

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL
MINISTRO 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 8/2022.**

En sesión pública de diecisiete de agosto de dos mil veintitrés, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el recurso de revisión en materia de seguridad nacional citado al rubro, interpuesto por la Consejera Jurídica del Ejecutivo Federal en contra de la resolución del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante, INAI) dictada en el recurso de revisión 6190/22, derivada de una solicitud de información por la que se requirieron las declaraciones patrimoniales y de intereses de ingenieros militares adscritos a la Secretaría de la Defensa Nacional. Al respecto, el Pleno resolvió confirmar la resolución mencionada a efecto de que se entregue la información solicitada.

A continuación expondré las razones por las que voté en contra del sentido y las consideraciones del presente asunto. Más específicamente, explicaré mi desacuerdo con las premisas que se asumen en la sentencia relacionadas con las notas que caracterizan este recurso extraordinario y la aproximación que debe adoptar esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al analizar los problemas que se plantean en esta vía procesal. Desde mi punto de vista, es posible arribar a una conclusión contraria a la que sostiene el proyecto si se abandonan esas premisas y se adopta un punto de partida basado en consideraciones metodológicas distintas.

I. Alcance del recurso de revisión en materia de seguridad nacional.

En primer lugar, como lo he venido sosteniendo durante los últimos años en mis votaciones en los recursos de revisión en materia de seguridad nacional, no comparto la argumentación desarrollada en el apartado de consideraciones previas respecto al *alcance del recurso* de revisión en materia de seguridad nacional. De conformidad con lo que expuse en mi voto particular en el **recurso de revisión en materia de seguridad nacional 1/2015** —postura que he reiterado en varios asuntos posteriores—, considero que este tipo de recursos tiene alcances muy distintos.

Desde mi perspectiva, a través del recurso de revisión en materia de seguridad nacional previsto en el artículo 6º constitucional no sólo se debe revisar la decisión del INAI de entregar una determinada información a un particular, sino algo más amplio: examinar si en un caso concreto es correcto el alcance del derecho a la información determinado por el INAI en un supuesto en el que éste entra en conflicto con la seguridad nacional. Dicho de otra manera, a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación le corresponde determinar si en el caso concreto fue adecuado el balance realizado por el INAI entre el derecho a la información y la seguridad nacional que le permitió concluir que se debía entregar determinada información.

La importancia de que este Alto Tribunal se pronuncie sobre la resolución del INAI en un caso concreto, que implica una resolución sobre una solicitud de información pública que puede poner en riesgo la seguridad nacional, estriba precisamente en la necesidad de establecer

**VOTO PARTICULAR EN EL RECURSO DE REVISIÓN EN
MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL 8/2022.**

un precedente constitucional que fije los alcances del derecho fundamental en ese escenario concreto de conflicto con la seguridad nacional. Precedente que será aplicable a casos similares en el futuro.

Por lo demás, no puedo dejar de mencionar que no sólo el derecho a la información tiene rango constitucional, sino también el principio que ordena la protección de la seguridad nacional. Este principio no sólo está referido en la porción del artículo 6° constitucional que regula el recurso de revisión extraordinario en esta materia, al señalar que “[e]l Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso de que dichas resoluciones puedan *poner en peligro la seguridad nacional* conforme a la ley de la materia” (énfasis añadido). Asimismo, la fracción I del apartado A del artículo 6° constitucional establece con toda claridad que “[t]oda la información en posesión de cualquier autoridad [...] es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y *seguridad nacional*, en los términos que fijen las leyes” (énfasis añadido).

De esta manera, no debe perderse de vista que la seguridad nacional también es un *principio constitucional* que puede limitar legítimamente el derecho a la información y, en consecuencia, ser utilizado en un caso concreto para justificar la reserva de una información. En este sentido, la doctrina especializada ha señalado que los derechos fundamentales y sus respectivos límites externos operan como principios constitucionales. Las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse en sede

constitucional con la ayuda de las metodologías apropiadas para este tipo de conflictos.¹

Ahora bien, para poder establecer criterios sobre los conflictos entre el derecho a la información pública —incluyendo a su principio rector: la máxima publicidad— y este límite constitucional, resulta absolutamente indispensable *interpretar* en sede constitucional el principio de seguridad nacional. En un mediano plazo estos criterios suministrarán argumentos a los sujetos obligados y a los órganos garantes a efecto de reservar o entregar información en casos concretos cuando el derecho a la información entre en conflicto con la seguridad nacional. No hay que ignorar que una de las funciones principales de un tribunal constitucional consiste en establecer a partir de casos concretos los alcances de los derechos fundamentales en supuestos de conflicto, no sólo con otros derechos fundamentales sino también con otros principios que funcionan como los límites externos constitucionalmente reconocidos a esos derechos. Como ocurre en este caso con la cláusula constitucional que ordena la protección de la seguridad nacional.

Por el diseño constitucional y legal del recurso de revisión en materia de seguridad nacional esta Suprema Corte sólo está llamada a pronunciarse sobre asuntos en los que el INAI decidió entregar la información a una persona y la Consejería Jurídica considere que esa decisión supone un riesgo para la seguridad nacional, sin que exista posibilidad de que este Alto Tribunal conozca de los casos en los que el INAI decidió no entregar la información por existir un riesgo a la seguridad nacional. A pesar de que esta *asimetría* puede generar la

¹ Sobre esta manera de entender la forma en la que operan los *límites externos* a los derechos, véase Prieto Sanchís, Luis, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, Madrid, Trotta, 2003, p. 222.

**VOTO PARTICULAR EN EL RECURSO DE REVISIÓN EN
MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL 8/2022.**

impresión de que esta Suprema Corte únicamente va a desempeñar la función de limitar el contenido del derecho a la información y favorecer los intereses de los sujetos obligados, desde luego se trata de una falsa impresión. No hay que perder de vista que una posibilidad de decisión consiste en confirmar la decisión del INAI cuando este Alto Tribunal entienda que en ese caso concreto ha establecido un *balance adecuado* entre el derecho a la información y la seguridad nacional.

De acuerdo con todo lo anterior, es posible sostener que lo que se dilucida en este recurso extraordinario de revisión también es un desacuerdo entre dos autoridades —el sujeto obligado y el INAI— sobre una cuestión de constitucionalidad: el balance correcto entre el derecho a la información y la seguridad nacional en casos concretos, así como la interpretación de estos principios constitucionales.

Ahora bien, es importante señalar que ni la Constitución ni la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establecen expresamente que el recurso de revisión en materia de seguridad nacional sea de *estricto derecho*, ni tampoco que este Alto Tribunal sólo debe ocuparse de los “agravios” planteados por la Consejería Jurídica en su recurso. Si bien el artículo 6º constitucional establece que por regla general “[l]as resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados”, también señala que la Consejería Jurídica del Gobierno Federal puede interponer recurso de revisión en materia de seguridad nacional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando considere que dichas resoluciones puedan *poner en peligro* la seguridad nacional.

**VOTO PARTICULAR EN EL RECURSO DE REVISIÓN EN
MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL 8/2022.**

Por su parte, el artículo 189 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública reitera que “[e]l Consejero Jurídico del Gobierno Federal podrá interponer recurso de revisión en materia de seguridad nacional directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando considere que las resoluciones emitidas por el Instituto ponen en peligro la seguridad nacional”. Mientras que el diverso 190 se limita a señalar que “[e]n el escrito del recurso, el Consejero Jurídico del Gobierno Federal deberá señalar la resolución que se impugna, los fundamentos y motivos por los cuales considera que se pone en peligro la seguridad nacional, así como los elementos de prueba necesarios”; y el 192 dispone que “[l]a Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá con plenitud de jurisdicción, y en ningún caso, procederá el reenvío”.

De acuerdo con lo expuesto, considero que este recurso debe entenderse como una vía en la que este Alto Tribunal tiene como mandato resolver una *genuina* cuestión de constitucionalidad. Para hacerlo, puede examinar de una manera amplia el problema, incluso en algunos casos sin apegarse estrictamente a lo aducido en el escrito de revisión. No hay que ignorar que lo que hay que resolver es un tema de constitucionalidad respecto del cual existe un desacuerdo interpretativo entre el INAI y el sujeto obligado. De esta manera, me aparto de todas las consideraciones de la sentencia sobre el objeto del recurso y particularmente de las que señalan expresamente que el presente recurso es de estricto derecho.

**VOTO PARTICULAR EN EL RECURSO DE REVISIÓN EN
MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL 8/2022.**

Finalmente, como lo he venido sosteniendo de manera reiterada en asuntos anteriores, tampoco comparto la posición mayoritaria en el sentido de que los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de Versiones Pública son una fuente normativa que deba tomarse en cuenta para resolver este asunto (párrafos 55-57). Al respecto, la sentencia convalida un aspecto problemático consistente en que la metodología adoptada para realizar la prueba de daño en términos del artículo 104 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental debe apoyarse a su vez en lo dispuesto por el lineamiento trigésimo tercero de dichos lineamientos generales (párrafo 57).

Si bien dichos lineamientos son vinculantes para los sujetos obligados al momento de llevar a cabo la clasificación de información, esto no implica que esta Suprema Corte, al resolver un conflicto de naturaleza eminentemente constitucional entre el derecho a la información y la seguridad nacional, deba apoyarse en lo que dispone esta fuente normativa de carácter infralegal como lo son los lineamientos en cuestión. Al tratarse de un supuesto de colisión entre dos principios constitucionales, este Alto Tribunal debía resolver el caso exclusivamente a partir de lo que disponen las normas de rango constitucional y las leyes relevantes.

II. La metodología para analizar los conflictos entre el derecho a la información y la seguridad nacional.

La sentencia parte de la premisa de que la *única manera* en la que se puede reservar una información por poner en riesgo la seguridad nacional es a través de una prueba de daño en la que se muestre la existencia de un riesgo real, demostrable e identificable (párrafos 58-72). Sin embargo, en mi voto concurrente formulado en el **recurso de revisión en materia de seguridad nacional 1/2016** expuse una postura que está en tensión con esas afirmaciones.

En esa oportunidad señalé que de una interpretación sistemática de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se desprende que el artículo 113 contempla *dos sistemas para decretar una reserva*.² (i) a través de lo que la doctrina especializada y la propia

² **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;
- II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;
- III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;
- IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;
- V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;
- VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;
- VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;
- VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;
- IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;
- X. Afecte los derechos del debido proceso;
- XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

**VOTO PARTICULAR EN EL RECURSO DE REVISIÓN EN
MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL 8/2022.**

ley denominan “prueba de daño”,³ que consiste en un razonamiento que muestre que en el caso *concreto* la información solicitada puede causar algún tipo de afectación en alguno de los bienes protegidos o las actividades taxativamente identificadas (fracciones I, II, IV, V, VI, VII, IX, X y XI); o (ii) cuando en el caso concreto la información solicitada sea un *tipo de información* que la propia ley considere como reservada (fracciones III, VIII, XII y XIII). En ese asunto puse como ejemplo que la propia Ley de Seguridad Nacional adoptaba ese segundo sistema cuando en los artículos 37, 42, 47 y 48 identificaba como reservada a cierto tipo de información, criterio que también podría extenderse a la fracción I del artículo 51 de la citada ley.

La distinción es importante porque en mi opinión en este segundo sistema es innecesario hacer una prueba de daño para decretar la reserva. En este sentido, basta con constatar que la información solicitada es del *tipo de información* que la ley considera reservada. En consecuencia, la diferencia que existe entre los dos sistemas de reserva antes expuestos consiste en que en el primero el legislador *delega* en los operadores jurídicos (sujetos obligados y organismos

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

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.

³**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.

Artículo 105. Los sujetos obligados deberán aplicar, de manera restrictiva y limitada, las excepciones al derecho de acceso a la información prevista en el presente Título y deberán acreditar su procedencia.

La carga de la prueba para justificar toda negativa de acceso a la información, por actualizarse cualquiera de los supuestos de reserva previstos, corresponderá a los sujetos obligados.

garantes del derecho a la información) la potestad de *evaluar* la posible afectación que generaría la divulgación de la información solicitada en ciertos bienes o actividades. En cambio, en el segundo sistema *es el legislador el que realiza esa evaluación en abstracto* identificando distintos “tipos de información” cuya divulgación *a priori* podría considerarse que causa ciertas afectaciones, de tal manera que en estos supuestos no hay necesidad de analizar los efectos de la divulgación de la información en cada caso concreto.

En relación con la prueba del daño, en ese voto concurrente adicionalmente realicé una propuesta metodológica sobre la manera en la debería hacerse dicha prueba tratándose de casos donde la reserva se justifica por la existencia de un riesgo a la seguridad. Específicamente, mi propuesta consistía en incorporar a la prueba del daño elementos de lo que en el derecho comparado se conoce como la “teoría del mosaico”.⁴ En síntesis, esta doctrina sostiene que en materia de seguridad nacional para evaluar el riesgo a la seguridad nacional no debe analizarse de manera aislada la información que se solicita. Una información “aparentemente inofensiva” puede afectar la seguridad nacional cuando se correlaciona con *otras piezas* que permitan tener una visión de conjunto del “mosaico” que constituye la información que afecta la seguridad nacional.

Así las cosas, sería posible que en algunos casos una información parezca inocua en sí misma, pero resulte sensible para la seguridad

⁴ Por lo demás, no soy partidario del uso “expansivo” de la teoría del mosaico, como el que han llevado a cabo las autoridades norteamericanas en ámbitos que van más allá del derecho a la información. Una crítica a este uso expansivo puede encontrarse en Wells, Christina E., “CIA v. Sims: Mosaic Theory and Government Attitude”, *Administrative Law Review*, vol. 58, número 4, 2006.

**VOTO PARTICULAR EN EL RECURSO DE REVISIÓN EN
MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL 8/2022.**

nacional una vez que es puesta en correlación con otra información. Dicho de otra manera, una información aparentemente inofensiva, en el momento que es observada en un contexto, recopilando y reconstruyendo el “mosaico” a través de pequeños datos, puede suponer una amenaza a la seguridad nacional.

El otro componente de la teoría del mosaico que debería incorporarse es precisamente una clara deferencia de los tribunales hacia el *expertise* de las agencias y dependencias especialistas en materia de seguridad nacional. Son precisamente éstas quienes, al tener a la vista el “mosaico completo”, pueden evaluar mejor los riesgos a la seguridad nacional que supone entregar piezas de información que aisladamente consideradas aparentemente no representan un problema.

En el caso que nos ocupa, el proyecto no sólo insiste que este recurso de revisión extraordinario en materia de seguridad nacional es un recurso de estricto derecho. Además, rechaza frontalmente la posibilidad de aplicar la teoría del mosaico al presente asunto, como lo solicitó la Consejería Jurídica del Ejecutivo en el recurso, a pesar de que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación adoptó expresamente esta metodología para examinar un asunto de similares alcances en la **controversia constitucional 325/2019**.⁵ Como expuse

⁵ Resuelta por el Tribunal Pleno el 12 de mayo de 2022, por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III y IV, relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la fijación de los actos impugnados y a la oportunidad.

Por mayoría de ocho votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado V, relativo al interés legítimo. Los Ministros Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

**VOTO PARTICULAR EN EL RECURSO DE REVISIÓN EN
MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL 8/2022.**

anteriormente, me parece que estas dos premisas condicionan las conclusiones a las que arriba la sentencia.

En mi opinión, la Consejería Jurídica plantea en su escrito de agravios un argumento que analizado a la luz de la teoría del mosaico en el marco de una prueba de daño resulta fundado: entregar las versiones públicas de las declaraciones patrimoniales y de intereses del personal de la Secretaría de la Defensa Nacional —veintitrés ingenieros militares— que estuvo involucrado en la construcción de una infraestructura de seguridad nacional, como lo es el Aeropuerto

Por mayoría de nueve votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a la legitimación. El Ministro ponente Pérez Dayán votó en contra.

Por mayoría de seis votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Laynez Potisek, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La Ministra Esquivel Mossa anunció voto aclaratorio. La Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Por mayoría de siete votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la resolución emitida en el recurso de revisión RRA 9481/19 el veintiocho de agosto de dos mil diecinueve por el Pleno del INAI, en la parte que ordena entregar los nombres y cargos de los ministerios públicos adscritos a la SCRPPA, la SEIDF y la SDHPDSC, así como del personal sustantivo de la SEIDO. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra, por la improcedencia de la controversia constitucional. Las Ministras y el Ministro Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa y Ortiz Ahlf reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Por mayoría de cinco votos de las Ministras y de los Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de la resolución emitida en el recurso de revisión RRA 9481/19 el veintiocho de agosto de dos mil diecinueve por el Pleno del INAI, en la parte que ordena entregar los nombres y cargos del personal administrativo de la SEIDO. La Ministra y los Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra, por la improcedencia de la controversia constitucional. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek votaron en contra, por la validez de esa parte de la resolución recurrida. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho de formular voto particular.

Por unanimidad de diez votos de las Ministras y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IX, relativo a la decisión y efectos, consistente en condenar a la demandada a dejar sin efectos la resolución impugnada y dictar una nueva en la que subsane los vicios de inconstitucionalidad advertidos.

**VOTO PARTICULAR EN EL RECURSO DE REVISIÓN EN
MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL 8/2022.**

Internacional Felipe Ángeles (AIFA),⁶ actualiza una amenaza a la seguridad nacional porque puede revelar datos que eventualmente pueden utilizarse por grupos criminales.

Por lo demás, aprovecho para señalar que la mal denominada “prueba del daño” *no exige* propiamente el ofrecimiento de “pruebas”, como lo sugiere la sentencia, sino simplemente la elaboración de una argumentación que muestre que la divulgación de la información solicitada *pone en riesgo* algún principio o bien jurídico protegido por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como en este caso es la seguridad nacional.

Desde mi perspectiva, el argumento de la Consejería Jurídica es fundado porque al realizar la prueba de daño con motivo de este recurso de revisión —asumiendo las premisas que anteriormente hice explícitas— puede llegarse a la conclusión de que efectivamente la divulgación de la información solicitada pone en riesgo la seguridad nacional. Al respecto, también es importante destacar que la prueba del daño *no exige* de ninguna manera mostrar con certeza que la afectación a la seguridad nacional va a producirse inevitablemente si se divulga la información. Como se explicó anteriormente, únicamente es indispensable mostrar la existencia de un riesgo —real, demostrable e identificable—, lo que quiere decir que basta con hacer una inferencia

⁶ El artículo 5º de la Ley de Seguridad Nacional señala que son amenazas a la seguridad nacional los “actos en contra de la *seguridad de la aviación*” (fracción VI) y los “*actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico* o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos” (fracción XII) (énfasis añadido).

Por su parte, la fracción II del artículo 51 de esa misma ley señala que es información reservada por motivos de seguridad nacional “[a]quella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza”.

**VOTO PARTICULAR EN EL RECURSO DE REVISIÓN EN
MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL 8/2022.**

razonable sobre la probabilidad de que se actualice esa afectación para cumplir con la exigencia argumentativa de la prueba del daño.

Ahora bien, la sentencia sostiene en síntesis que la versión pública de las declaraciones patrimoniales y de intereses de veintitrés ingenieros militares residentes de obra en el AIFA no pone en riesgo la seguridad nacional. En este sentido, podría pensarse que efectivamente las versiones públicas de las declaraciones patrimoniales constituyen una información inofensiva al tener que suprimirse los *datos patrimoniales* de los funcionarios públicos, que indiscutiblemente constituyen datos personales. Sin embargo, lo cierto es que esta Suprema Corte *no tiene certeza* sobre qué datos patrimoniales serán suprimidos y, ante esa incertidumbre, estimo que debemos ser deferentes con la evaluación del riesgo realizada por el sujeto obligado y por la Consejería Jurídica en su recurso.

En efecto, al revocar la respuesta otorgada por el sujeto obligado, el INAI instruyó entregar las declaraciones patrimoniales, precisando que si los documentos contienen información clasificada conforme a la fracción I del artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia debía elaborar una versión pública. Adicionalmente, el INAI aclaró que previa entrega a la persona recurrente, verificaría las versiones públicas que fueran elaboradas por el sujeto obligado —cosa que aún no ha ocurrido—, con la finalidad de tener plena certeza del debido acceso a la información solicitada y la adecuada protección de los datos clasificados.

**VOTO PARTICULAR EN EL RECURSO DE REVISIÓN EN
MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL 8/2022.**

Como su nombre lo indica, las declaraciones patrimoniales contienen una gran cantidad de datos personales de naturaleza patrimonial. Con todo, en mi opinión el problema estriba en que es altamente probable que el INAI decida que no se deben suprimir todos los datos personales en las versiones públicas de las declaraciones patrimoniales. De tal manera que la divulgación de los datos personales que no sean testados podría colocar a las personas funcionarias de la Secretaría de la Defensa Nacional en una situación de vulnerabilidad que a la luz de la teoría del mosaico pueda tener repercusiones en la seguridad nacional. Como ocurriría, por ejemplo, si a través de esos datos se vuelvan localizables e identificables, situación que podría hacerles blanco de la delincuencia organizada con la finalidad de obtener información sobre las obras de infraestructura estratégica para la seguridad nacional en cuya construcción participaron.

La posibilidad de que el INAI permita que se divulguen datos personales de dichas personas funcionarias no es una mera especulación. Si se analiza el Acuerdo por el que se modifican los Anexos Primero y Segundo del Acuerdo por el que el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción emite el formato de declaraciones: de situación patrimonial y de intereses; y expide las normas e instructivo para su llenado y presentación,⁷ se puede constatar que en el capítulo cuarto se establecen una serie de lineamientos que interpretados *contrario sensu* permiten incluir en las versiones públicas no pocos datos personales de naturaleza patrimonial. Dichos datos se pueden identificar en los rubros de ingresos (incluso por conceptos

⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de septiembre de 2019. Este es el instrumento normativo que utiliza el INAI para elaborar las versiones públicas de las declaraciones patrimoniales de las personas funcionarias públicas.

distintos al salario); bienes inmuebles (valor, fecha de compra, superficie, tipo de inmueble y moneda); vehículos (modelo, marca, fecha de adquisición y forma de pago); bienes muebles (valor, tipo de bien y fecha de adquisición); inversiones (tipo, banco y país; adeudos: tipo de adeudo y monto). Por lo demás, este riesgo se puede constatar si se analiza la manera en la que el propio INAI elabora las versiones públicas de las declaraciones patrimoniales de sus propias personas funcionarias.

En este punto es importante destacar que existe una aparente tensión constitucional en Ley General de Responsabilidades Administrativas de la que aún no se ha ocupado esta Suprema Corte. Aunque el artículo 29 de dicho ordenamiento señala que “[l]as declaraciones patrimoniales y de intereses serán *públicas*” (énfasis añadido), también aclara que *no tendrán ese carácter* “los rubros cuya publicidad pueda afectar la vida privada o los datos personales protegidos por la Constitución”.

En este sentido, más allá de que tengo muchas dudas de la constitucionalidad del acuerdo expedido por el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción y que tampoco está claro el alcance que esta Suprema Corte dará al citado artículo 29 de Ley General de Responsabilidades Administrativas a la luz de las disposiciones constitucionales relevantes —aspecto del que no se ocupa la sentencia—, me parece que no se trata de una mera especulación pensar que eventualmente el INAI podría revelar los datos personales de contenido patrimonial identificados anteriormente, situación que me

**VOTO PARTICULAR EN EL RECURSO DE REVISIÓN EN
MATERIA DE SEGURIDAD NACIONAL 8/2022.**

lleva a considerar incluso con mayor deferencia lo argumentado por la Consejería Jurídica.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA