

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA PRESIDENTA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN EL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL 24/2021, RESUELTO POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE CINCO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTITRÉS.

El Tribunal Pleno resolvió el referido recurso promovido por la Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal en contra de la resolución emitida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante INAI) en sesión de trece de octubre de dos mil veintiuno, en el expediente del recurso de revisión **RRA 9709/21**, derivado de la solicitud de información registrada en la Plataforma Nacional de Transparencia con el folio **1215100215521**, en la que se ordenó a la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (en adelante COFEPRIS) poner a disposición del particular la siguiente información en su **versión íntegra**:

1. Las *solicitudes* presentadas para la autorización de uso de emergencia de vacunas para COVID-19 y/o SARS-COV-2, desde octubre de dos mil veinte al veinticinco de febrero de dos mil veintiuno.
2. Las autorizaciones otorgadas para el uso y aplicación de emergencia de vacunas para COVID-19 y/o SARS-COV-2, desde octubre de dos mil veinte al veinticinco de febrero de dos mil veintiuno, que muestren la temporalidad de dicha autorización.

VOTO PARTICULAR
RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL 24/2021

El Pleno del Alto Tribunal, si bien por una parte estimó infundados los planteamientos de la recurrente y sostuvo que no debía ser reservada la información solicitada, por otra parte, determinó modificar la resolución del INAI para establecer que “*la versión que debe entregarse al solicitante de la información sea una versión pública y no íntegra, donde se deje a salvo la información reservada o confidencial que pudiera existir*”; esto último, en relación con la información que estuviere referida a los aspectos que se estimaron reservados en el diverso recurso de revisión en materia de seguridad nacional 6/2021¹ en relación con los contratos de compra de vacunas celebrados por el Gobierno Federal con diversas empresas farmacéuticas.

Mi **voto en contra** del sentido del fallo se sustenta en lo siguiente.

Estoy de acuerdo con la decisión de declarar *infundados* los agravios planteados por la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, aunque no comparto todas las consideraciones del estudio desarrollado en los párrafos 39 a 70 de la resolución aprobada, sino que parto de razones distintas.

En mi opinión, la entrega de la información solicitada relativa a copias de las solicitudes y autorizaciones para el uso de emergencia de diversas vacunas contra la COVID-19, no actualiza la causa de reserva relativa a comprometer la seguridad nacional, prevista en el artículo 113, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, básicamente, por lo siguiente:

Primero. De la resolución del INAI se observa que el sujeto obligado a través de su Comité de Transparencia clasificó la información como

¹ Resuelto en sesión de dieciséis de mayo de dos mil veintidós.

VOTO PARTICULAR
RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL 24/2021

reservada **por un lapso de dos años**, y esto se hizo el ocho de junio de dos mil veintiuno². De manera que, para la fecha en que el Pleno emitió la resolución del recurso -cinco de septiembre de dos mil veintitrés-, **el período de reserva ya feneció** y esto es causa de desclasificación de la información de conformidad con el artículo 101, fracción II, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Sin que en el expediente se tuviera noticia de que el sujeto obligado hubiere prorrogado la reserva decretada.

Segundo. Del examen de los agravios formulados por la recurrente, advierto que la vulneración a la seguridad nacional la hizo consistir esencialmente en tres líneas de argumentación.

1. La Campaña de Vacunación contra la COVID-19 se catalogó por Acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional *como un asunto estratégico de seguridad nacional*, entonces, todos los trámites y actos jurídicos vinculados a ella, *son información de seguridad nacional*.

2. La COFEPRIS (a través de su Comisión de Autorización Sanitaria) está catalogada como *instancia de seguridad nacional*, en tanto participa directa o indirectamente en la prevención, disuasión y contención de riesgos y amenazas a ésta, por ende, toda la información que recibe, genera, dispersa, administra, etcétera, puede contribuir a la generación de inteligencia estratégica para la toma de decisiones políticas, en el caso, en relación con la estrategia de vacunación, de ahí que toda la información relacionada con ésta, es de seguridad nacional.

² Oficio CAS/9817/2021.

VOTO PARTICULAR
RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL 24/2021

3. Revelar la información solicitada actualiza una amenaza a la seguridad nacional, porque:
 - 3.1. Se podrían realizar actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura propia de la Campaña de Vacunación, por ejemplo, con el robo de vacunas.
 - 3.2. Se podrían obstaculizar o bloquear acciones tendientes a combatir la pandemia, respecto de la cual prevalece un estado de emergencia; ello, porque los procesos para la autorización definitiva o el registro sanitario de las vacunas no han concluido, y la información técnica científica que comprenden está valorándose, incluso, siguen desarrollándose los respectivos ensayos clínicos para la autorización definitiva, siendo además información que contiene opiniones, recomendaciones y puntos de vista que forman parte del proceso deliberativo de los servidores públicos.
 - 3.3. Se revelarían normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles para la generación de inteligencia para la seguridad nacional, en el caso, en relación con la estrategia de vacunación; esto, porque conocer las autorizaciones de uso de emergencia de vacunas, podría propiciar la falsificación de éstas al contar con los datos de los laboratorios, firmas, formatos, en suma, favorecería la fabricación, generación, comercialización y publicitación ilícita de vacunas sin contar con autorización sanitaria.

El **primero y segundo** argumentos no los aborda la resolución del Pleno, sin embargo, los estimo infundados.

VOTO PARTICULAR
RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL 24/2021

De conformidad con el artículo 6, Apartado A, fracción I, de la Constitución, y el diverso 4 de la Ley General referida, para efectos del derecho de acceso a la información, la regla general es que **toda** la que posean los sujetos obligados, ya sea que la obtengan, la generen o la transformen, **es pública**; y para interpretar ese derecho rige el principio de **máxima publicidad**; será sólo **por excepción** que podrá negarse su acceso, por razones de interés público o de seguridad nacional.

En la misma línea, de acuerdo con las reglas de dicha ley general, particularmente de los artículos 103, 104, 105, 108 y 113, se constata que la reserva de cualquier información debe atender a su naturaleza y a las implicaciones que conlleve su difusión conforme a la prueba de daño, la cual, debe ser plenamente acreditada, pues las excepciones al acceso a la información deben tratarse de manera restrictiva y limitada. Los sujetos obligados tienen prohibido clasificar información mediante acuerdos de carácter general o particular, la reserva siempre tiene que atender a su contenido.

No hay regla o principio en la Constitución o en la Ley General de la materia que permita las conclusiones que asume la recurrente; la previsión de causas de reserva se basa en el contenido de la información y en su potencial para vulnerar alguno de los bienes jurídicos protegidos por dicho sistema de reservas; de ahí que, del carácter o tipo de funciones que desempeña el sujeto obligado cuando es considerado "*instancia de seguridad nacional*", o del hecho de que la Campaña de Vacunación se catalogara como "*asunto estratégico de seguridad nacional*", **no** se sigue que toda información relacionada con dicha campaña, en posesión de COFEPRIS, permita prescindir del análisis de la naturaleza de la información y justificar su reserva por dicha causa.

VOTO PARTICULAR
RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL 24/2021

En relación con los argumentos del **tercer punto**, en forma general, expresa o implícitamente se desestiman como infundados en el fallo del Pleno, con lo cual coincido, aunque por razones distintas, pues considero que con dicha argumentación **no se colma la prueba de daño exigible**, por lo siguiente:

El riesgo real, demostrable e identificable de daño a la seguridad nacional con la entrega de la información, como primer elemento de la prueba de daño, no se acreditó.

En principio, considero pertinente señalar que es cierto que la solicitud de información que originó este recurso se planteó el veinticinco de febrero de dos mil veintiuno, cuando la COFEPRIS apenas había autorizado el uso de emergencia de cinco vacunas (las conocidas como Pfizer, AstraZéneca, Sputnik V, Sinovac y CanSino); y el sujeto obligado clasificó como reservada la información en junio del mismo año (2021), época en la que se estaban desarrollando *activamente* las primeras etapas de la campaña de vacunación, como parte de la estrategia de contención de la emergencia sanitaria por la pandemia de COVID-19.

Sin embargo, en la fecha en que el Pleno resolvió el recurso, dicha emergencia sanitaria **oficialmente concluyó**. El nueve de mayo de dos mil veintitrés, el Presidente de la República emitió el "*Decreto por el que se declara terminada la acción extraordinaria en materia de salubridad general que tuvo por objeto prevenir, controlar y mitigar la enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)*" publicado en esa fecha en el Diario Oficial de la Federación³.

³ **PRIMERO.** Se declara terminada la acción extraordinaria en materia de salubridad general que tuvo por objeto prevenir, controlar y mitigar la enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), ordenada en el "*Decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad*

VOTO PARTICULAR
RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL 24/2021

Y si bien es cierto que en ese Decreto se precisó, en lo que interesa, que la Secretaría de Salud *debía continuar* con la Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2, e integrarla al Programa de Vacunación Universal y conforme al plan de gestión a largo plazo para el control de la COVID-19 que esa dependencia determinara. También es cierto que, en este momento, ya no se está ejecutando una *campaña de vacunación* y menos en los términos de convocatoria pública y masiva, como la que tuvo lugar en el momento en que se decretó la reserva de la información que aquí se examina, por parte del sujeto obligado (COFEPRIS).

De la página oficial del Gobierno Federal en la internet, y particularmente de la Secretaría de Salud, se puede constatar que la “Campaña de Vacunación COVID-19” tuvo cinco etapas que se desarrollaron de la siguiente manera:

Etapas 1.- Personal de salud de primera línea de atención a COVID 19 de diciembre de 2020 a febrero de 2021.

Etapas 2.- Personas de 60 o más años y personal de salud restante de febrero a mayo de 2021.

Etapas 3.- Personas de 50 a 59 años. Y embarazadas de 18 años y más, a partir del tercer mes de embarazo, de mayo a junio de 2021.

Etapas 4.- Personas de 40 a 49 años de junio y julio de 2021.

Etapas 5.- Resto de la población de julio del 2021 a marzo de 2022.

grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)”, publicado en el DOF, el 27 de marzo de 2020, así como aquellas medidas relacionadas que, previa o posteriormente, hayan sido dictadas por el Consejo de Salubridad General y por la Secretaría de Salud, por sí o en coordinación con otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

SEGUNDO. Las instituciones públicas del Sistema Nacional de Salud deben continuar con las acciones que resulten necesarias para la prevención, control y mitigación de la enfermedad causada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), conforme a las facultades que les están conferidas en la legislación sanitaria y demás disposiciones jurídicas aplicables; y en apego al plan de gestión a largo plazo para el control de la COVID-19 que determine la Secretaría de Salud como coordinadora del referido Sistema.

TERCERO. La Secretaría de Salud debe continuar con la ejecución de la *Política Nacional de Vacunación contra el virus SARS-CoV-2, para la Prevención de la COVID-19 en México*, en el ámbito de su competencia. Asimismo, debe integrar dicha medida de prevención al programa de vacunación universal y conforme al plan de gestión a largo plazo para el control de la COVID-19 que determine dicha dependencia.

VOTO PARTICULAR
RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL 24/2021

Luego, se inició un segundo período de inmunización *para menores de edad*, que concluyó el treinta de noviembre de dos mil veintidós, con la vacunación de niños de 5 a 11 años, según medios de comunicación.

Por último, en tarjeta informativa de veintiuno de diciembre de dos mil veintidós, la Secretaría de Salud informó que a partir de esa fecha la vacunación contra la COVID-19 para mayores de 18 años que requirieran algún refuerzo o no hubieran recibido ninguna dosis, estaría disponible con el biológico *Abdala* (vacuna cubana) en las doscientas treinta unidades de la Secretaría de Salud.

De manera que, en mi opinión, para efectos de la resolución del recurso, era válido y necesario ponderar este contexto actual, pues los tiempos que ameritó la sustanciación y resolución de los recursos, tanto ante el INAI como en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sí tienen repercusión en la decisión sobre la reserva de información, si es con la decisión del recurso que, en su caso, se podría tener acceso a ella y producirse alguna eventual afectación a la seguridad nacional conforme a lo aducido.

Es evidente que hoy ya no prevalece un interés especial y diferenciado en mantener la seguridad de la campaña de vacunación y garantizar el suministro de vacunas (contra posibles robos y tráfico de vacunas o la posibilidad de que se falsificaran por la delincuencia organizada como se adujo en los recursos), esto, sin prejuzgar que esas posibilidades fácticas, en su momento, hubieren sido suficientes o no para demostrar la puesta en riesgo de la seguridad nacional a partir de la entrega de la concreta información pretendida (solicitudes y autorizaciones de uso de emergencia de determinadas vacunas).

VOTO PARTICULAR
RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL 24/2021

En el momento en que el recurso se resolvió ya no había una emergencia sanitaria, ya ni siquiera había propiamente una campaña de vacunación activa, ya no se estaban aplicando las mismas vacunas a que se refiere la solicitud de información porque ya no están disponibles, etcétera, y si la decisión sobre la clasificación que realizó el sujeto obligado estaba subjúdice en razón del recurso ante el Alto Tribunal, insisto en que era válido atender a la situación prevaleciente en este momento, pues inclusive, como indiqué, la ley general de la materia dispone que los sujetos obligados desclasifiquen la información cuando haya desaparecido la causa que motivó la reserva, de modo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede atender a la situación fáctica que prevalezca en el momento en que emite su decisión.

Sumado a lo anterior, otra razón que a mi juicio evidencia que no existe un riesgo real, demostrable e identificable a la seguridad nacional que pueda ligarse sólidamente con la entrega de la información solicitada, es que, examinados los documentos relativos a las solicitudes de los laboratorios presentadas a la COFEPRIS y a las autorizaciones emitidas por ésta para el uso de emergencia de vacunas, no advierto que esos documentos contengan información que, de entregarse al solicitante, pudiera poner en riesgo la seguridad nacional en alguna forma, es información genérica sobre la respectiva vacuna y que sólo da cuenta escuetamente de que la COFEPRIS estimó cumplidos los requisitos legales exigibles para autorizar su uso de emergencia.

Incluso, gran parte de esa información (nombres de los laboratorios, de las vacunas, de su componente biológico, indicaciones y contraindicaciones, las razones por las que se consideró que cumplían requisitos para la autorización, etcétera), en su momento **fue revelada** por la misma COFEPRIS o por el Subsecretario de Prevención y

VOTO PARTICULAR
RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL 24/2021

Promoción de la Salud en sus comunicados oficiales respecto de su autorización para su uso de emergencia y en las fichas técnicas que emitió sobre cada vacuna visibles en sus páginas oficiales; por lo que esos datos ya no podrían considerarse reservados.

Así, además de lo antes dicho, no sería dable tener por actualizada una amenaza a la seguridad nacional bajo algún riesgo *de destrucción o inhabilitación de infraestructura estratégica a la campaña de vacunación*⁴ (en relación con la seguridad de las vacunas o de alguna campaña) a partir de que se conocieran las autorizaciones; o que se amenace la seguridad nacional porque se pudieren revelar *normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles para la generación de inteligencia para la seguridad nacional*⁵ en relación con la estrategia de vacunación como argumenta la recurrente, si el contenido esencial de los documentos ha sido revelado por autoridades públicas.

Por último, como ya se explica en la resolución del Pleno, los respectivos procedimientos para la autorización de uso de emergencia de dichas vacunas necesariamente concluyeron con las propias autorizaciones, por tanto, tampoco se pueden acoger las afirmaciones de la Consejería Jurídica relativas a que la información se refiere a las opiniones, recomendaciones y puntos de vista de servidores públicos, que forman parte de la fase deliberativa, dentro de un proceso que aún

⁴ Supuesto que invoca la recurrente con fundamento en el artículo 5, fracción XII, de la Ley de Seguridad Nacional y el diverso Décimo Séptimo, fracciones VIII y IX, de los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de información y elaboración de versiones públicas.

⁵ Supuesto invocado en el recurso con fundamento en el artículo 51, fracción I, de la Ley de Seguridad Nacional, y el diverso Décimo Séptimo, fracciones IV, de los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de información y elaboración de versiones públicas.

VOTO PARTICULAR
RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL 24/2021

no ha concluido, relativo a la autorización definitiva de vacunas para la obtención de su registro sanitario, pues no se advierte que los documentos solicitados se refieran a esto último, por lo que, al margen de que esta argumentación del agravio involucra una causa distinta de reserva (fracción VIII del artículo 113 de la ley general de la materia), aun si se examinan desde la perspectiva de la seguridad nacional, en relación con la posibilidad de *obstaculizar o bloquear acciones tendientes a combatir la pandemia*⁶, resultan infundados.

Ahora bien, pese a que coincido con el sentido de la conclusión alcanzada en la resolución respecto a la desestimación como infundados de los diversos agravios referidos, no comparto las consideraciones plasmadas en los párrafos 71 a 74, en las cuales finalmente se sustentó el sentido de modificar la resolución del INAI para que se entreguen **versiones públicas** en las que el sujeto obligado teste toda aquella información *que estime confidencial o reservada* por seguridad nacional.

El motivo de mi disenso obedece a lo siguiente:

1. De inicio, porque no corresponde a la competencia del Alto Tribunal analizar si la información solicitada contiene o no datos que deban considerarse confidenciales conforme a la ley, ni examinar la legalidad de la resolución del INAI al respecto. El análisis de la confidencialidad corresponde realizarlo al INAI, y en ese aspecto, dicho Instituto ordenó entregar versiones íntegras. Cuanto más que, la resolución aprobada no analiza los documentos solicitados para precisar cuáles datos

⁶ Causa de reserva que la recurrente sustentó en el artículo Décimo Séptimo, fracción IX, de los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de información y elaboración de versiones públicas, transcrito a pie de página 15 anterior.

VOTO PARTICULAR
RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL 24/2021

podrían ser clasificados como confidenciales y no han sido publicados en fuentes de acceso público, sino que deja al arbitrio del sujeto obligado hacerlo.

2. Por otra parte, por cuanto a la información que se ordena reservar en los términos del recurso de revisión en materia de seguridad nacional 6/2021 en las versiones públicas que se emitan, tampoco coincido con el fallo.

En primer término, porque considero que las solicitudes y autorizaciones para el uso de emergencia de vacunas no son parte de los contratos de compra de vacunas que el Gobierno Federal celebró con las farmacéuticas, por más que en éstos se mencione que los laboratorios respectivos deberán contar con la previa autorización sanitaria del órgano competente para dicho uso; los documentos solicitados en el caso corresponden a un procedimiento administrativo ante la COFEPRIS, previo y con un propósito específico, formalmente distinto de los términos y condiciones de las contrataciones.

Pero además, porque estimo que el Tribunal Pleno, en todo caso, debió hacer un análisis específico del contenido de los documentos solicitados, para determinar qué datos efectivamente contienen que puedan vulnerar, per se, la seguridad nacional; pero no dejar al arbitrio del sujeto obligado una nueva valoración de la información para que decida qué datos de los documentos en cuestión se pueden vincular a las condiciones generales de contratación de los diversos contratos de compra de vacunas, para reservarla; si en el recurso el Pleno tiene plenitud de jurisdicción, por lo que no aplica el reenvío respecto del INAI, estimo que por igual razón no se puede delegar en el sujeto obligado un nuevo examen sobre la posible reserva por seguridad nacional.

VOTO PARTICULAR
RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL 24/2021

Finalmente, no coincidí con este apartado de la resolución, porque en el recurso de revisión en materia de seguridad nacional 6/2021, voté en contra de la decisión, por las razones expresadas en mi voto particular correspondiente; de manera que, en congruencia con ello, no comparto que en este caso se autorice al sujeto obligado a reservar información por seguridad nacional, con base en lo resuelto en ese precedente.

Así, en mi opinión, no debió modificarse la resolución del INAI, sino confirmarse en sus términos.

PRESIDENTA

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ