

AMPARO EN REVISIÓN 564/2018
QUEJOSO Y RECURRENTE: SANTIAGO
NARVÁEZ HERRASTI

PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK
SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO
COLABORÓ: FERNANDA BITAR SIMÓN

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión pública correspondiente al ***** de ***** de dos mil diecinueve, emite la siguiente

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelve el amparo en revisión 564/2018, interpuesto por Santiago Narvárez Herrasti en contra de la sentencia de veinte de julio de dos mil diecisiete, dictada por el Juez Quinto de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México en el juicio de amparo indirecto 722/2017.

I. ANTECEDENTES

1. **Hechos que dieron lugar al juicio.** En septiembre de dos mil dieciséis Santiago Narvárez Herrasti presentó catorce solicitudes de información dirigidas al Consejo de la Judicatura Federal. En ellas requirió información relacionada con los procedimientos de (1) intervención de comunicaciones privadas, (2) localización geográfica en tiempo real y (3) acceso a datos conservados por concesionarias de telecomunicaciones, tramitados entre enero de dos mil trece y junio de dos mil dieciséis ante los Juzgados Federales Penales especializados en Cateos, Arraigos e Intervención de las Comunicaciones¹. Específicamente, por cada uno de esos tres rubros el solicitante pidió la entrega de los siguientes datos:

- a) Número global de solicitudes recibidas, autorizadas y negadas por cada uno de los juzgados federales especializados.

¹ Tomo I de pruebas del juicio de amparo indirecto 722/2017, fojas 1 a 342.

- b) Autoridades solicitantes, así como el número de solicitudes autorizadas y negadas a cada una de ellas por los juzgados federales especializados.
 - c) Versiones públicas de la totalidad de las solicitudes recibidas. Éstas debían incluir al menos: (i) autoridad solicitante, (ii) fundamentos legales de la solicitud, (iii) objeto de la solicitud, (iv) en su caso, nombre de la proveedora de servicios, concesionaria, autorizada, aplicaciones o contenidos de la cual se requiere colaboración para la intervención, (v) temporalidad de la medida, así como (vi) cantidad de personas, líneas, cuentas, dispositivos y —en casos tanto de localización geográfica en tiempo real como de acceso a datos conservados de telefonía— números IMEI o IMSI respecto de los cuales se solicitaba la autorización.
 - d) Versiones públicas de la totalidad de las resoluciones judiciales recaídas a las solicitudes recibidas. Éstas debían incluir esencialmente los mismos datos mínimos que las versiones públicas de las solicitudes.
2. El veintiuno de octubre siguiente, el Consejo de la Judicatura Federal envió al interesado información estadística relativa al número global de solicitudes (a) y a las autoridades solicitantes (b)². Sin embargo, en relación con las versiones públicas de las solicitudes realizadas a los juzgados federales (c), así como de las de sus correspondientes resoluciones (d), explicó que debido a que los órganos requeridos habían clasificado parte de la información solicitada como reservada, tanto la petición del interesado como las respectivas contestaciones serían sometidas al Comité de Transparencia de dicha institución para su tramitación en vía de procedimiento de clasificación de la información³.

² *Ibíd.*, fojas 504 a 540.

³ *Ibíd.*, foja 519.

3. El diez de noviembre de dos mil dieciséis, el Comité de Transparencia del Consejo de la Judicatura Federal resolvió el referido procedimiento de clasificación de información (expediente número 863/2016). En lo que interesa al presente asunto, el Comité confirmó la clasificación de las versiones públicas solicitadas como información reservada, negó al interesado el acceso a ellas y requirió a los órganos responsables para que indicaran el plazo de reserva⁴. Consideró, por un lado, que se actualizaban diversos supuestos previstos en las leyes de transparencia para tal clasificación, pues se trataba de documentos relacionados con la actividad persecutoria de los delitos y solicitudes realizadas por el Ministerio Público de la Federación sobre las cuales debía guardarse sigilo en términos de la legislación procesal penal vigente⁵. Por otro lado, estimó que dada su relación con la actividad persecutoria del delito de delincuencia organizada, la difusión de tal información podía comprometer la seguridad nacional⁶.
4. **Recurso de revisión ante el INAI.** Inconforme con la anterior resolución, el dos de enero de dos mil diecisiete el solicitante presentó ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) el recurso de revisión administrativa previsto en el artículo 143 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante Ley General). Alegó que la reserva de la información solicitada y la negativa de acceso a la misma vulneraban su derecho de acceso a la información pública, pues en las versiones públicas que había solicitado debían testarse los datos que pudieran identificar personas, dispositivos o circunstancias específicas y, por tanto, no eran susceptibles de obstruir la prevención ni la investigación de los

⁴ Cuaderno principal del juicio de amparo indirecto 722/2017, fojas 73 y 74.

⁵ Consideró actualizadas las fracciones VII, XII y XIII de los artículos 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, todas de redacción idéntica en ambos preceptos. *Ibíd.*, foja 66.

⁶ *Ibíd.*, foja 67.

delitos, ni tampoco se superaban con ellas las pruebas de daño y de interés público que debían haber sido aplicadas por ese sujeto obligado⁷.

5. El quince de marzo de dos mil diecisiete el pleno del INAI resolvió el recurso de revisión administrativa (expediente RRA/4298/16 y sus acumulados) en el sentido de modificar la resolución recurrida. En relación con la clasificación de las versiones públicas solicitadas como información reservada y la negativa de acceso del solicitante a las mismas, el órgano constitucional autónomo estimó que si bien en el caso no se actualizaban todas las causas de reserva que habían sido invocadas por el sujeto obligado, sí se daba el supuesto de reserva previsto en la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante Ley Federal)⁸. Consideró que al constituir diligencias que formaban parte de las investigaciones a cargo del Ministerio Público, la difusión de la información solicitada podía entorpecer la prevención y persecución de los delitos, así como poner en riesgo la investigación correspondiente⁹. En consecuencia, el INAI determinó modificar la resolución para el efecto de que el Consejo de la Judicatura Federal emitiera una nueva debidamente fundada y motivada, aplicando la prueba de daño correspondiente, mediante la cual reservara por un periodo de cinco años las versiones públicas solicitadas¹⁰.
6. **Juicio de amparo indirecto.** Inconforme con la determinación del INAI, el veintinueve de mayo de dos mil diecisiete Santiago Narvárez Herrasti

⁷ *Ibíd.*, fojas 75 a 82.

⁸ **Artículo 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** Conforme a lo dispuesto por el artículo 113 de la Ley General, como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: [...]

VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos; [...]

⁹ Cuaderno principal del juicio de amparo indirecto 722/2017, foja 103. La confirmación de la clasificación de las versiones públicas solicitadas como información reservada se refirió únicamente a las relacionadas con intervención de comunicaciones privadas y acceso a datos conservados por concesionarias de telecomunicaciones. En cambio, las versiones públicas relacionadas con localización geográfica en tiempo real fueron declaradas inexistentes o su clasificación como información reservada se había llevado a cabo sin que hubiere mediado solicitud del interesado y, en consecuencia, los argumentos contra tal clasificación se estimaron inatendibles en el recurso de revisión administrativa. *Ibíd.*, foja 97.

¹⁰ *Ibíd.*, foja 104.

promovió juicio de amparo indirecto¹¹. Alegó que la resolución reclamada, al instruir al Consejo de la Judicatura Federal para que reservara de manera absoluta las versiones públicas solicitadas con independencia del resultado de la prueba de daño ordenada, vulneraba en su perjuicio los derechos fundamentales de acceso a la información pública, a la legalidad, así como a la debida fundamentación y motivación, previstos en los artículos 1º, 6º, 14 y 16 de la Constitución Federal; 8 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

7. Por razón de turno tocó conocer de la demanda de amparo al Juez Quinto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México (expediente 722/2017). Éste celebró la audiencia constitucional el dieciocho de julio de dos mil diecisiete y dictó sentencia el sentido de negar el amparo¹².
8. **Interposición del recurso de revisión y ejercicio de la facultad de atracción.** Inconforme con la sentencia del juez de distrito, el siete de agosto siguiente el quejoso interpuso recurso de revisión¹³. Por cuestión de turno correspondió originalmente conocer del asunto al Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (expediente RA-450/2017).
9. Sin embargo, el veintiuno de febrero de dos mil dieciocho el Tribunal Colegiado del conocimiento solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción para conocer de aquél, pues consideró que el caso revestía interés y trascendencia para el orden jurídico nacional¹⁴. La solicitud fue registrada en el Máximo Tribunal con

¹¹ *Ibíd.*, fojas 2 a 16.

¹² *Ibíd.*, fojas 190 a 209.

¹³ Cuaderno principal del amparo en revisión 564/2018, fojas 3 a 12.

¹⁴ Cuaderno principal del amparo en revisión RA-450/2017, foja 59.

el número de expediente 150/2018 y turnada al ministro José Fernando Franco González Salas para que se le diera el trámite correspondiente.

10. En sesión de treinta de mayo de dos mil dieciocho la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió ejercer su facultad de atracción para conocer del recurso de revisión¹⁵.
11. **Radicación en la Segunda Sala.** En cumplimiento de esa decisión, el trece de julio siguiente el ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente del toca de revisión con el número **564/2018**, turnarlo para su estudio al ministro Javier Laynez Potisek y radicarlo en la Segunda Sala, pues la materia correspondía a la especialidad de la misma¹⁶.
12. Finalmente, el quince de agosto de dos mil dieciocho el ministro Presidente de la Segunda Sala acordó que ésta se avocara al conocimiento del asunto y se remitieran los autos al ministro ponente para que elaborara el proyecto de resolución respectivo¹⁷.

II. COMPETENCIA

13. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso b), párrafo segundo, de la Constitución Federal¹⁸; 85, párrafo segundo, de la Ley de Amparo¹⁹ y

¹⁵ Cuaderno principal del amparo en revisión 564/2018, foja 33.

¹⁶ *Ibíd.*, fojas 14 a 16.

¹⁷ *Ibíd.*, foja 37.

¹⁸ **Artículo 107 de la Constitución Federal:** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: [...] **VIII.** Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia: [...] **b)** Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

¹⁹ **Artículo 85 de la Ley de Amparo:** Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación estime que un amparo en revisión, por sus características especiales deba ser de su conocimiento, lo atraerá oficiosamente conforme al procedimiento establecido en el artículo 40 de esta Ley.

21, fracción II, inciso b)²⁰, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del punto primero del Acuerdo General Plenario 5/2013²¹, toda vez que se trata de un recurso de revisión en el que la Suprema Corte ejerció la facultad de atracción y cuya litis corresponde a una materia de la especialidad de la Sala.

III. PROCEDENCIA

14. El presente recurso es procedente en términos de los artículos 107, fracción VIII, de la Constitución Federal, y 81, fracción I, inciso e) de la Ley de Amparo²², puesto que se interpuso en contra de una sentencia pronunciada en la audiencia constitucional por un juez de distrito.

IV. LEGITIMACIÓN

15. El recurrente Santiago Narvárez Herrasti se encuentra legitimado para interponer este recurso de revisión toda vez que se trata de la parte quejosa en el juicio de amparo 722/2017.

V. OPORTUNIDAD

El tribunal colegiado del conocimiento podrá solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejercite la facultad de atracción, para lo cual expresará las razones en que funde su petición y remitirá los autos originales a ésta, quien dentro de los treinta días siguientes al recibo de los autos originales, resolverá si ejercita la facultad de atracción, procediendo en consecuencia en los términos del párrafo anterior.

²⁰ **Artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación:** Corresponde conocer a las Salas: [...]

II. Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos: [...]

b) Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite; [...]

²¹ **PRIMERO.** Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:

La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y

La Segunda Sala conocerá de las materias administrativas y del trabajo.

²² **Artículo 81 de la Ley de Amparo:** Procede el recurso de revisión:

I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes: [...]

e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia. [...]

16. Es innecesario pronunciarse sobre este presupuesto procesal ya que fue analizado por el Tribunal Colegiado del conocimiento al momento de solicitar a la Suprema Corte el ejercicio de su facultad de atracción²³.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

17. En vista de que no se hicieron valer causas de improcedencia y esta Segunda Sala no advierte de oficio que se actualice alguna otra que llevara a declarar la improcedencia del presente medio de impugnación, lo conducente es entrar al análisis del fondo.

VII. ESTUDIO DE FONDO

18. Dado el sentido de la sentencia recurrida, la cuestión fundamental a dilucidar en este asunto es si fue correcto que el juez de distrito negara el amparo al quejoso. Por razón de método y claridad en la exposición, en primer lugar se explicarán sucintamente las consideraciones que motivaron tal negativa, así como los agravios esgrimidos contra ella por el recurrente **(A)**. En segundo lugar se analizará específicamente si dichos agravios son suficientes para desvirtuar las consideraciones del juez de distrito **(B)**. Finalmente, en caso de que alguno de esos argumentos llegara a estimarse fundado, entonces la Segunda Sala modificará o revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda, en términos de lo dispuesto en el artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo²⁴ **(C)**.

A

19. **Sentencia recurrida.** El juez de distrito resolvió negar el amparo al quejoso sobre la base de cinco consideraciones torales.

²³ Cuaderno principal del amparo en revisión RA-450/2017, foja 46.

²⁴ **Artículo 93 de la Ley de Amparo:** Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes: [...]

V. Si quien recurre es el quejoso, examinará los demás agravios; si estima que son fundados, revocará la sentencia recurrida y dictará la que corresponda; [...]

20. En primer lugar, estimó infundado el argumento relativo a que la resolución del INAI vulneraba el derecho fundamental de acceso a la información pública previsto en el artículo 6° de la Constitución Federal al haber considerado actualizada la causa de reserva establecida en la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal²⁵. El juez sostuvo que las fracciones I y II del artículo 6° constitucional establecían claramente que el derecho de acceso a la información podía limitarse tanto por el interés público como por la vida privada y los datos personales, en los términos que fijara la legislación secundaria²⁶. Dichas limitaciones implicaban que no se trataba de un derecho absoluto, sino que admitía restricciones legales en razón de los intereses nacionales y de la sociedad, así como de los derechos de terceros, tal como había establecido el Tribunal Pleno en la tesis aislada de rubro **“DERECHO A LA INFORMACIÓN, SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONAL Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS”**²⁷. Afirmó que como la información requerida por el quejoso se encontraba vinculada a las actividades de prevención y persecución de delitos que en cumplimiento del artículo 21 constitucional realizaban tanto el Ministerio Público como los policías, pues representaban diligencias que se solicitaban para robustecer las investigaciones y que formaban parte de ellas, entonces su difusión podría entorpecer la prevención y persecución de los delitos o poner en riesgo el éxito de dichas investigaciones. En consecuencia, concluyó, la información debía permanecer reservada tal y como lo había considerado la autoridad responsable²⁸.

21. En segundo lugar, el juez consideró infundado el argumento relativo a que la resolución reclamada carecía de la debida fundamentación y motivación y, por consiguiente, vulneraba el artículo 16 de la Constitución

²⁵ Véase *supra* nota 8.

²⁶ Cuaderno principal del juicio de amparo indirecto 722/2017, fojas 199 y 200.

²⁷ Tesis aislada P.LX/2000, número de registro 191967, novena época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XI, abril de 2000, pág. 74.

²⁸ Cuaderno principal del juicio de amparo indirecto 722/2017, foja 204.

Federal. Afirmó que, contrariamente a lo alegado por el quejoso, la autoridad responsable había citado los preceptos legales aplicables a su determinación, así como los argumentos lógicos jurídicos para concluir que el Consejo de la Judicatura Federal debía emitir una nueva resolución debidamente fundada y motivada, aplicando la prueba de daño correspondiente, mediante la cual reservara por un periodo de cinco años las versiones públicas solicitadas. Por esa razón, afirmó, no era cierto que el INAI hubiera ordenado aplicar la prueba de daño de manera tal que la información solicitada invariablemente quedara clasificada como reservada ni, consecuentemente, que el organismo hubiera omitido cumplir la obligación —prevista en la fracción XIII del artículo 110 de la Ley Federal²⁹— de verificar que la reserva fuera acorde con las bases y principios de la normativa de transparencia. El juez explicó que para concluir que sí era aplicable el supuesto de reserva previsto en la fracción VII del artículo 110, el INAI no solamente había señalado que se surtían las tres condiciones establecidas en el lineamiento Vigésimo Sexto de los *Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de las Versiones Públicas*³⁰, sino que además había advertido un vínculo con las actividades de prevención y persecución de los delitos en términos de los artículos 104, 105 y 142 del Código Federal de Procedimientos Penales, disposiciones vigentes para el periodo de la solicitud, así como también remitido a la importancia que la Segunda Sala de la Suprema Corte había dado desde

²⁹ **Artículo 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** Conforme a lo dispuesto por el artículo 113 de la Ley General, como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: [...]

XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.

³⁰ **Vigesimosexto.** De conformidad con el artículo 113, fracción VII de la Ley General, podrá considerarse como información reservada, aquella que obstruya la prevención de delitos al obstaculizar las acciones implementadas por las autoridades para evitar su comisión, o menoscabar o limitar la capacidad de las autoridades para evitar la comisión de delitos.

Para que se verifique el supuesto de reserva, cuando se cause un perjuicio a las actividades de persecución de los delitos, deben de actualizarse los siguientes elementos:

I. La existencia de un proceso penal en sustanciación o una carpeta de investigación en trámite;
II. Que se acredite el vínculo que existe entre la información solicitada y la carpeta de investigación, o el proceso penal, según sea el caso, y
III. Que la difusión de la información pueda impedir u obstruir las funciones que ejerce el Ministerio Público o su equivalente durante la etapa de investigación o ante los tribunales judiciales con motivo del ejercicio de la acción penal.

el amparo en revisión 937/2015 al fortalecimiento de las herramientas de investigación mediante el uso de tecnologías de la información³¹.

22. En tercer lugar, el juez de distrito estimó infundado el argumento relativo a que el quejoso no pretendía acceder a la totalidad del contenido de los documentos respecto de los cuales se debe mantener sigilo, ni conocer información concreta cuya revelación pudiera entorpecer cualquier actividad de prevención o persecución de los delitos, sino acceder a una versión pública de los mismos en la que se hubiera testado la información que resultara procedente, pero se revelara la solicitada. Sostuvo que como la información requerida por el quejoso debía incluir, entre otras cuestiones, autoridad solicitante, objeto de la solicitud, nombre de la proveedora de servicios, aplicaciones o contenidos de la cual se requería colaboración para la intervención, temporalidad de la medida, cantidad de personas, usuarios, líneas, cuentas o dispositivos, entonces constituía información que formaba parte de las investigaciones que llevaba a cabo el Ministerio Público y, por consiguiente, no podía ser entregada al solicitante³².

23. En cuarto lugar, el juez de distrito consideró que contrariamente a lo sostenido por la parte quejosa, ésta no había demostrado en forma alguna que la información requerida fuera de un alto interés para la sociedad. En todo caso, concluyó el juzgador de amparo, de otorgársele dicha información se contravendrían disposiciones de orden público e interés social relativas a la adecuada administración de justicia de los delitos que se perseguían³³.

24. Finalmente, el juez de distrito calificó como inatendibles los argumentos relacionados con que el Consejo de la Judicatura Federal y el INAI habían ignorado que el artículo 111 de la Ley General imponía, para

³¹ Cuaderno principal del juicio de amparo indirecto 722/2017, fojas 204 y 205.

³² *Ibid.*, foja 206.

³³ *Ídem.*

efectos de atender una solicitud de información, la obligación de elaborar una versión pública en la que se testaran las partes o secciones clasificadas³⁴, así como los argumentos relativos a que atendiendo a la postura de la Suprema Corte frente a las reservas absolutas de información, de haberse aplicado la prueba de daño correspondiente se hubiera llegado a la conclusión de entregar la información solicitada. En relación con el primer punto, el juez estimó que al haberse declarado parcialmente fundado el recurso de revisión RRA/4298/16 y sus acumulados, el Consejo de la Judicatura Federal aún debía emitir una nueva resolución debidamente fundada y motivada. Este planteamiento del quejoso, por tanto, no podía ser analizado en tanto no se emitiera dicha resolución, máxime que la información solicitada no se ubicaba en los supuestos de excepción de reserva previstos en el artículo 112 de la Ley Federal³⁵. En relación con el segundo punto, el juez señaló que las tesis de la Primera Sala invocadas por el quejoso —cuyos rubros son **“ACCESO A LA AVERIGUACIÓN PREVIA. EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFO SEGUNDO, TERCERO Y SEXTO, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, TRANSGREDE EL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN”**³⁶ y **“AVERIGUACIÓN PREVIA. LA RESTRICCIÓN A SU ACCESO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y SEXTO DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, ES DESPROPORCIONAL”**³⁷— eran inaplicables a ese asunto, pues hacían referencia al supuesto de las averiguaciones previas, pero no a cuando se tratara de información para la prevención u obstrucción (sic) de delitos, supuesto en el cual sí se permitía que fuera clasificada como reservada.

³⁴ **Artículo 111 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** Cuando un Documento contenga partes o secciones reservadas o confidenciales, los sujetos obligados, para efectos de atender una solicitud de información, deberán elaborar una Versión Pública en la que se testen las partes o secciones clasificadas, indicando su contenido de manera genérica y fundando y motivando su clasificación.

³⁵ **Artículo 112 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** No podrá invocarse el carácter de reservado cuando:

I. Se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o
 II. Se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables

³⁶ Tesis jurisprudencial número 1ª.CCXVII/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XXII, julio de dos mil trece, tomo 1, pág. 553.

³⁷ Tesis jurisprudencial número 1ª.CCXVI/2013, *ibíd.*, pág. 552.

Para que al quejoso le aplicaran tales razonamientos, concluyó, aquél debía ubicarse en el supuesto de reserva previsto en la fracción XII del artículo 110 de la Ley Federal³⁸, pero el mismo INAI ya había determinado que ese no era el caso³⁹.

25. **Agravios contra la sentencia recurrida.** Por su parte, el recurrente alega que la sentencia de amparo es violatoria de los artículos 1°, 6°, 14, 16 y 17 de la Constitución Federal; 1.1, 8.1, 13 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos; 2 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como de los principios de exhaustividad, congruencia, razonabilidad jurídica y proporcionalidad. Para sustentar sus afirmaciones, esgrime esencialmente cinco argumentos.
26. Primero, el recurrente aduce que el juez de distrito indebidamente estimó que la información solicitada debía considerarse como reservada simplemente por estar vinculada con actividades de prevención y persecución de delitos. Sostiene que la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal jamás establece como causa de reserva que la información *esté vinculada* a actividades de prevención y persecución de delitos, sino que la información *obstruya* tales actividades. En su concepto, ni el juez, ni la autoridad responsable, ni el sujeto obligado habían demostrado de qué manera la información contenida en las versiones públicas de los documentos solicitados obstruía la prevención o persecución de delitos. Apunta que dichas autoridades sólo habían argumentado una simple “vinculación” para concluir que se actualizaba la reserva aludida⁴⁰,

³⁸ **Artículo 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** Conforme a lo dispuesto por el artículo 113 de la Ley General, como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: [...]

XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el ministerio público.

[...]

³⁹ Cuaderno principal del juicio de amparo indirecto 722/2017, fojas 207 y 208.

⁴⁰ Cuaderno principal del amparo en revisión 564/2018, fojas 3 y 4.

omitiendo además realizar la prueba de daño que prevén los artículos 104 de la Ley General⁴¹ y 111 de la Ley Federal⁴².

27. Segundo, el recurrente afirma que el juez desatendió la cuestión efectivamente planteada en relación con la omisión de la autoridad responsable de confirmar que la reserva legal fuera acorde con las bases, principios y disposiciones de la normativa de transparencia, tal como ordenaba la fracción XIII del artículo 110 de la Ley Federal. Sostiene que ni el sujeto obligado ni la autoridad responsable argumentaron cómo los artículos 104, 105 y 142 del Código Federal de Procedimientos Penales serían aplicables y justificarían la reserva de la información, ni tampoco explicaron cómo tales preceptos podrían ser compatibles con las referidas bases, principios y disposiciones, sobre todo a la luz de la postura de la Suprema Corte en torno a la inconstitucionalidad de las prohibiciones absolutas de divulgación de información. En ese sentido, alega que en lugar de evaluar si el sujeto obligado y la autoridad responsable habían cumplido con la obligación de ponderación prevista en la referida fracción XIII del artículo 110, el juez acudió a preceptos y a un precedente de la Segunda Sala que no se relacionan en forma alguna con dicha fracción⁴³.
28. Tercero, el recurrente alega que el juez de distrito desatendió la cuestión efectivamente planteada en relación con que el interesado jamás había solicitado acceder a la totalidad de la información contenida en las documentales, sino únicamente a las versiones públicas de las mismas. Sostiene que al determinar que todo constituía información reservada por el mero hecho de que formaba parte de las investigaciones ministeriales, la sentencia recurrida contraviene criterios de la Suprema Corte que

⁴¹ **Artículo 104 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** 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.

⁴² **Artículo 111 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se refiere el artículo 104 de la Ley General.

⁴³ Cuaderno principal del amparo en revisión 564/2018, fojas 4 y 5.

disponen que ese simple hecho no basta, sino que la reserva siempre debe justificarse mediante una prueba de daño. Apunta que de validarse la determinación del juez, se consideraría como reservada incluso la información que en términos de la Ley Federal debe transparentarse de manera proactiva por los sujetos obligados, como son el objeto, alcance temporal y fundamentos legales de los requerimientos de intervención de comunicaciones o acceso a datos conservados⁴⁴. Sostiene que además de que la divulgación de la información solicitada no representaba riesgo alguno, el Tribunal Pleno en el recurso de revisión en materia de seguridad nacional 1/2016 ya la ha considerado como información pública⁴⁵.

29. Cuarto, el recurrente afirma que el juez de distrito desatendió la cuestión efectivamente planteada al sostener que el quejoso no había demostrado que la información solicitada fuera de alto interés público para la sociedad. Además de que en su concepto tal interés público no representa un requisito indispensable para el ejercicio del derecho de acceso a la información, sostiene que la información solicitada claramente lo cumple, pues representa un medio de control social mínimo de una actividad secreta y altamente invasiva desempeñada por el Estado. El recurrente afirma que mientras la publicidad de la información requerida no supone riesgo alguno de entorpecimiento en el desarrollo de actividades de persecución de delitos ni investigaciones, sí permite, en cambio, conocer la interpretación de las normas que autorizan tales actividades. Menciona, además, que el juez omitió considerar diversos

⁴⁴ **Artículo 69 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** Además de lo señalado en el artículo anterior, los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal, deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información: [...]

V. En materia de seguridad pública y procuración de justicia:

a) Para efectos estadísticos, el listado de solicitudes a las empresas concesionarias de telecomunicaciones y proveedores de servicios o aplicaciones de Internet para la intervención de comunicaciones privadas, el acceso al registro de comunicaciones y la localización geográfica en tiempo real de equipos de comunicación, que contenga exclusivamente el objeto, el alcance temporal y los fundamentos legales del requerimiento, así como, en su caso, la mención de que cuenta con la autorización judicial correspondiente; [...]

⁴⁵ Cuaderno principal del amparo en revisión 564/2018, fojas 5 a 7.

instrumentos y guías internacionales aportados que abordaban precisamente el tema bajo estudio⁴⁶.

30. Por último, el recurrente sostiene que el juez de distrito desatendió la cuestión efectivamente planteada en relación con los argumentos que fueron calificados como inatendibles. Afirma, por una parte, que al considerar que la omisión en perjuicio del quejoso de aplicar las normas relativas a la elaboración de versiones públicas no podía ser analizada en tanto el Consejo de la Judicatura Federal no emitiera una nueva resolución, el juez ignoró que las distintas normas en la materia obligaban al Estado a garantizar procedimientos expeditos, situación que supone una abierta violación al derecho de acceso a la justicia. Por otra parte, el recurrente argumenta que a pesar de su insistencia en que ninguna autoridad había llevado a cabo una prueba de daño que determinara si efectivamente la divulgación de la información solicitada representaba un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público, ni tampoco justificado cómo la limitación se adecuaba al principio de proporcionalidad por ser la medida menos restrictiva, el juez de distrito eludió sus argumentos invocando una supuesta inaplicabilidad de tesis perfectamente aplicables. En opinión del recurrente, aquéllas se refieren a la inconstitucionalidad de las reservas absolutas de información pública independientemente de la fracción legal invocada para justificarlas⁴⁷.

B

31. **Cuestiones jurídicas a resolver.** En los agravios del recurrente subyacen cuatro preguntas de derecho íntimamente relacionadas entre sí que es necesario responder para determinar si fue correcta o incorrecta la negativa del amparo por parte del juez de distrito:

- 1) ¿El sujeto obligado debe clasificar como reservada toda información pública solicitada que se vincule con actividades de prevención o persecución de los delitos?

⁴⁶ *Ibíd.*, fojas 7 a 9.

⁴⁷ *Ibíd.*, fojas 9 a 11.

2) ¿El sujeto obligado puede clasificar información pública con el carácter de reservada y fijar el plazo de esa clasificación previamente a que se realice una prueba de daño?

3) ¿En una versión pública puede testarse información adicional a la clasificada como confidencial o reservada?

4) ¿La persona interesada debe demostrar interés público para que se le entregue la información solicitada?

32. A continuación, abordamos cada una de estas cuestiones.

1) ¿El sujeto obligado debe clasificar como reservada toda información pública solicitada que se vincule con actividades de prevención o persecución de los delitos?

33. No está a discusión que la fracción I del apartado A del artículo 6° de la Constitución Federal establece expresamente el interés público como una de las restricciones al ejercicio del derecho de acceso a la información⁴⁸. Tampoco es materia de controversia que el Congreso de la Unión ha dotado de contenido a dicha restricción constitucional a través de distintas “causales” de reserva previstas en la legislación secundaria en materia de transparencia y acceso a la información pública. El diferendo más bien radica en si es conforme con el artículo 6° de la Constitución

⁴⁸ **Artículo 6° de la Constitución Federal:** [...]

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información. [...]

Federal interpretar la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal en la forma que lo hizo el juez de distrito, es decir, si la simple vinculación de la información pública solicitada con las actividades de prevención o persecución de los delitos es suficiente para considerar actualizada la causa de reserva prevista en ese precepto legal.

34. Un análisis integral de esta disposición de la Ley Federal muestra que, contrariamente a lo que concluyó el juzgador de amparo, la mera vinculación de la información pública solicitada con las actividades de prevención o persecución de los delitos no es por sí misma una condición suficiente para que se considere actualizada dicha causa de reserva. Al contrario, clasificar en un caso concreto información como reservada bajo ese supuesto legal requiere además que se demuestre de manera fehaciente y creíble que su difusión podría obstruir tales actividades preventivas o persecutorias a cargo de la policía o del Ministerio Público.
35. En primer lugar, como bien sostiene el recurrente, la literalidad del artículo 110, fracción VII, de la Ley Federal no deja lugar a dudas de que la condición para clasificar información como reservada se refiere únicamente a que la difusión de la misma pudiera *obstruir* las actividades de prevención y persecución de delitos. Jamás se hace allí referencia, en cambio, a una reserva de la información pública por el simple hecho de *vincularse* con tales actividades. El texto legal en comento refiere explícitamente que “*conforme a lo dispuesto por el artículo 113 de la Ley General, como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: [...] VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos*”. Aunque la información pública ciertamente guardará siempre alguna relación con la prevención o persecución de los delitos cuando su publicación pueda de hecho obstruir estas labores, la mera vinculación de la información solicitada con dichas actividades estatales, en cambio, no siempre traerá aparejada su obstaculización como consecuencia. Vinculación no es, en suma, sinónimo de obstrucción.

36. Para que se actualice válidamente la causa legal de reserva invocada por el INAI —y validada por el juez de distrito— la Ley Federal requiere expresamente que esté demostrado que la difusión de la información solicitada pueda desembocar en la obstaculización de dichas actividades. Si bien la letra de un precepto jurídico no siempre es conclusiva sobre su significado, cuando la redacción del texto legal es tan clara como en este supuesto específico, para descartarla el juez de distrito tendría que haber justificado que la interpretación gramatical de esa fracción no era la más adecuada para el caso concreto.
37. No obstante, en segundo lugar, de la génesis de este artículo de la Ley Federal se desprende claramente que el propósito del legislador ordinario para introducir tal supuesto de reserva no era clasificar como reservada cualquier información que tuviera un mínimo vínculo o relación con las actividades preventivas o persecutorias del delito a cargo del Estado. Como se advierte de la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal que desembocó en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental promulgada en el año dos mil dos, que fue la primera legislación en incluir dicha fracción⁴⁹ y cuyo texto fue retomado por el Congreso de la Unión al expedir tanto la Ley General como la Ley Federal hoy vigentes, la finalidad de introducir causas legales de reserva como la invocada era precisamente evitar que la difusión de la información solicitada perjudicara seriamente la capacidad del Estado para realizar diversas tareas de interés público. Se dijo, concretamente, que en relación con los supuestos de reserva de esa iniciativa “no basta con que se actualice el contenido de la información por referirse a una de las materias reservadas, por ejemplo seguridad

⁴⁹ **Artículo 13 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (derogada en dos mil dieciséis):** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda: [...]

V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

nacional o seguridad pública, sino que es necesario además que exista un elemento de daño que permita afirmar que su divulgación podría afectar gravemente la conducta de una de las funciones del Estado...⁵⁰.

Nadie durante el proceso legislativo puso en duda esta finalidad.

38. Así, en su ánimo de acercar el orden jurídico nacional a los estándares internacionales comúnmente aceptados en materia de transparencia⁵¹, el criterio definitorio para el Congreso de la Unión fue la posibilidad real de que la publicación de la información solicitada obstruyera las actividades preventivas o persecutorias del delito a cargo de la policía y/o el Ministerio Público, pero nunca la mera referencia temática ni la simple relación sustantiva con aquéllas. En esta tesitura, una interpretación del precepto legal que considerara como causa de reserva de información pública cualquier vínculo temático con las actividades de prevención o persecución de los delitos, por mínimo que éste fuera y sin importar que su difusión no afectara en modo alguno tales funciones estatales, iría frontalmente en contra del propósito manifiesto del legislador ordinario al introducir esa fracción. Tal postura interpretativa contravendría, desde luego, los objetivos que se planteó el Poder Constituyente al encomendar al Congreso de la Unión los términos específicos en que la información podía ser reservada temporalmente por razones de interés público, pero sobre todo su evidente intención de hacer prevalecer el principio de máxima publicidad como el criterio guía en la interpretación del derecho fundamental de acceso a la información⁵².

⁵⁰ “Iniciativa del Ejecutivo Federal, de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información”, en *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVIII Legislatura, Año V, No. 892, martes cuatro de diciembre de dos mil uno, pág. 18.

⁵¹ Véase *ibíd.*, pág. 20 (“Es posible afirmar que, en todos los casos, las excepciones previstas en la Ley corresponden a los estándares internacionales comúnmente aceptados en la materia y están siempre justificados por un equilibrio entre el derecho a la información y la protección del interés público”).

⁵² **Artículo 6° de la Constitución Federal:** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. [...]

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y

39. En tercer lugar, la causa de reserva de información prevista en la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal —precepto que simplemente replica las trece fracciones del artículo 113 de la Ley General— no debe interpretarse de manera aislada de las otras fracciones del mismo artículo que protegen el interés público, es decir, obviando los demás supuestos específicos en que la información podrá clasificarse como reservada, ni mucho menos ignorando su nexo sistemático y funcional con los diversos preceptos de la legislación secundaria de transparencia. La Ley General y la Ley Federal son, en su conjunto, el medio a través del cual el Congreso de la Unión pretendió armonizar los distintos intereses involucrados en la garantía del derecho de acceso a la información de la ciudadanía ante las autoridades de la Federación. Por consiguiente, en dichos ordenamientos legales se incluyeron diversas disposiciones que necesariamente deben tenerse en cuenta a la hora de determinar la aplicabilidad de las distintas causas de clasificación de la información pública.
40. Por un lado, cada fracción del artículo 110 de la Ley Federal tiene que analizarse como parte de un sistema donde las distintas normas jurídicas que imponen condiciones de aplicación a un supuesto de reserva de información, en tanto que delimitan los alcances del interés público frente al derecho fundamental de acceso a la información, muy frecuentemente son aplicables también a los demás supuestos de reserva. Así, por ejemplo, si la causa de clasificación por posible obstrucción de la prevención o persecución de los delitos busca conciliar el derecho de acceso a la información con el debido ejercicio de las funciones policiales y ministeriales de la Federación, ambas actividades claramente de interés

fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información. [...]

público, entonces la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal debe interpretarse necesariamente en función de los diversos preceptos legales que establecen y regulan la denominada **prueba de daño**.

41. De acuerdo con la legislación secundaria en materia de transparencia, la prueba de daño representa un elemento jurídico ineludible en la implementación de cualquier restricción legal del derecho de acceso a la información por razones de interés público. En concreto, los artículos 103⁵³, 108⁵⁴ y 114⁵⁵ de la Ley General —replicados a la letra por los artículos 102, 105 y 111 de la Ley Federal— disponen inequívocamente que *en todos los casos* en que un sujeto obligado estime aplicable una causa de reserva de información prevista en la ley, sin excepciones, se deberá realizar una prueba de daño a través de la cual se confirme de manera fundada y motivada que tal supuesto legal efectivamente se actualiza en el caso concreto. Por su parte, el artículo 104 de la Ley General establece concretamente el procedimiento que deben seguir los sujetos obligados al llevar a cabo tal prueba de daño. El precepto requiere que aquéllos justifiquen: (1) que la divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; (2) que ese riesgo supera el interés público general de difundir la información, y (3) que la limitación es proporcional y representa el medio menos restrictivo

⁵³ **Artículo 103 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** En los casos en que se niegue el acceso a la información, por actualizarse alguno de los supuestos de clasificación, el Comité de Transparencia deberá confirmar, modificar o revocar la decisión. Para motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, se deberán señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Además, el sujeto obligado deberá, en todo momento, aplicar una prueba de daño. Tratándose de aquella información que actualice los supuestos de clasificación, deberá señalarse el plazo al que estará sujeto la reserva.

⁵⁴ **Artículo 108 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** Los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen documentos o información como reservada. La clasificación podrá establecerse de manera parcial o total de acuerdo al contenido de la información del documento y deberá estar acorde con la actualización de los supuestos definidos en el presente Título como información clasificada.

En ningún caso se podrán clasificar documentos antes de que se genere la información. La clasificación de información reservada se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño.

⁵⁵ **Artículo 114 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente Título.

disponible para evitar el perjuicio⁵⁶. En términos de la legislación secundaria de transparencia, en suma, no puede haber reserva de información sin que los sujetos obligados hayan realizado una prueba de daño de conformidad con el procedimiento que la propia ley establece.

42. De este modo, en lo que se refiere al sistema de acceso a la información pública a cargo de los órganos de la Federación, la normativa relativa a la prueba de daño claramente es funcional y aplicable a todas las fracciones del artículo 110 de la Ley Federal que protegen el interés público y, por consiguiente, un requisito ineludible para establecer que la fracción VII se actualiza en un caso concreto. Ahora bien, si en el sistema normativo recién descrito la prueba de daño es *necesaria* para considerar actualizada esta causa de reserva de información, entonces la mera vinculación de la información solicitada con las actividades de prevención o persecución de los delitos no puede ser *suficiente* para llegar a tal conclusión.
43. Por otro lado, al interpretarse la causa de reserva de información prevista en la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal, deben tenerse en cuenta también los diversos preceptos relativos a las denominadas **versiones públicas** de los documentos que contienen información clasificada (reservada o confidencial). Si, por ejemplo, el artículo 111 de la Ley General —retomado a la letra por el artículo 108 de la Ley Federal— dispone categóricamente que, para efectos de atender una solicitud de información, los sujetos obligados “*deberán elaborar una Versión Pública (sic) en la que se testen las partes o secciones clasificadas*”⁵⁷, entonces sería francamente un contrasentido considerar que lo que actualiza la causa de reserva referida es la simple vinculación de la información solicitada con las actividades de prevención o persecución de los delitos. Dado que una de las funciones principales de

⁵⁶ Véase *supra* nota 41.

⁵⁷ Véase *supra* nota 34.

una versión pública es precisamente evitar que la divulgación de la información relacionada con actividades de interés público perjudique el debido ejercicio de éstas, la obligación de elaborar documentos testando la información clasificada perdería sentido si un mínimo vínculo temático con dichas actividades estatales fuera suficiente para clasificar la información solicitada como reservada. Dicho a la inversa, en parte las versiones públicas existen justamente para poder difundir la información pública vinculada con las funciones preventivas y persecutorias del Estado sin obstaculizarlas. Aquéllas funcionan, por decirlo de una manera, como un virtuoso justo medio entre el derecho de acceso a la información y el interés público.

44. Íntimamente relacionado con lo anterior, el artículo 112 de la Ley General —replicado por el artículo 120 de la Ley Federal— dispone que en las versiones públicas no podrá omitirse la información contenida en las denominadas obligaciones de transparencia⁵⁸. Si en términos del diverso artículo 69, fracción V, de la Ley Federal, dentro de tales obligaciones se incluyen las de los sujetos pertenecientes al Poder Ejecutivo Federal de poner a disposición del público y actualizar diversa información tanto estadística como específica “*en materia de seguridad pública y procuración de justicia*”⁵⁹, entonces tampoco sería lógico concluir que la mera vinculación de la información solicitada con las actividades de prevención y persecución de los delitos es suficiente para que se actualice la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal.
45. En la medida en que la información que debe ponerse a disposición del público en estas dos materias necesariamente —es decir, por definición— se encontrará vinculada con las funciones preventivas y persecutorias del delito, una interpretación en ese sentido resultaría invariablemente en versiones públicas que omitirían información cuya difusión es obligatoria en términos de ley. Además de que ello contravendría a todas luces el

⁵⁸ **Artículo 112 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** La información contenida en las obligaciones de transparencia no podrá omitirse en las versiones públicas.

⁵⁹ Véase *supra* nota 44.

texto expreso del referido artículo 112 de la Ley General, tornaría superfluos los diversos incisos que imponen a la Federación obligaciones de transparencia en seguridad pública y procuración de justicia. En pocas palabras, no sería congruente exigir a los sujetos obligados poner determinada información a disposición de la ciudadanía y, al mismo tiempo, permitirles omitirla de las versiones públicas que generen al atender las solicitudes de información que les formula esa misma ciudadanía.

46. Por último, en tiempos recientes la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ido enriqueciendo gradualmente su jurisprudencia en torno a la legislación secundaria en materia de transparencia y acceso a la información. Si bien dicha regulación legal se ha ido adaptando en función de la evolución sustantiva y competencial del régimen constitucional mexicano, en esta materia los precedentes del Máximo Tribunal —tanto del Pleno como de las dos Salas— son consistentes en el sentido de que las reservas absolutas de información transgreden el derecho humano de acceso a la información.
47. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2006, por ejemplo, la Suprema Corte se pronunció en el sentido de que la imposibilidad de acceder a los expedientes judiciales prevista en la antigua legislación de transparencia *“no puede considerarse como una regla absoluta, sino que existen supuestos en los cuales su difusión produce, para la sociedad, mayores beneficios que los daños que pudieran provocarse con su divulgación, circunstancias que obligan a hacer una excepción a la regla general y difundir la información de que se trata”*⁶⁰. Asimismo, al resolver la contradicción de tesis 56/2011, el Tribunal Pleno consideró que las limitaciones legales al derecho de acceso a la información siempre deben interpretarse de manera restrictiva, pues preservar el rol que le

⁶⁰ Véase la jurisprudencia número P./J.45/2007 de rubro **“INFORMACIÓN RESERVADA. EXCEPCIÓN A LA PROHIBICIÓN DE SU DIVULGACIÓN.”**, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, tomo XXVI, diciembre de 2007, pág. 991.

corresponde a este derecho fundamental en un orden democrático requiere que aquéllas no se conviertan la regla general en la práctica⁶¹. Esta postura fue reiterada recientemente por el Pleno al resolver los recursos de revisión en materia de seguridad nacional 1/2017 y 2/2017⁶².

48. En esta misma línea, la Primera Sala de la Suprema Corte al resolver el amparo en revisión 173/2012 determinó la inconstitucionalidad de la restricción absoluta al acceso al expediente de una averiguación previa prevista en el artículo 16 del hoy ya abrogado Código Federal de Procedimientos Penales. Concretamente, consideró que ese precepto legal transgredía el derecho humano de acceso a la información porque no existían criterios objetivos que permitieran determinar casuísticamente cuál era la información que debía reservarse y, en consecuencia, se impedía que el sujeto obligado pudiera discernir su actuar para considerar las condiciones en que se encontraba o no reservada la información solicitada⁶³. Muy recientemente esta Segunda Sala retomó de manera implícita ese mismo criterio al resolver el amparo en revisión 894/2018. Aunque en esa ocasión no declaramos la inconstitucionalidad del precepto, la razón esencial para ello fue que, a diferencia del contexto legal en que había resuelto la Primera Sala, la creación de ciertos mecanismos en la legislación secundaria de transparencia a partir del año dos mil quince había eliminado el carácter absoluto de la restricción legal prevista en el Código. En específico, la normativa vigente relativa a la prueba de daño ahora sí permitía analizar casuísticamente si se generaba un perjuicio al interés público por difundirse información contenida en la averiguación previa⁶⁴.

⁶¹ Contradicción de tesis 56/2011, págs. 57 y 58 (“...conforme al artículo 6° Constitucional, en la interpretación del derecho fundamental de acceso a la información pública, debe prevalecer el principio de máxima publicidad, por tanto, las excepciones deben ser interpretadas restrictivamente, esto es, de manera tal que se favorezca el derecho de acceso a la información, satisfagan un objetivo legítimo y sean necesarias en una sociedad democrática al orientarse a satisfacer un interés público imperativo, cuidando en todo momento que las excepciones no deben convertirse en la práctica en la regla general...”).

⁶² Recurso de revisión en materia de seguridad nacional 1/2017, págs. 21 y 22; y recurso de revisión en materia de seguridad nacional 2/2017, págs. 39 y 30.

⁶³ Véanse las dos tesis aisladas derivadas de este asunto en *supra* notas 36 y 37.

⁶⁴ Amparo en revisión 894/2018, págs. 16 y 17 (“De ahí que no exista la incongruencia interna argumentada por el quejoso, pues dada la modificación legislativa del sistema normativo mediante el cual los sujetos obligados deben revisar el acceso a la información solicitada por un

49. Como puede observarse, la postura de la Suprema Corte frente al derecho de acceso a la información pública y el principio de máxima publicidad ha contribuido a su vez a que la legislación de transparencia incorpore nuevos mecanismos como la ya explicada prueba de daño para evitar que las restricciones absolutas se den en la práctica. Por lo tanto, sujetar la actualización de la fracción VII del artículo 10 de la Ley Federal a la mera vinculación de la información solicitada con actividades de prevención o persecución de los delitos, como lo hizo el juez de distrito, también iría en contra de un marcado proceso evolutivo que ha experimentado la legislación de transparencia —acompañada de la interpretación constitucional, desde luego— en el sentido de erradicar las restricciones absolutas al derecho de acceso a la información. De aceptarse tal interpretación no habría supuesto alguno en el que pudiera entregarse a la ciudadanía información relacionada con la seguridad pública ni con la procuración de justicia.
50. Ello dejaría fuera del control ciudadano una variedad de novedosas y complejísimas actividades cuya única razón de ser es hacer más eficientes las labores de prevención y persecución de delitos, sobre cuyo funcionamiento desde luego el público tiene derecho a saber mientras ello no obstaculice la actividad policial o ministerial, o bien transgreda la vida privada de las personas. Mantenerlas en completa secrecía, en cambio, vetaría de facto cualquier tipo de control social sobre los nuevos medios tecnológicos que tiene el Estado para allegarse de información y optimizar sus labores. Ha sido criterio reiterado del Tribunal Pleno que el derecho a la información goza de un doble carácter, es decir, como derecho subjetivo y como garantía social. Mientras que en el primer

particular en comparación con el que analizó la Primera Sala en el recurso de revisión 173/2012, el Juez consideró que la interpretación del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales varió y la norma establecida en él no debe entenderse más como una prohibición de acceso a la información absoluta, sino que en cada caso debe valorarse si la información solicitada tiene que entregarse o clasificarse con base en una prueba de daño; razón por la que lógicamente no estaba obligado a concluir como lo hizo la Primera Sala”).

supuesto tiene por objeto maximizar la autonomía personal de los ciudadanos, en su faceta de derecho colectivo se traduce en un instrumento para que la sociedad ejerza un control sobre el funcionamiento institucional de los poderes públicos mediante la publicidad y transparencia de los actos de gobierno⁶⁵. Anular este control social mediante una interpretación de la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal que invariablemente desemboca en una reserva absoluta de la información pública en seguridad pública y procuración de justicia, no corresponde con la evolución reciente de nuestro orden jurídico ni con los valores que ha buscado proteger.

51. En conclusión, un análisis gramatical, teleológico, sistemático-funcional e histórico del artículo 110 de la Ley Federal arroja con toda claridad que los sujetos obligados en materia de transparencia no deben clasificar como reservada toda información pública solicitada que se vincule con la prevención o persecución de los delitos. En un caso concreto no puede considerarse actualizada la fracción VII de ese precepto legal si no está debidamente acreditado —a través del procedimiento de prueba de daño previsto en el artículo 104 de la Ley General— que la difusión de la información solicitada por el interesado puede efectivamente obstruir tales funciones a cargo de la policía o del Ministerio Público.
52. Por estas razones, se estima **sustancialmente fundado** el agravio del recurrente relativo a que el juez de distrito indebidamente consideró actualizada la causa legal de reserva establecida en la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal por el simple vínculo de la información solicitada con las actividades preventivas y persecutorias de los delitos a cargo de la Federación, vulnerando así en perjuicio del quejoso el derecho fundamental de acceso a la información previsto en el artículo 6°, apartado A, de la Constitución Federal. En consecuencia, deben quedar insubsistentes todas las consideraciones de la sentencia recurrida en el

⁶⁵ Véase la jurisprudencia con número P./J.54/2008 del Tribunal Pleno cuyo rubro es “**ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL**”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVII, junio de 2008, pág. 743.

sentido de que la información solicitada actualizaba tal causa de reserva por su vínculo con las investigaciones del Ministerio Público, así como aquellas consideraciones en donde el juez de distrito afirmó que en el presente asunto no eran aplicables las tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte relativas al acceso a la averiguación previa porque se referían a la fracción XII del artículo 110 de la Ley Federal.

2) ¿El sujeto obligado puede clasificar información pública con el carácter de reservada y fijar el plazo de esa clasificación previamente a que se realice una prueba de daño?

53. Una vez zanjada la primera cuestión, responder la segunda pregunta se vuelve relativamente sencillo. Como recién se explicó (véase *supra* párrs. 40 a 42), la prueba de daño es un elemento que el legislador ordinario ha establecido para que los sujetos obligados en materia de transparencia y acceso a la información puedan determinar de manera razonada si efectivamente en un caso concreto se actualiza alguna de las causas de reserva de información previstas en la ley. Inexistente en la legislación secundaria de la materia hasta el año de dos mil quince, la incorporación de dicho mecanismo al sistema es un signo indiscutible de la tendencia del orden jurídico mexicano hacia potenciación del derecho de acceso a la información.
54. Al decir de la exposición de motivos de la iniciativa que culminó en la Ley General vigente, las pruebas “de daño” y “de interés público” fueron los dos componentes centrales por medio de los cuales se le vendría a dar operatividad práctica al principio de máxima publicidad en el ejercicio del derecho de acceso a la información. Dado que ese principio constitucional implicaba que las excepciones a la publicidad de la información gubernamental debían ser interpretadas en forma restrictiva y limitada, el Congreso de la Unión reconoció la necesidad de crear

elementos jurídicos adicionales que aseguraran que aquéllas fueran aplicadas por los sujetos obligados sólo cuando ello se justificara plenamente⁶⁶.

55. Mientras que la “prueba de daño” establecería las condiciones para poder *clasificar* en un caso concreto información con el carácter de *reservada* por la afectación social que su difusión podría generar, la “prueba de interés público”, en cambio, serviría para *desclasificar* información previamente clasificada como *confidencial* en razón de los beneficios que su difusión traería a la sociedad⁶⁷. El legislador anticipó que, en términos prácticos, la existencia de la prueba de daño se traduciría en que el sujeto obligado sólo podría negar el acceso a la información pública solicitada por un particular después de haberse llevado a cabo el procedimiento reglado que demostrara que su divulgación efectivamente era susceptible de generar un perjuicio —obviamente previsto de manera expresa en la ley como causa de reserva— claramente mayor a aquel que traería aparejado su clasificación. Sin embargo, si la prueba no arrojaba datos contundentes, entonces debería privilegiarse la publicación de la información⁶⁸.
56. Así, la prueba de daño se convirtió en un elemento esencial dentro de todo procedimiento de clasificación de información pública como reservada que lleven a cabo los sujetos obligados de todos los niveles de gobierno. Por lo que se refiere al que corresponde a los órganos de la Federación —que es el que aquí interesa— la Ley General y la Ley

⁶⁶ “Iniciativa de diversos senadores de los grupos parlamentarios de los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Verde Ecologista de México, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, en *Gaceta del Senado*, Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, LXII Legislatura, Año 3, No. 64, tomo I, martes 2 de diciembre de dos mil catorce, pág. 99.

⁶⁷ *Ibíd.*, pág. 113.

⁶⁸ *Ibíd.*, págs. 99 y 100 (“Respecto de este principio debe entenderse, en términos prácticos, que la limitación del derecho de acceso a la información es muy restringida, es decir, que solo en los casos señalados por la Ley, como son las causas o supuestos de reserva o confidencialidad, será justificado —cuando se funde y motive debidamente— que el acceso a la información sea denegado. Luego entonces, sólo podrá negarse el acceso público de la información cuando se actualice la llamada ‘prueba de daño’, mediante la cual, al momento de restringir el acceso a una información determinada, se deberá demostrar que su divulgación podría representar un daño mayor que su no publicación. En los casos en los que la “prueba de daño” no arroje resultados contundentes; esto es que el peligro o el perjuicio no sean evidentes, entonces se deberá privilegiar la publicación de la información”).

Federal son inequívocas en que la prueba de daño es una condición necesaria para clasificar información con el carácter de reservada.

57. Primero, tanto el artículo 108 de la Ley General como el artículo 97 de la Ley Federal establecen de manera expresa que “la clasificación de información reservada se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño”⁶⁹. Segundo, mientras que los artículos 113 de la Ley General y 110 de la Ley Federal establecen en términos idénticos trece supuestos legales en que la información podrá clasificarse como reservada por un sujeto obligado, los artículos subsecuentes —es decir, 114 de la Ley General y 111 de la Ley Federal— disponen a la letra que “las causales (sic) de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño...”⁷⁰. En la medida que ninguna fracción se encuentra excluida de la prueba de daño y que la fracción XIII⁷¹ abarca los supuestos de reserva previstos en otras leyes —siempre y cuando sean compatibles con las bases, principios y disposiciones de la legislación en la materia— así como en los tratados internacionales, se entiende que la prueba de daño es necesaria en todos y cada uno de los casos en que se pretenda reservar información por parte de los sujetos obligados de la Federación.

58. Si, por un lado, la prueba de daño es un requisito ineludible para clasificar información como reservada en cualquier caso concreto y, por otro, dentro del procedimiento de clasificación está establecido expresamente que en todos los casos en que se clasifique información como reservada se deberá fijar un plazo de reserva, entonces la realización de la prueba de daño también es un requisito indispensable para determinar cualquier plazo de reserva de información en un caso concreto. Efectivamente, mientras que el artículo 103, último párrafo, de la Ley General establece

⁶⁹ *Supra* nota 54.

⁷⁰ Véase *supra* notas 42 y 55.

⁷¹ Véase *supra* nota 26.

que tratándose de aquella información que actualice los supuestos de clasificación, “deberá señalarse el plazo al que estará sujeto la reserva”⁷², por su parte el artículo 100 de la Ley Federal dispone que al clasificar información con el carácter de reservada “es necesario, en todos los casos, fijar un plazo de reserva”⁷³. De este modo, la prueba de daño no sólo es una condicionante para la clasificación misma de la información como reservada, sino también para que los sujetos obligados establezcan el periodo de tiempo en que la información permanecerá con tal carácter inaccesible a la ciudadanía.

59. Por estas evidentes razones, contrariamente a lo que sostuvo el juez de distrito, ni el sujeto obligado ni el órgano garante pueden concluir la actualización de una causa de clasificación de información como reservada, ni tampoco establecer un plazo de clasificación, previamente a la realización de una prueba de daño mediante el procedimiento establecido por la propia ley. Como toda condicionante de aplicación de un precepto jurídico, la prueba de daño es un requisito *sine qua non* para que se actualice un supuesto legal de reserva de información y, por consiguiente, tanto la clasificación como la determinación de su temporalidad siempre deben ser posteriores a la realización de la prueba.
60. En resumen, la regulación legal del proceso de clasificación de información es bastante clara en el sentido de que los sujetos obligados en materia de transparencia no pueden considerar actualizada una causa legal de clasificación de información con el carácter de reservada, ni tampoco fijar la temporalidad de esa clasificación, si ello no está sustentado en una prueba de daño realizada *previamente* y conforme al procedimiento que establece la propia ley.
61. Por estas razones, también se estiman **sustancialmente fundados** los agravios del recurrente en el sentido de que el juez de distrito

⁷² *Supra* nota 53.

⁷³ **Artículo 100 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información:** Al clasificar información con carácter de reservada es necesario, en todos los casos, fijar un plazo de reserva.

indebidamente desestimó los planteamientos relativos a que se había clasificado la información solicitada como reservada por un periodo de cinco años sin haberse realizado con anterioridad la prueba de daño correspondiente y, por ende, sin haberse verificado que las reservas invocadas fueran compatibles con las bases, principios y disposiciones de la legislación de transparencia, vulnerando con ello los artículos 6°, apartado A, 14 y 16 de la Constitución Federal. En consecuencia, deben dejarse insubsistentes todas las consideraciones de la sentencia recurrida que hayan convalidado la ausencia de una prueba de daño previa a la clasificación de información como reservada y al establecimiento del plazo de reserva, respecto de las solicitudes de información formuladas por el quejoso, así como aquellas consideraciones en el sentido de que otorgarle la información contravendría disposiciones de orden público e interés social relativas a la adecuada administración de justicia de los delitos que se perseguían.

3) ¿En una versión pública puede testarse información adicional a la clasificada como confidencial o reservada?

62. La tercera pregunta tampoco representa ya mayor problema. Como se explicó líneas arriba (véase *supra* párrs. 43 a 45), las versiones públicas son una herramienta creada precisamente para que la ciudadanía pueda ejercer el derecho de acceso a la información preservando simultáneamente el interés público y los derechos de terceros. Concretamente, en términos del artículo 3, fracción XXI, de la Ley General, una versión pública es un documento o expediente en el que se da acceso a la información eliminando u omitiendo las partes o secciones clasificadas⁷⁴. Asimismo, de acuerdo con los artículos 111 de la Ley

⁷⁴ **Artículo 3 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información:** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

[...]

XXI. Versión Pública: Documento o Expediente en el que se da acceso a información eliminando u omitiendo las partes o secciones clasificadas.

General⁷⁵ y 118 de la Ley Federal⁷⁶, al elaborarse una versión pública el sujeto obligado debe indicar de manera genérica el contenido de las partes o secciones clasificadas, fundando y motivando su clasificación. Por su parte, el artículo 112 de la Ley General —replicado por el 109 de la Ley Federal— establece que en las versiones públicas no se puede omitir información contenida en las denominadas obligaciones de transparencia⁷⁷.

63. Estando claro que legalmente en una versión pública siempre debe testarse la información clasificada y que nunca puede ser testada aquella información que represente una obligación de transparencia, dado que no toda información pública representa necesariamente una obligación de transparencia en los términos de ley, al parecer aún no ha sido completamente zanjado si es válido que en dichas versiones públicas se testen elementos adicionales a la información clasificada como reservada o confidencial. Un análisis de las disposiciones jurídicas correspondientes, sin embargo, demuestra que esto simplemente no es posible en el orden constitucional mexicano.
64. En términos del artículo 6°, apartado A, fracciones I⁷⁸ y II⁷⁹ de la Constitución Federal, así como de la jurisprudencia del Tribunal Pleno, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública tiene solamente dos límites constitucionales: el interés público y la vida privada de las personas⁸⁰. Estos dos límites se traducen, a su vez, en dos únicas

⁷⁵ Véase *supra* nota 34.

⁷⁶ **Artículo 118 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información:** Cuando un documento o expediente contenga partes o secciones reservadas o confidenciales, los sujetos obligados a través de sus áreas, para efectos de atender una solicitud de información, deberán elaborar una versión pública en la que se testen las partes o secciones clasificadas, indicando su contenido de manera genérica, fundando y motivando su clasificación, en términos de lo que determine el Sistema Nacional.

⁷⁷ Véase *supra* nota 58.

⁷⁸ Véase *supra* nota 48.

⁷⁹ **Artículo 6° de la Constitución Federal:** [...]

A. [...].

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

[...]

⁸⁰ Véase la jurisprudencia del Tribunal Pleno de rubro **“DERECHO A LA INFORMACIÓN, SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONAL Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS”**, citada en *supra* nota 27.

categorías constitucionales de clasificación de la información pública —*reservada* o *confidencial*— que están previstas en la fracción VIII de ese mismo precepto y cuyo desarrollo está encomendando mediante una reserva de ley al Congreso de la Unión⁸¹. Estas dos categorías son las que rigen todo el procedimiento de clasificación que establece la legislación secundaria de transparencia.

65. Por un lado, el interés público o general se protege a través de la clasificación de la información como reservada. Por el otro, la vida privada de las personas y los derechos de terceros se protegen a través de la clasificación de la información como confidencial. Mientras que la primera categoría siempre debe sujetarse a un plazo determinado y —como ya se explicó— depende de la realización de la “prueba de daño”, la segunda categoría no está sujeta a temporalidad alguna, pero puede ceder posteriormente ante el interés general mediante la realización de la — también ya mencionada— “prueba de interés público”.
66. Si la Constitución Federal sólo permite al legislador ordinario desarrollar dos límites al derecho de acceso a la información y, consecuentemente, en función de ellos la legislación secundaria en la materia desarrolla únicamente las categorías constitucionales de reservada y confidencial para efectos de la clasificación de la información pública, entonces lógicamente en la versión pública de un documento en poder del estado mexicano no puede omitirse más información que la reservada o la confidencial, clasificada como tal en los términos y bajo los

⁸¹ **Artículo 6° de la Constitución Federal:** [...]

A. [...].

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

[...]

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

[...]

procedimientos que para ese efecto establece la propia ley. En la medida que estas dos categorías son la única vía legal para clasificar la información pública en poder de un sujeto obligado, son también la única manera constitucionalmente válida de limitar el derecho de acceso a la información en un caso concreto.

67. No hay, en otras palabras, forma de negar válidamente a la ciudadanía el acceso a la información pública existente que no sea el procedimiento de clasificación previsto en la legislación de transparencia. Si ese procedimiento legal no puede válidamente prever —y no prevé— otra categoría adicional a las que protegen el interés público y los derechos de terceros, el documento público generado testando la información que corresponda a las dos categorías de clasificación no tiene otra razón de ser que otorgar al ciudadano el resto de la información existente que no se encuentre clasificada como reservada o confidencial. En tanto producto específicamente diseñado para conciliar el derecho de acceso a la información con el interés público y la vida privada de las personas, una versión pública jamás puede limitar este derecho fundamental con algún otro interés no reconocido por la Constitución ni desarrollado por la legislación secundaria.
68. Ahora bien, si en una versión pública únicamente puede testarse información que haya sido clasificada bajo las condiciones que establece la ley, entonces por definición su contenido no puede incluir información que no sea de acceso público. Por lo tanto, un sujeto obligado no puede negarse a entregar la versión pública de un documento en su poder bajo el argumento de que ésta incluye información que debe resguardarse, si dicha información no ha sido antes clasificada debidamente bajo las categorías y en los términos que prescribe la ley. Así, jamás puede negarse el acceso a una versión pública porque contenga información que no fue reservada mediante una prueba de daño, o bien que no puede ser considerada como confidencial conforme a la ley.

69. En conclusión, de un análisis sistémico de la legislación secundaria en materia de transparencia se desprende claramente que dentro de una versión pública no puede testarse, bajo contexto o circunstancia alguna, información adicional a la debidamente clasificada como confidencial o reservada. La información no clasificada en términos de ley es pública y los documentos en versión pública que la contengan siempre deben entregarse de inmediato por el sujeto obligado al solicitante cuando éste cumpla los requisitos establecidos en la ley.

70. Por lo tanto, también se estiman **sustancialmente fundados** los agravios del recurrente en el sentido de que en la sentencia de amparo indebidamente se desestimaron los planteamientos relativos a la omisión del INAI de verificar la debida aplicación de las normas relativas a la elaboración de versiones públicas, vulnerando así el juez de distrito los artículos 6°, apartado A, 14, 16 y 17 de la Constitución Federal. En consecuencia, deben quedar insubsistentes todas las consideraciones de la sentencia recurrida donde se sostuvo que los documentos requeridos por el quejoso invariablemente contendrían información que no podía dársele a conocer al solicitante, así como aquellas donde se afirmó que las violaciones a las normas de elaboración de las versiones públicas no podían ser analizadas hasta en tanto el Consejo de la Judicatura no emitiera una nueva resolución debidamente fundada y motivada en la que aplicara la prueba de daño correspondiente y reservara por un periodo de cinco años la información solicitada.

4) ¿El interesado debe demostrar interés público para que se le entregue la información solicitada?

71. Finalmente, procede responder muy brevemente si el interés público es un requisito del ejercicio del derecho al acceso a la información pública de la ciudadanía. Esta pregunta es la menos problemática de todas, pues

denota un error manifiesto del juez de distrito en torno al significado del artículo 6°, apartado A, fracción III, de la Constitución Federal⁸². El juzgador de amparo sostuvo que, contrariamente a lo alegado por el quejoso, éste no había demostrado que la información solicitada fuera de alto interés público para la sociedad.

72. Independientemente de que durante el proceso de reformas constitucionales que desembocaron en la introducción de esa fracción en julio de dos mil siete quedó de manifiesto que el propósito del Constituyente Permanente fue precisamente eliminar cualquier obstáculo o pretexto a la entrega de la información pública⁸³, basta simplemente con ver la letra de la Constitución Federal para constatar que en el sistema de acceso a la información pública de nuestro país no se tiene que demostrar algún tipo de interés para que se entregue la información pública que se solicita. Su texto expreso señala que *“toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública...”*⁸⁴.
73. Si el interés de la información no se tiene que acreditar para efectos de acceder a ella, ni tampoco debe justificarse la utilización de la misma, entonces no hay contexto alguno en el que la falta de acreditación del interés social de la información que solicita un ciudadano pueda ser una

⁸² **Artículo 6° de la Constitución Federal:** [...]

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

⁸³ Véase el “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de la Función Pública, con proyecto de decreto que reforma el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, en *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, número 2204-II, martes primero de marzo de dos mil siete, pág. 15 (“3) *Fracción tercera.* Se establece que el ejercicio del derecho de acceso a la información, y de acceso y rectificación de datos personales, no pueden estar condicionados; no se debe requerir al gobernado identificación alguna, ni acreditación de un interés y tampoco justificación de su posterior utilización. No se puede por ello establecer condiciones que permitan a la autoridad, de manera discrecional, juzgar sobre la legitimidad del solicitante o del uso de la información. En todo caso, los mecanismos para corregir eventuales usos incorrectos de la información, le corresponde a otras leyes. En consecuencia, el hecho de no requerir acreditación de interés alguno en el ejercicio de estos derechos implica, en el caso de información, que la calidad de pública o reservada de la misma, no se determina en referencia a quien la solicite (sujeto), sino a la naturaleza de aquélla (objeto), y en el caso de datos personales, únicamente se requerirá acreditar la identidad de su titular para su acceso y la procedencia de su rectificación, en su caso. Esta hipótesis procede tanto en el ámbito de los órganos públicos como de aquellos privados que manejen datos personales.”) (Énfasis en original).

⁸⁴ *Supra* nota 82.

consideración jurídica válida para motivar su negativa. Consecuentemente, ello tampoco puede ser una razón para convalidar en un juicio de amparo una negativa de acceso a la información en ese sentido. No se entiende entonces por qué el juez de distrito introdujo al procedimiento de solicitud de información del quejoso un requisito que está prohibido expresamente por la Constitución Federal.

74. De este modo, también se estima **sustancialmente fundado** el agravio relativo a que el juzgador de primera instancia desatendió la cuestión efectivamente planteada e indebidamente consideró que el quejoso debía demostrar el interés público de la información. En consecuencia, deben quedar sin efecto todas las consideraciones del juez de distrito en el sentido de que el quejoso no había demostrado en forma alguna el alto interés para la sociedad de la información que solicitaba.

C

75. Al haberse estimado sustancialmente fundados todos los agravios esgrimidos por el recurrente y, en consecuencia, quedado insubsistentes las consideraciones torales emitidas por el juez de distrito en el juicio de amparo indirecto 722/2017, lo procedente en términos del artículo 93, fracción V, de la Ley de Amparo⁸⁵ es que **se revoque la sentencia recurrida** en lo que fue materia de la revisión, para el efecto de que esta Segunda Sala dicte la sentencia que corresponda. Así, dentro de este apartado se examinará en sus méritos el concepto de violación que el quejoso hizo valer contra la resolución de quince de marzo de dos mil diecisiete emitida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) en el recurso de revisión administrativa RRA/4298/16 y sus acumulados.

⁸⁵ Véase *supra* nota 24.

76. **Acto reclamado.** Como ya se adelantó, en lo que interesa al presente asunto, el pleno del INAI estimó parcialmente fundado el argumento del interesado respecto de la indebida clasificación de la información solicitada como reservada por el sujeto obligado. Consideró que aunque en el caso no se actualizaban todas las causas de reserva que habían sido invocadas por Consejo de la Judicatura Federal para clasificar dicha información, sí se daba el supuesto de reserva previsto en la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal. Al respecto la autoridad responsable esgrimió esencialmente tres argumentos.
77. Primero, se refirió a esa fracción de la Ley Federal, así como al lineamiento Vigésimo Sexto de los *Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de las Versiones Públicas*⁸⁶, y señaló que esas disposiciones en su conjunto establecían las condiciones para que se pudiera considerar actualizado ese supuesto de reserva. Añadió, sin embargo, que no debía perderse de vista que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley Federal, el sujeto obligado debía fundar y motivar la reserva mediante la prueba de daño a que hacía referencia el artículo 104 de la Ley General⁸⁷.
78. Segundo, el INAI señaló que considerando los artículos 16, párrafo décimo tercero, y 21, párrafo primero, de la Constitución Federal, no se podía ver de manera aislada la actividad del juez y la autoridad investigadora, por la estrecha relación que guardaban en el caso concreto. Estimó que dado el contenido de las tesis de rubro **“EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANO”** y **“COMUNICACIONES PRIVADAS. DEBE EXISTIR UNA AUTORIZACIÓN JUDICIAL PARA INTERVENIRLAS, AUN EN CASOS DE INVESTIGACIÓN SOBRE DELINCUENCIA ORGANIZADA”**, así como de lo dispuesto en los artículos 278 Ter del Código Federal de

⁸⁶ Véase *supra* nota 30.

⁸⁷ Cuaderno principal del juicio de amparo indirecto 722/2017, foja 100.

Procedimientos Penales; 291, 295 y 300 del Código Nacional de Procedimientos Penales; 16, primer párrafo, y 20 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada; así como 189, y 190, fracción II, de la Ley Federal de Telecomunicaciones, resultaba innegable que tanto las solicitudes como las resoluciones recaídas a ellas que había requerido el interesado se encontraban vinculadas con las actividades que llevaban a cabo tanto el Ministerio Público como las policías. Explicó que las mismas se solicitaban por las autoridades para robustecer las investigaciones que llevaban a cabo y que en ellas la autoridad judicial tenía un papel fundamental y que la orden de destruir tales documentos cuando no se relacionaran con los delitos investigados demostraba ese vínculo⁸⁸.

79. Finalmente, la autoridad responsable señaló que esta Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 937/2015 había establecido que la intervención de comunicaciones privadas y las obligaciones en materia de seguridad y justicia en términos de la Ley Federal de Telecomunicaciones constituían una medida encaminada a asegurar el ejercicio pleno de los derechos al lograr la eficacia de las investigaciones en la comisión de algún delito. Asimismo, sostuvo que los artículos 302 del Código Nacional de Procedimientos Penales, así como 104 y 105 del Código Federal de Procedimientos Penales, disponían que quienes participaran en alguna intervención de comunicaciones privadas, debían observar el deber de secrecía y sigilo sobre el contenido de las mismas para el éxito de las investigaciones cuando estas se relacionaran con cateos, providencias precautorias, aseguramientos y otras diligencias análogas. Concluyó que al constituir diligencias que formaban parte de las investigaciones a cargo del Ministerio Público, la difusión de las versiones públicas solicitadas por el interesado podía entorpecer la prevención y persecución de los delitos, así como poner en riesgo la investigación correspondiente⁸⁹.

⁸⁸ *Ibíd.*, foja 102.

⁸⁹ *Ibíd.*, foja 103.

80. Por esas razones, y dado que en términos del artículo 99 de la Ley Federal, la información clasificada como reservada con base en el artículo 110 de ese ordenamiento podía permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años, así como que ese periodo era adecuado y acorde considerando la naturaleza de la información solicitada, el INAI determinó modificar la respuesta del Consejo de la Judicatura Federal para el efecto de que emitiera una resolución debidamente fundada y motivada, aplicando la prueba de daño correspondiente, mediante la cual reservara por un periodo de cinco años, con fundamento en la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal, las versiones públicas solicitadas⁹⁰.
81. **Concepto de violación.** Como también ya se mencionó, en la demanda de amparo indirecto el quejoso aduce que la resolución del INAI, al instruir al Consejo de la Judicatura Federal para que reservara de manera absoluta las versiones públicas solicitadas con independencia del resultado de la prueba de daño ordenada, vulneraba en su perjuicio los derechos fundamentales de acceso a la información pública, a la legalidad, así como a la debida fundamentación y motivación, previstos en los artículos 1°, 6°, 14 y 16 de la Constitución Federal; 8 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁹¹.
82. Concretamente, afirma que el INAI no aplicó en su totalidad lo señalado por el artículo 110 de la Ley Federal, en tanto que no justificó la reserva ordenada para las versiones públicas de manera tal que fuera acorde con las bases, principios y disposiciones establecidas en la normativa de transparencia, como le obligaba la fracción XIII de ese precepto. Asimismo, sostiene que el INAI instruyó al sujeto obligado a realizar una prueba de daño que invariablemente derivara en una clasificación de las versiones públicas solicitadas, lo que es contrario a lo previsto en ese sentido por los artículos 111 de la Ley Federal y 104 de la Ley General. Por último, el quejoso explica que se le impide el acceso a la información

⁹⁰ *Ibíd.*, foja 104.

⁹¹ *Ibíd.*, foja 8.

de alto interés público que no compromete de ninguna manera las actividades de investigación y persecución de los delitos⁹², máxime que los precedentes de la Suprema Corte señalan que las disposiciones que establecen que determinada información debe ser clasificada como reservada no puede constituirse en reglas absolutas⁹³.

83. **Cuestión jurídica a resolver.** La cuestión en este apartado se limita a dilucidar si la decisión del INAI en el sentido de estimar actualizada la causa de reserva prevista en la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal e instruir al Consejo de la Judicatura a emitir una resolución debidamente fundada y motivada, aplicando la prueba de daño correspondiente, mediante la cual reserve por cinco años la información solicitada, vulnera o no los preceptos constitucionales invocados por el quejoso.
84. Por todas las razones señaladas en el apartado anterior (*supra* párrs. 34 a 74), que en ánimo de evitar repeticiones innecesarias se tienen aquí por reproducidas, la Segunda Sala estima **sustancialmente fundado** el concepto de violación esgrimido por el quejoso y suficiente para concederle el amparo contra la resolución reclamada.
85. En síntesis, contrariamente a lo que sostuvo la autoridad responsable, en el caso no podía establecerse que se actualizaba la causa de reserva prevista en la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal por la mera vinculación de la información solicitada con actividades de prevención o persecución de los delitos y, por tanto, se omitió verificar que la reserva fuera acorde con las bases, principios y disposiciones establecidas en la normativa de transparencia. Tampoco se podía establecer que dicha causa legal de reserva se actualizaba en el caso concreto, ni establecer un plazo para tal efecto, sin que *previamente* se hubiera realizado una

⁹² *Ibíd.*, foja 8.

⁹³ *Ibíd.*, fojas 12 y 13.

prueba de daño mediante el procedimiento establecido por el artículo 104 de la Ley General. Finalmente, dado que la parte quejosa no pretendía acceder a la totalidad del contenido de los documentos respecto de los cuales se debe mantener sigilo, sino a una versión pública de los mismos en la que se haya testado la información que resultara procedente, pero que permitiera conocer la información que fue requerida, el INAI tampoco podía concluir anticipadamente a la realización de la prueba de daño que las versiones públicas solicitadas invariablemente debían reservarse por un periodo de cinco años.

86. Por estas razones, que son esencialmente las mismas que llevaron a esta Segunda Sala a revocar la sentencia del juez de distrito en el juicio de amparo indirecto 722/2017, deben quedar insubsistentes las consideraciones del INAI en lo que fue materia del juicio.

VIII. EFECTOS

87. En vista de que la Segunda Sala ha estimado sustancialmente fundado el concepto de violación esgrimido por el quejoso contra la resolución reclamada, debe **concederse el amparo** a Santiago Narvárez Herrasti para el efecto de que, dentro de los **tres días hábiles** siguientes al día en que surta efectos la notificación de la presente ejecutoria⁹⁴, el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales deje insubsistente en lo que fue materia de impugnación la resolución recaída al recurso de revisión administrativa RRA/4298/16 y sus acumulados y, en su lugar, dicte una nueva en la que estime sustancialmente fundado el agravio esgrimido por el quejoso en relación con la indebida clasificación de la información y, **sin emitir conclusión alguna sobre la clasificación de la información pública solicitada por**

⁹⁴ **Artículo 192 de la Ley de Amparo:** [...]

En la notificación que se haga a la autoridad responsable se le requerirá para que cumpla con la ejecutoria dentro del plazo de tres días, apercibida que de no hacerlo así sin causa justificada, se impondrá a su titular una multa que se determinará desde luego y que, asimismo, se remitirá el expediente al tribunal colegiado de circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según el caso, para seguir el trámite de inejecución, que puede culminar con la separación de su puesto y su consignación.

[...].

el quejoso, ni sobre la temporalidad de la misma, ordene al Consejo de la Judicatura Federal lo siguiente:

(1) **realizar la prueba de daño correspondiente** a las versiones públicas solicitadas por el quejoso conforme al procedimiento que establece el artículo 104 de la Ley General, a fin de verificar si su publicación efectivamente actualiza la causa de reserva prevista en la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal por obstruir la prevención o persecución de los delitos y, únicamente después de haber realizado dicha prueba de daño,

(2) **determinar lo que en derecho corresponda en relación con las solicitudes de información que fueron objeto del juicio de amparo indirecto 722/2017,** en la inteligencia de que el sujeto obligado no podrá invocar nuevos supuestos legales de reserva de información ni tampoco reiterar aquellos cuya aplicabilidad ya haya sido descartada por el organismo garante en la parte que ha quedado firme de la resolución recaída al recurso de revisión administrativa RRA/4298/16 y sus acumulados.

88. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

PRIMERO. En lo que fue materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **AMPARA y PROTEGE** a Santiago Narváez Herrasti, para los efectos precisados en el apartado **VIII** de la presente sentencia.

Notifíquese, con testimonio de la presente resolución, devuélvase los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

PROYECTO