplo, esta Suprema Corte ha sostenido que a través de la controversia constitucional no es posible combatir resoluciones jurisdiccionales<sup>4</sup>; así como tampoco el ejercicio del derecho de veto de los poderes ejecutivos<sup>5</sup>; o contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de éstos<sup>6</sup>.

A través de la interpretación la Corte ha determinado que cierto tipo de actos no pueden ser impugnados a través de la controversia, porque escapan del ámbito de tutela propio de este medio de control.

---

<sup>4</sup> Tesis 2a. CVII/2009, de rubro **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA IMPUGNACIÓN DE RESOLUCIONES JURISDICCIONALES CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA QUE DA LUGAR AL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA RELATIVA”**; y tesis P./J. 117/2000, de rubro **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES.”**

<sup>5</sup> Tesis 1a. LXXXVI/2009, de rubro **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE VETO, PUES AL CONSTITUIR UN MEDIO DE CONTROL POLÍTICO, NO ES SUSCEPTIBLE DE ANÁLISIS EN SEDE JUDICIAL.”**

<sup>6</sup> Tesis 2a. LIX/2006, de rubro **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. PROCEDE SU DESECHAMIENTO POR NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UNA RESOLUCIÓN DICTADA EN AMPARO EN REVISIÓN”**; tesis P. LXX/2004, de rubro **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE CONTRA SENTENCIAS DICTADAS EN JUICIOS DE AMPARO, ASÍ COMO DE LOS ACTOS REALIZADOS EN SU EJECUCIÓN.”**; y tesis P./J. 77/98, de rubro **“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA IMPUGNAR ACTOS DERIVADOS DE RESOLUCIONES DICTADAS EN UN PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO.”**

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

En este caso, no era necesario un ejercicio interpretativo: la propia Constitución lo prohíbe.

Por las razones expuestas, considero que la presente controversia debió sobreseerse al actualizarse una causa de improcedencia de fuente constitucional.

**MINISTRO PRESIDENTE**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**