

**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN EL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL PREVISTO EN LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA 3/2021.**

En sesión de dieciséis de mayo de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el recurso de revisión citado al rubro, interpuesto por el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal en contra de la resolución dictada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante, INAI) en el recurso de revisión RRA 2391/21.

La sentencia del Tribunal Pleno determinó **modificar** la resolución impugnada para el efecto de: **i)** clasificar los comprobantes de pago atinentes a la adquisición de vacunas contra el virus SARS-CoV-2, en términos de los artículos 113, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante LGTAIP) y 110, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante LFTAIP), en relación con el numeral decimoséptimo, fracción IX, de los *Lineamientos Generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas*, por **comprometer la seguridad nacional**; así como, **ii)** ampliar el periodo de reserva a cinco años.

En este sentido, formulo el presente voto concurrente para desarrollar las razones por las cuales en la sesión en que se discutió el presente asunto me pronuncié en favor del sentido de la sentencia, pero en contra de las consideraciones.

## I. Fallo mayoritario.

Por principio de cuentas, es importante precisar que, en la resolución recurrida, el INAI consideró que **no era procedente** reservar los comprobantes de pago de que se trata, en términos de la fracción I de los artículos 113 y 110 de la LGTAIP y la LFTAIP<sup>1</sup>, respectivamente, porque contienen **información alfanumérica** sobre el pago por la adquisición de vacunas que **de ninguna manera pone en peligro la seguridad nacional**, además de que ya existían versiones públicas de los contratos celebrados con CanSino, Pfizer y AstraZeneca. En cambio, consideró que **sí procedía reservarlos** conforme a la fracción II de los preceptos mencionados<sup>2</sup>, en tanto su divulgación podría **menoscabar la conducción de las negociaciones con las farmacéuticas**. En este sentido, consideró adecuado establecer un plazo de reserva de **dos años**, al ser el periodo aproximado en que se lograrán finalizar las negociaciones con los laboratorios.

Como he adelantado, el Tribunal Pleno **modificó** la resolución del INAI y declaró procedente la reserva de los comprobantes de pago de las farmacéuticas Pfizer/BioNTech, AstraZeneca y CanSino por un periodo de reserva de cinco años, de conformidad con los **artículos 113, fracción I, de la LGTAIP y 110, fracción I, de la LFTAIP**, en

---

<sup>1</sup> **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

**Artículo 113.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

**Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

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

I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

<sup>2</sup> **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

**Artículo 113.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: [...]

II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

**Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

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

II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

relación con el numeral **decimoséptimo, fracción IX, de los *Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de versiones públicas***<sup>3</sup>.

En efecto, y partiendo del marco normativo en materia de seguridad nacional desarrollado por el Tribunal Pleno al resolver el diverso recurso de revisión en materia de seguridad nacional 2/2017<sup>4</sup>, la sentencia advierte que la desestimación de la causa de reserva de seguridad nacional fue deficiente. Lo anterior, atento a que, si bien la información solicitada es alfanumérica, ello no implica que deba considerarse pública, sino que debe analizarse para identificar si su entrega parcial pudiera ser contextualizada para obtener información reservada. Además, aun cuando cierta información de los contratos para la adquisición de las vacunas es pública, ello no demerita el análisis de los comprobantes de pago, ni es suficiente concluir que se actualizaba una causa de reserva distinta.

Por otra parte, el fallo retoma el argumento del recurrente encaminado a demostrar que el vínculo entre la divulgación de los comprobantes y las acciones para enfrentar la pandemia radica en que los contratos establecieron *cláusulas de confidencialidad* que impiden dar a conocer cierta información, como la relacionada con el precio por dosis del producto.

---

<sup>3</sup> **Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas.**

**Décimo séptimo.** De conformidad con el artículo 113, fracción I de la Ley General, podrá considerarse como información reservada, aquella que de difundirse actualice o potencialice un riesgo o amenaza a la seguridad nacional cuando: [...]

**IX.** Se obstaculicen o bloqueen acciones tendientes a prevenir o combatir epidemias o enfermedades exóticas en el país;

<sup>4</sup> Resuelto por el Pleno en sesión de treinta de octubre de dos mil diecisiete.

Sobre esa base, señala que la divulgación de la información solicitada puede afectar a la seguridad nacional, dado que aquella relacionada con la ejecución de los contratos puede poner en entredicho el suministro de vacunas, al actualizar una causa de terminación de los mismos. Además, la sentencia indica que su divulgación también puede generar enfoques competitivos, pues al hacerse público el costo de las vacunas, se conocería el parámetro de compra, obstaculizando negociaciones futuras en las que se pudieran obtener condiciones más favorables.

Por tanto, la sentencia concluye que se actualiza la causa de reserva prevista en los artículos **113, fracción I, de la LGAIP y 110, fracción I, de la LFTAIP, en relación con el Lineamiento General Décimo Séptimo, fracción IX.**

Al respecto, realiza una **prueba de daño** que estima superada, al considerar que: **i)** la divulgación de la información solicitada implica un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio a la seguridad nacional, consistente en frustrar el suministro de las vacunas contra el COVID-19; **ii)** el riesgo generado al difundirse los comprobantes de pago supera el interés público general de conocer su contenido; y, **iii)** la limitación de acceso a la información resulta adecuada al principio de proporcionalidad en tanto: la reserva declarada persigue proteger el derecho a la salud y la seguridad nacional; es idónea y necesaria, en virtud de que no existe un mecanismo más efectivo o diverso que asegure la persecución de la finalidad legítima; y, representa el medio menos restrictivo disponible para conseguir evitar el perjuicio.

Finalmente, señala que le asiste la razón al recurrente al señalar que es incierto el periodo por el cual continuarán las negociaciones y la vigencia de los contratos para adquisición de vacunas, por lo que aumenta el periodo de reserva de dos a cinco años.

## II. Razones de disenso.

Tal como anticipé, si bien estoy de acuerdo con el sentido de la resolución, respetuosamente, no comparto las consideraciones en que se sustenta.

### a. Precisión metodología en relación con el marco normativo en materia de seguridad nacional.

En primer lugar, me aparto del marco normativo que desarrolla la sentencia sobre los conflictos entre el derecho a la información y la seguridad nacional, a partir de lo resuelto en el recurso de revisión en materia de seguridad nacional 2/2017<sup>5</sup>, tal como desarrollé en el voto particular que formulé en dicho recurso.

En efecto, el Tribunal Pleno entiende los conflictos entre el derecho a la información y la seguridad nacional como *restricciones* al primero. En mi opinión, utilizar esta “etiqueta” resulta inapropiado porque traslada una cuestión que me parece pacífica —la idea de que el derecho a la información puede entrar en tensión con la seguridad nacional— a todas las discusiones y desacuerdos que suscita el término “restricción” en la jurisprudencia constitucional de esta Suprema Corte.

Una opción menos problemática sería señalar que la protección de la seguridad nacional constituye un principio constitucional que *limita* legítimamente el derecho a la información. Así, este caso sería precisamente un supuesto en el que hay que definir constitucionalmente las relaciones entre un derecho y su límite.

---

<sup>5</sup> Resuelto por el Pleno en sesión de treinta de octubre de dos mil diecisiete.

Por otro lado, me parece incorrecto sostener, como hace la sentencia, que los *Lineamientos Generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas*, emitidos por el Pleno del Consejo Nacional del Sistema Nacional Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales sean una fuente normativa que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación deba tomar en cuenta para determinar el sentido de la Ley. Por el contrario, al tratarse de un supuesto de colisión entre dos principios constitucionales, considero que este Tribunal debe resolver el caso a partir de lo que disponen las normas de rango constitucional y las leyes relevantes.

**b. Balance entre el derecho a la información y seguridad nacional.**

En segundo término, me aparto de las razones que desarrolla la sentencia para sustentar la reserva, es decir, el balance entre el derecho a la información y la seguridad nacional.

Como he sostenido con anterioridad<sup>6</sup>, no sólo el derecho a la información tiene *rango constitucional*, sino también el principio que ordena la protección de la **seguridad nacional**. En efecto, el artículo 6, apartado A, fracción I establece, claramente, que toda la información es pública y que sólo podrá ser reservada por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Voto particular en el recurso de revisión en materia de seguridad nacional 1/2015.

<sup>7</sup> **Constitución General**

**Artículo 6.** [...]

**A.** [...]

**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

Ahora bien, conforme a la propia Constitución, la seguridad pública es una función del Estado a cargo de la federación, las entidades federativas y los municipios, cuyo fin es salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas<sup>8</sup>. Además, en términos de la Ley de Seguridad Nacional, comprende las acciones que conlleven la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente el país<sup>9</sup>.

En este sentido, las acciones tendentes a prevenir o combatir epidemias forman parte de la seguridad nacional, en la medida en que implican una amenaza para el país y buscan salvaguardar la salud (integridad) y la vida de las personas, constituyendo un límite legítimo al derecho de acceso a la información<sup>10</sup>.

---

funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

<sup>8</sup> **Constitución General**

**Artículo 21.** La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

<sup>9</sup> **Ley de Seguridad Nacional**

**Artículo 3.** Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; [...]

<sup>10</sup> La sentencia arriba a una conclusión similar, pero a partir de los Lineamientos Generales en materia de clasificación y desclasificación de la Información, así como para la elaboración de versiones públicas, fundamento que no comparto por las razones anteriormente expuestas.

Por lo que se refiere al **derecho a la información**, cabe señalar que diversos organismos internacionales se han pronunciado en torno a la importancia de la transparencia en el marco de la pandemia.

Al respecto, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha señalado que combatir la corrupción es una prioridad en tiempos de crisis. Asimismo, que la falta de transparencia en la negociación para la compra de vacunas puede implicar un riesgo de corrupción. En efecto, el proceso de contratación pública de vacunas conlleva uno de los mayores riesgos de corrupción, por la cuantía elevada de los contratos. Especialmente, de cara a la urgencia de las necesidades y la flexibilidad requerida<sup>11</sup>.

De igual manera, ha explicado que la transparencia disminuye la probabilidad de que se realicen actos de corrupción y permite detectarlos, pues reduce las barreras de información y facilita el escrutinio. Por ello, **sugiere procesos de contratación públicos y transparentes**, porque proporcionan información al público sobre quién compra qué, a quién, a qué precio y en qué cantidad. Además, destaca que la **transparencia en la fijación de precios** de los productos es clave para evitar montos abusivos y otras prácticas corruptas<sup>12</sup>.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los Estados tienen un deber reforzado en cuanto a la aplicación de los estándares interamericanos sobre transparencia, acceso a la información pública y combate a la corrupción. Lo que incluye información relacionada con los mecanismos de adquisición, distribución y aplicación de las vacunas.

---

<sup>11</sup> UNODOC, *Las vacunas contra la enfermedad por coronavirus (COVID-19) y los riesgos de corrupción: prevención de la corrupción en la fabricación, asignación y distribución de vacunas*, páginas 2 a 5. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/ropan/2021/21-00835\\_S\\_Vaccines\\_Corruption\\_EBOOK.pdf](https://www.unodc.org/documents/ropan/2021/21-00835_S_Vaccines_Corruption_EBOOK.pdf).

<sup>12</sup> Ídem, páginas 7 a 8.

En este sentido, ha determinado que los Estados tienen la obligación de divulgar proactivamente la información relativa a la adquisición de vacunas, destacando la importancia que tiene en relación con la obligación de erradicar la corrupción<sup>13</sup>. En todo caso, ha señalado que **los Estados deben ajustarse al estricto régimen de excepciones en la aplicación de reservas o causales de confidencialidad.**

Es decir, las reservas deben superar una **prueba de daño**, que consiste en verificar si: **i)** la divulgación de la información puede generar un daño real, demostrable e identificable; **ii)** la limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio; y, **iii)** el riesgo del perjuicio que supondría la divulgación de la información supera el interés público de que ésta se difunda<sup>14</sup>. Esto es precisamente lo que exige el artículo 104 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>15</sup>.

Precisado lo anterior, considero que es procedente **reservar** los comprobantes de pago por la adquisición de las vacunas por razones de **seguridad nacional** porque la divulgación de su contenido esencial (precio del producto) **puede poner en riesgo las futuras negociaciones encaminadas a garantizarla**, al obstaculizar las acciones tendentes a prevenir o combatir pandemias.

---

<sup>13</sup> CIDH, *Las vacunas contra el COVID-19 en el marco de las obligaciones interamericanas de derechos humanos*, Resolución 1/2021, páginas 3 y 8. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-21-es.pdf>.

<sup>14</sup> Ídem, página 10.

<sup>15</sup> **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

**“Artículo 104.** En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que:

I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional;

II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y

III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.”

En ese sentido, **la reserva supera una prueba de daño** por las razones siguientes:

- 1) En primer lugar, la divulgación de los comprobantes de pago **actualiza un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo a la seguridad nacional**, en tanto que, al referirse a los **precios** puede poner en riesgo futuras negociaciones para la adquisición de vacunas. En efecto, la divulgación de los precios puede poner en riesgo la posición competitiva de las farmacéuticas, además de que éstas, al saber que el comprador –Estado Mexicano– está dispuesto a pagar más, podrían subir el precio al que ofertan las vacunas.
- 2) En segundo término, en tanto el riesgo de perjuicio implica entorpecer negociaciones para la adquisición de vacunas, que actualmente son un mecanismo eficaz para salvar vidas, considero que **supera el interés público general de que se difunda la información respectiva**.
- 3) Finalmente, la restricción **constituye el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio**, pues además de que la reserva se encuentra sujeta a una temporalidad, en este caso **no es posible** una reserva parcial de información, ya que **el contenido esencial de los comprobantes de pago se relaciona esencialmente con el precio del producto**, de manera que no existe un medio menos restrictivo disponible.

En tales condiciones, si bien coincido con la determinación del Tribunal Pleno en cuanto a que los comprobantes de pago deben ser reservados por razones de seguridad nacional, en tanto comparto que la divulgación de información que obstaculice o bloquee acciones

VOTO CONCURRENTENTE EN EL RECURSO DE  
REVISIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD  
NACIONAL 3/2021.

tendientes a combatir pandemias pone en riesgo la seguridad nacional, llego a esa conclusión a partir de una interpretación directa de los artículos 6 y 21 de la Constitución General y no de los *Lineamientos Generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas*, como se hizo en la sentencia.

**MINISTRO PRESIDENTE**

**ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA**