

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
314/2024

ACTOR: FISCALÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA (FGR)

DEMANDADO: INSTITUTO NACIONAL
DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES (INAI)

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ
SECRETARIO: RAMÓN JURADO GUERRERO
COLABORÓ: RAFAEL DAVID MARÍN GONZÁLEZ

ÍNDICE TEMÁTICO

	APARTADO	DECISIÓN	PÁGS.
	Antecedentes y trámite de la demanda.	Se narran los antecedentes de la solicitud de información ante la Fiscalía, el recurso de revisión que se interpuso en su contra, así como el trámite de la presente controversia constitucional.	2
I.	Competencia.	Se concluye que el Pleno de esta Suprema Corte es competente para resolver la controversia constitucional	6
II.	Precisión y existencia del acto cuya invalidez se demanda.	Se precisa que se demandó la invalidez de la resolución del recurso de revisión *****, dictada por el entonces Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el dos de octubre de dos mil veinticuatro. De igual manera, se concluye que se acreditó su existencia en autos.	7
III.	Oportunidad.	La demanda fue presentada de manera oportuna.	8
IV.	Legitimación.	Se concluye que en el presente asunto se surten los requisitos de legitimación activa y pasiva.	9
V.	Causas de improcedencia	V.1. Inatacabilidad de las resoluciones del INAI.	14

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 314/2024

	y sobreseimiento.	V.2. Falta de interés legítimo. V.3. Necesidad de promover previamente una acción de inconstitucionalidad contra las obligaciones generales de acceso a la información. Se desvirtúan las tres causas de improcedencia hechas valer y no se advierte alguna otra de oficio.	
VI.	Estudio de fondo.	VI.1. Competencias constitucionales de la Fiscalía en materia de seguridad pública. VI.2. Rasgos esenciales de la controversia constitucional 325/2019. VI.3. Análisis concreto del presente asunto. Se concluye que quedó demostrado que la orden de entrega de los nombres y funcionarios de la Fiscalía es susceptible de afectar el ejercicio de sus competencias constitucionales en materia de seguridad pública.	25
VII.	Efectos.	Se ordena dejar sin efectos la resolución impugnada y se vincula al cumplimiento al Poder Ejecutivo Federal para que instruya a la Secretaría de Anticorrupción y Buen Gobierno y a su órgano desconcentrado “Transparencia para el Pueblo”.	56
VIII.	Decisión.	PRIMERO. Es procedente y fundada la presente controversia constitucional. SEGUNDO. Se declara la invalidez de la resolución del recurso de revisión ***** , dictada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el dos de octubre de dos mil veinticuatro, de conformidad con las consideraciones y para los efectos precisados en los apartados VIII y IX de esta decisión. TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.	57

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
314/2024**

**ACTOR: FISCALÍA GENERAL DE LA
REPÚBLICA (FGR)**

**DEMANDADO: INSTITUTO NACIONAL
DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES (INAI)¹**

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

COTEJÓ

SECRETARIO: RAMÓN JURADO GUERRERO

COLABORÓ: RAFAEL DAVID MARÍN GONZÁLEZ

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al **veintitrés de septiembre de dos mil veinticinco**, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 314/2024, promovida por la Fiscalía General de la República (FGR) en contra del entonces Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y

¹ El pasado veinte de diciembre de dos mil veinticuatro, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional *en materia de simplificación orgánica*, en cuyo régimen transitorio se dispuso que el INAI se entendería extinto una vez que el Congreso de la Unión hiciere las adecuaciones correspondientes en la legislación secundaria y que éstas entraran en vigor; bajo la precisión de que sus actos emitidos previamente surtirían todos sus efectos jurídicos. Luego, el veinte de marzo de dos mil veinticinco se publicó en la edición vespertina del propio medio de difusión el “Decreto por el que se expiden la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; y se reforma el artículo 37, fracción XV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, todas ellas entraron en vigor al día siguiente. Por tales razones, en la presente sentencia se hará alusión a dicho órgano como el “entonces” u “otrora” INAI.

Protección de Datos Personales (INAI), a través de la cual se demanda la invalidez de la resolución dictada por éste en el recurso de revisión *****.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA.

1. **Presentación de la solicitud de información.** El veinticuatro de mayo de dos mil veinticuatro, se presentó una solicitud de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia dirigida a la Fiscalía General de la República, por medio de la cual se pidió lo siguiente:

Solicito todas aquellas resoluciones, acuerdo, etc, (sic) en donde se haya aplicado la teoría del mosaico, esta búsqueda implica a la policía de investigación, o como se denomine esta policía en su Institución, de considerarlo necesario solicito la versión pública, lo solicito en formato abierto, es decir en word, por lo que la realización de la versión pública, en su caso, no debe generar un costo para mí. Agradezco de ante mano sus atenciones, esperando verme favorecido en mi solicitud, y sea aplicada la deficiencia en mi solicitud en cuanto a los términos correctos.

2. **Prevención.** El treinta de mayo de dos mil veinticuatro, el sujeto obligado formuló requerimiento al solicitante, con la finalidad de que precisara los documentos requeridos y aportara mayores elementos que favorezcan su localización. Ese mismo día, el solicitante dio respuesta en los siguientes términos:

[...] me refiero a todo aquel documento en el que se haya aplicado la teoría del mosaico, ya que se ha mencionado en resolución incluso de la Suprema Corte que fue aplicado, por lo que podría ser policía de investigación, desconociendo como se llame en su área, como unidad de transparencia deberá de turnar mi solicitud a todas las área [sic] que conformen la Fiscalía, entre ellos, el comité de transparencia, las áreas jurídicas, sin que sea limitativa esta búsqueda, sino sea enviado a todas la áreas.

3. **Respuesta del sujeto obligado.** Mediante oficio número *****, de dos de julio de dos mil veinticuatro, el sujeto obligado emitió la respectiva respuesta, de cuyo contenido se destacan las siguientes consideraciones:

[...] Se hace de su conocimiento que en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 133 de la LFTAIP, su solicitud fue turnada para su atención a las unidades administrativas competentes de conformidad con lo establecido en la Ley de la Fiscalía General de la República (LFGR), así como su Estatuto Orgánico, las cuales posteriores a realizar una búsqueda de la información de su interés, se localizó documentación coincidente, las cuales ascienden a un total de 109 fojas útiles.

Sin embargo, se le comunica que existe un impedimento material y jurídico para atender su petición en la modalidad señalada, toda vez que por el volumen de la documentación no es posible su remisión a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, además de que únicamente obra de manera física en los archivos de la Institución.

Por otro lado, para su entrega es necesaria la elaboración de una versión pública, ya que contiene datos que actualizan los supuestos de clasificación de reserva que se citan más adelante, por tanto, ésta podrá ser elaborada previo pago de los costos de reproducción correspondientes, en su caso. Lo anterior, de conformidad, con lo previsto en los artículos 108 y 136 de la LFTAIP, al Quincuagésimo Sexto de los *Lineamientos Generales en materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la elaboración de versiones públicas*, y al Criterio 08/17 del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, que a la letra indican:

[...]

En consecuencia, las documentales de su interés se ponen a su disposición en versión pública previo pago de los costos de reproducción correspondientes, en las cuales se testará información inherente a nombres de personal de la Institución, que actualizan los supuestos de información clasificada como reservada en términos de lo establecido por la fracción V artículo 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública... [Subrayado añadido]

4. **Interposición de recurso de revisión.** El dieciséis de julio de dos mil veinticuatro, la persona solicitante de información interpuso recurso de revisión en contra de la respuesta del sujeto obligado, en los términos siguientes:

[...] No me brinda la información que solicité pudo hacer una versión pública además no se me entrega el acuerdo con las firmas correspondientes para acceder a su acuerdo de reserva, y considero que lo que solicité no es información reservada. [Subrayado añadido]

Dicho asunto quedó radicado bajo el número de expediente ***** del índice del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ("INAI").

5. **Resolución del recurso de revisión.** El dos de octubre de dos mil veinticuatro, el INAI emitió la resolución respectiva, identificada bajo el número de folio *****, de cuyo contenido se destacan los siguientes puntos resolutivos:

PRIMERO. Por las razones expuestas en los considerandos de la presente resolución y con fundamento en lo que establece el artículo 157, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se **MODIFICA** la respuesta emitida por el sujeto obligado.

SEGUNDO. Con fundamento en el artículo 157, último párrafo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública se instruye al sujeto obligado para que, en un término no mayor de **10 días hábiles**, contados a partir del día hábil siguiente al de su notificación cumpla con la presente resolución y en términos del artículo 159, párrafo segundo, del referido ordenamiento legal, informe a este Instituto sobre su cumplimiento.

TERCERO. Se hace del conocimiento del sujeto obligado que, en caso de incumplimiento, parcial o total, de la resolución dentro del plazo ordenado, se procederá en términos de los artículos 174 y 186, fracción XV, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública...

6. **Presentación de la demanda.** Mediante escrito recibido el veintiocho de octubre de dos mil veinticuatro en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, signado por quien se ostentó como la Titular de la Unidad Especializada en Asuntos Jurídicos, en representación del Fiscal General de la República, se promovió controversia constitucional para demandar la invalidez del siguiente acto:

IV. PRECISIÓN DEL ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA. La resolución del recurso de revisión *****, dictada por el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el 02 de octubre de 2024.

7. **Radicación y turno.** Mediante acuerdo de veintinueve de octubre de dos mil veinticuatro, la entonces Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en su carácter de Presidenta de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar la demanda bajo la controversia constitucional número **314/2024** y turnar los autos respectivos a la **Ministra Loretta Ortiz Ahlf** para que instruyera el procedimiento correspondiente.
8. **Admisión.** Por auto de veintiocho de noviembre de dos mil veinticuatro, la Ministra Instructora admitió a trámite la demanda, tuvo por ofrecidas las pruebas de la parte actora, ordenó emplazar a la autoridad demandada para que rindiera su contestación dentro del plazo legal, le requirió la exhibición de diversas constancias para mejor proveer y ordenó dar la vista correspondiente a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.
9. **Contestación de demanda.** Mediante escrito presentado de manera electrónica el treinta de enero de dos mil veinticinco, el Titular de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia del INAI rindió la contestación respectiva, en la cual planteó tres causas de improcedencia. A dicho escrito recayó el acuerdo de dieciocho de febrero de dos mil veinticinco, emitido por la Ministra instructora, donde se le tuvo por contestada la demanda.
10. **Pedimento.** La Consejería Jurídica del Gobierno Federal no rindió opinión a pesar de estar debidamente notificada.
11. **Alegatos.** Mediante escrito presentado el dieciocho de marzo de dos mil veinticinco, suscrito por la delegada de la parte actora, esta rindió sus alegatos y ofreció diversas pruebas
12. **Audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas.** El diecinueve de marzo de dos mil veinticinco tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, de

conformidad con lo dispuesto en el diverso 34 de ese ordenamiento legal, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por rendidos los alegatos de la Fiscalía actora y se tuvieron por exhibidas las pruebas documentales ofrecidas por las partes.

13. **Cierre de la instrucción.** Por acuerdo de siete de agosto de dos mil veinticinco, la Ministra instructora cerró la instrucción de la controversia constitucional a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA.

14. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, conforme lo establecido en los artículos 105, fracción I, inciso I), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²; 1º de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³; y 16, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil veinticuatro,⁴ en relación con el Punto Segundo, fracción I, del Acuerdo

² “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

[...]

I) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.”

³ “**Artículo 1º.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.”

⁴ **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

Artículo 16. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La admisión de controversias constitucionales y acciones de

General Número 2/2025 (12a.), de tres de septiembre de dos mil veinticinco, del Pleno de la SCJN, *en el que se precisan los asuntos de su competencia y los que se delegan a otros órganos jurisdiccionales federales*⁵; por tratarse de un conflicto entre dos órganos federales constitucionalmente autónomos al momento de la presentación de la demanda, emanado de la resolución dictada por uno de ellos.

II. PRECISIÓN Y EXISTENCIA DEL ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA.

15. En términos de la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria, debe fijarse de manera breve y precisa el acto objeto de la controversia, así como la apreciación de las pruebas conducentes para tenerlo o no por demostrado.
16. Así, en principio, de la lectura integral de la demanda se advierte que la parte actora pretende la invalidez de la **resolución recaída al recurso de revisión *******, dictada el dos de octubre de dos mil veinticuatro por el entonces Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).
17. A su vez, tenemos que la existencia de tal acto se desprende de autos pues se observa una copia certificada de dicho documento público, aunado al reconocimiento expreso de la autoridad demandada. Pruebas que se valoran de manera individual y conjunta conforme a las reglas dispuestas en los artículos 79, 93, fracción II, 129, 197, 200 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles⁶, de aplicación supletoria a la materia en términos del

inconstitucionalidad planteadas respecto de normas generales no dará lugar en ningún caso a la suspensión de la norma cuestionada...;

⁵ **SEGUNDO. Competencia reservada del Pleno de la SCJN.** La SCJN conservará para su resolución:

I. Las controversias constitucionales previstas en el artículo 105, fracción I, de la CPEUM, así como los recursos interpuestos en éstas;

⁶ **Artículo 129.-** Son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones.

numeral 1° de la Ley Reglamentaria⁷ y se estima cuentan con suficiencia demostrativa para acreditar plenamente dicha situación.

III. OPORTUNIDAD.

18. El artículo 21 de la Ley Reglamentaria⁸ dispone que el plazo para promover controversias constitucionales contra actos será de **treinta días**⁹ contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se impugne, conforme a la ley que rijan el propio acto.

La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que, en su caso, prevengan las leyes.

Artículo 197.- El tribunal goza de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas; para determinar el valor de las mismas, unas enfrente de las otras, y para fijar el resultado final de dicha valuación contradictoria; a no ser que la ley fije las reglas para hacer esta valuación, observando, sin embargo, respecto de cada especie de prueba, lo dispuesto en este capítulo.

Artículo 200.- Los hechos propios de las partes, aseverados en la demanda, en la contestación o en cualquier otro acto del juicio, harán prueba plena en contra de quien los asevere, sin necesidad de ofrecerlos como prueba.

Artículo 202.- Los documentos públicos hacen prueba plena de los hechos legalmente afirmados por la autoridad de que aquéllos procedan; pero, si en ellos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones; pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

⁷ “**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales en las que se hagan valer violaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.”

⁸ **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

II.- Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y (...).

⁹ De conformidad con el artículo 3 de la propia Ley Reglamentaria, dicho plazo se deberá computar exclusivamente considerando los días hábiles.

19. En el presente caso, la resolución impugnada fue notificada a la parte actora el **ocho de octubre de dos mil veinticuatro**. Así, de conformidad con los artículos 126 de la abrogada Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹⁰ y 127 de la abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹¹ (leyes aplicables al acto), el término para la presente impugnación empezó a correr el día hábil siguiente.
20. De ahí que, el plazo para la presentación de la demanda corrió del **nueve de octubre al veintidós de noviembre de dos mil veinticuatro**. En la inteligencia que se descuentan de dicho cómputo, por tratarse de días inhábiles¹², el uno, dos, tres, nueve, diez, dieciséis, diecisiete, dieciocho y veinte de noviembre de la citada anualidad.
21. En ese sentido, si el escrito respectivo fue recibido el **veintiocho de octubre de dos mil veinticuatro** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, resulta claro que el presente juicio fue promovido de manera **oportuna**.

IV. LEGITIMACIÓN.

22. De conformidad con el inciso I) de la fracción I del artículo 105 constitucional¹³, la parte actora cuenta con **legitimación activa** para

¹⁰ “**Artículo 126.** Los términos de todas las notificaciones previstas en esta Ley, empezarán a correr al día siguiente al que se practiquen.

Cuando los plazos fijados por esta Ley sean en días, éstos se entenderán como hábiles.”

¹¹ “**Artículo 127.** Los términos de todas las notificaciones previstas en esta Ley, empezarán a correr al día siguiente al que se practiquen”

¹² Ello, en términos del artículo 3, fracciones II y III, de la Ley Reglamentaria, en relación con el diverso 143 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno (abrogada) y el 74, fracción VII, de la Ley Federal del Trabajo.

¹³ “**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

promover la presente controversia puesto que se trata de un órgano constitucional autónomo federal. A su vez, la parte demandada tiene **legitimación pasiva** ya que también ostentaba esa naturaleza al momento en que emitió el acto impugnado y se presentó la demanda en su contra.

23. En la inteligencia que, sobre esto último, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 70/2024, en sesión de veintiuno de abril de dos mil veinticinco, el entonces Pleno de este Alto Tribunal le reconoció legitimación al propio INAI para promover aquel medio de control, por haber presentado la demanda previo a su extinción legal¹⁴. Por lo que, por igualdad de razones, se debe extender esa conclusión para ser demandado en esta vía por la emisión de una resolución en ejercicio de su autonomía.
24. Aunado a lo anterior, del régimen transitorio sobre la desaparición de dicho órgano¹⁵ -tanto a nivel constitucional como legal-, destaca que aquellos actos

[...]

I) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.

¹⁴ Determinación aprobada en votación económica por unanimidad de ocho votos de las señoras Ministras y señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Batres Guadarrama, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández. En dicha sesión estuvieron ausentes los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán.

¹⁵ **Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil veinticuatro:**

[...]

Quinto.- Una vez que entre en vigor la legislación a la que hace referencia el artículo Segundo transitorio, se entenderán extintos los entes públicos a los que hace referencia el presente Decreto, salvo lo dispuesto en los artículos Décimo y Décimo Primero transitorios.

Los actos jurídicos emitidos por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, los Organismos garantes de las entidades federativas, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la Comisión Reguladora de Energía, con anterioridad a que entre en vigor la legislación secundaria, surtirán todos sus efectos legales...

Decreto por el que se expiden la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados; la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión

jurídicos emitidos por éste conservarían todos sus efectos legales. Asimismo, que la implementación de sus actos en materia de acceso a la información quedará a cargo del nuevo órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Anticorrupción y Buen Gobierno, denominado “*Transparencia para el Pueblo*” (esto es, como parte del Poder Ejecutivo Federal).

25. Sobre esa base, solo resta analizar si cada una de las partes en conflicto están debidamente representadas en esta controversia, lo cual debe hacerse en términos del artículo 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria¹⁶, donde se dispone que estas podrán comparecer en este tipo de asuntos a través de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para ello.
26. Así, por un lado, de la lectura del artículo 23 de la Ley de la Fiscalía General de la República¹⁷, en relación con los diversos 5, fracción I, inciso b),

de los Particulares; y se reforma el artículo 37, fracción XV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de marzo de dos mil veinticinco:

[...]

Décimo.- Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de este Decreto ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en materia de datos personales o cualquier otra distinta a la mencionada en el transitorio anterior, se sustanciarán conforme a las disposiciones vigentes al momento de su inicio ante la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno a que se refiere este Decreto.

La defensa legal ante autoridades administrativas, jurisdiccionales o judiciales de los actos administrativos y jurídicos emitidos por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en materia de datos personales o cualquier otra distinta a la mencionada en el transitorio anterior, así como el seguimiento de los que se encuentren en trámite, incluso los procedimientos penales y laborales, se llevará a cabo por la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno...

¹⁶ **Artículo 11 de la Ley Reglamentaria.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

[...]

¹⁷ **Artículo 23.** La persona titular de la Fiscalía General contará con representación, ante las autoridades judiciales, administrativas y del trabajo, a través de la persona servidora

subinciso i), 7, fracciones X y XXXII, 8, 13 y 17, fracción XXV, del Estatuto Orgánico de dicho órgano¹⁸, se desprende que la persona titular de la Unidad

pública que autorice o por las personas agentes del Ministerio Público de la Federación que establezca el Estatuto orgánico o determine para el caso concreto. [Subrayado añadido]

¹⁸ **Artículo 5. Unidades Administrativas de la Fiscalía General.**

Para el cumplimiento de los asuntos de su competencia la Fiscalía General contará con Unidades Administrativas organizadas y adscritas de la forma siguiente:

I. Oficina del Fiscal General: [...]

b. Consejería General: [...]

i. Unidad Especializada en Asuntos Jurídicos... [Subrayado añadido]

Artículo 7. Facultades genéricas de las personas titulares de las Unidades Administrativas.

Las personas titulares de las Unidades Administrativas previstas en el artículo 5 del presente Estatuto Orgánico, tendrán las siguientes facultades: [...]

X. Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus facultades y aquellos que les sean asignados por delegación o les correspondan por suplencia; [...]

XXXII. Las demás que les confieran el ordenamiento jurídico en el ámbito de su competencia o las que determinen las personas que sean de su superior jerarquía o la persona titular de la Fiscalía General.”

“Artículo 8. Ejercicio de las facultades.

Las facultades de las personas titulares de las Unidades Administrativas a que se refiere el artículo 5 de este Estatuto Orgánico, se ejercerán por su conducto y por las personas servidoras públicas a su cargo, de conformidad con lo que establezca la persona titular de la Fiscalía General, la persona que sea superior en jerarquía y en los Manuales de Organización y de Procedimientos que se emitan.”

“Artículo 13. Representación del Fiscal General.

La persona titular de la Unidad Especializada en Asuntos Jurídicos representará jurídicamente a la Institución y a la persona titular de la Fiscalía General ante las autoridades judiciales, administrativas y del trabajo, cuando sea señalada como autoridad responsable o tercera interesada, o sea parte en asuntos del orden penal, civil, administrativo y laboral, así como en los juicios de amparo, incluso para la emisión y ejecución de los actos que sean necesarios para dar cumplimiento a las resoluciones jurisdiccionales ejecutoriadas, sin perjuicio de las facultades conferidas a otras Unidades Administrativas en el presente Estatuto Orgánico.”

“Artículo 17. Facultades de la persona titular de la Unidad Especializada en Asuntos Jurídicos.

Adicionalmente a las previstas en el artículo 7 del presente Estatuto Orgánico, la persona titular de la Unidad Especializada en Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes facultades:

[...]

XXV. Representar a la persona titular de la Fiscalía General en el ejercicio de las facultades que le otorgan los artículos 105, fracciones I, inciso I), II, inciso i), y III, y 107, fracciones V, VIII y XIII, de la Constitución en materia de controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad, solicitudes de ejercicio de la facultad de atracción y denuncias de contradicción de criterios, respectivamente...”

Especializada en Asuntos Jurídicos representará jurídicamente a dicha Institución en el ejercicio de sus facultades en materia de controversias constitucionales.

27. Sobre tales bases, se destaca que la **demanda** fue suscrita por Carmen Lucía Sustaita Figueroa, quien se ostentó como Titular de la Unidad Especializada de Asuntos Jurídicos de la Fiscalía General de la República y acreditó tal carácter mediante la exhibición en copia certificada de su nombramiento, lo que conlleva a reconocerle la representación con la que acude al presente juicio en nombre de la parte actora.
28. En otro orden de ideas, se hace notar que la contestación de demanda fue presentada el treinta de enero de dos mil veinticinco, por lo que el análisis de las facultades que tenía quien suscribió tal escrito debe realizarse conforme a la legislación vigente en dicho momento. Así, de la lectura a los artículos 12, fracción III, y 32, fracciones I y II, del Estatuto Orgánico del entonces Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales¹⁹, se desprende que, en la referida fecha, la representación legal de ese órgano correspondía originalmente a la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

¹⁹ “**Artículo 12.** Corresponde al Pleno del Instituto:

[...]

III. Promover las controversias constitucionales en términos del artículo 105, fracción I, inciso I) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley reglamentaria, cuando así lo determinen la mayoría de sus integrantes...”

Artículo 32. La Dirección General de Asuntos Jurídicos tendrá las siguientes funciones:

[...]

I. Representar legalmente al Instituto en asuntos jurisdiccionales, contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;

II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban presentarse, asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo y, en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran...”

29. Así, la **contestación** fue suscrita por Gonzalo Sánchez De Tagle Pérez Salazar, quien se ostentó como Director General de Asuntos Jurídicos y para acreditar dicho carácter exhibió copia certificada de su credencial institucional, lo que conlleva a reconocerle la representación con la que acudió al presente juicio en nombre de la parte demandada.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO.

30. La procedencia de las controversias constitucionales es una cuestión de orden público y de estudio preferente, por lo que es necesario examinar previamente las causas de improcedencia planteadas por la autoridad demandada, sin perjuicio de aquellas que se pudieren advertir de oficio. En el entendido que, de actualizarse alguna, la consecuencia legal sería sobreseer en el juicio, lo que impediría continuar al análisis de fondo.
31. En este caso, el Instituto demandado refiere que la controversia constitucional es improcedente, bajo tres consideraciones distintas:
- a) En primer lugar, sostiene que se actualiza la causal de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción IX, 20, fracción II, y 25 de la Ley Reglamentaria, pues, a su parecer, la FGR **no acredita un principio de agravio** sobre su esfera competencial. Esto es, estima que la parte actora carece de interés legítimo.
 - b) En segundo lugar, refiere que se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, en relación con el diverso 6°, apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues, considera que **las resoluciones del INAI son inatacables**.
 - c) En tercer lugar, afirma que también se actualiza la causal de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción IX, 20, fracción II y 25 de la Ley Reglamentaria, en relación con la fracción I del artículo 105

constitucional, bajo la consideración de que la Fiscalía pretende controvertir una cuestión que, a su parecer, **debió impugnar previamente vía acción de inconstitucionalidad**.

32. Ahora, por una cuestión de orden lógico, a continuación, se procederá al análisis de tales planteamientos en un orden distinto al que fueron propuestos.

V.1. Inatacabilidad de las resoluciones del INAI.

33. Respecto a este primer motivo de improcedencia, la parte demandada sostiene la siguiente línea argumentativa:

- ❖ Afirma que, al momento de la emisión del acto impugnado, el INAI era el organismo constitucional autónomo y especializado, 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, regido por las leyes en materia de transparencia y acceso a la información pública, así como de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, cuya competencia se circunscribía a cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo, entre otros, de los organismos autónomos, como es el caso de la Fiscalía actora, bajo la consideración de que sus resoluciones son vinculatorias, definitivas e inatacables.
- ❖ Para lo cual agrega que, conforme a los transitorios Segundo y Quinto de la reforma constitucional en materia de simplificación orgánica, los actos jurídicos emitidos por dicho Instituto, con anterioridad a que entrara en vigor la legislación secundaria, surtirían todos sus efectos legales.

34. No obstante, la premisa principal de tal planteamiento deviene esencialmente **infundada**, en razón de que en el presente asunto se actualiza una excepción

a la inimpugnabilidad de las resoluciones emitidas por órganos constitucionalmente autónomos y, de manera más específica, una excepción a la inatacabilidad de las resoluciones del otrora INAI. Conclusión que se robustece si además se toma en consideración la reciente reforma al artículo 6° constitucional.

35. Para justificar lo anterior, en primer lugar, debe destacarse que la misma causa de improcedencia ya fue objeto de análisis cuando los entonces integrantes de este Alto Tribunal resolvieron la controversia constitucional 325/2019²⁰. En dicho precedente se reconoció que no todos los actos emitidos por órganos constitucionales autónomos son impugnables en controversia constitucional. Pues, al respecto, se detectó una categoría específica de aquellos que gozan de una presunción de inimpugnabilidad, a decir: las *resoluciones individualizadas* emitidas en contextos equivalentes a procedimientos *seguidos en forma de juicio cuando se combaten en sus méritos*. Lo cual, se dijo, fue construido a partir de las similitudes que las resoluciones de estos órganos autónomos guardan con las resoluciones del Poder Judicial, respecto de las cuales previamente se había afirmado que no procede la controversia constitucional.
36. En ese sentido, el entonces Pleno explicó que por la naturaleza de los órganos jurisdiccionales y constitucionales autónomos debe considerarse que tienen encomendada la resolución de conflictos sobre la suerte de ciertos bienes materiales o derechos para determinar si ciertas personas tienen la protección solicitada —por ejemplo el derecho a acceder a cierta información

²⁰ Sentencia recaída a la controversia constitucional 325/2019, resuelta en sesión de doce de mayo de dos mil veintidós, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, en la cual se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores 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 señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La señora Ministra Esquivel Mossa anunció voto aclaratorio. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

reservada— por lo que el análisis de los méritos de esas resoluciones por regla general involucra el análisis de *dos tipos de parámetros ajenos a la controversia constitucional*, como son las normas sustantivas constitucionales y cuestiones de legalidad, de ahí que se considere que contra este tipo de resoluciones resulte improcedente la controversia.

37. Sin embargo, se sostuvo que dicha regla general admite una excepción importante cuando la resolución del órgano constitucionalmente autónomo *incluya alguna determinación que pudiere afectar el ámbito de competencias del ente actor*. Se explicó que esta excepción a la regla general era necesaria para preservar los ámbitos de facultades tutelados por la Constitución General. Pues, de lo contrario, se llegaría al extremo de sostener que los órganos legitimados para promover la controversia constitucional *nunca* podrían hacer uso de este medio de control constitucional para proteger sus competencias constitucionales frente a resoluciones emitidas por órganos constitucionales autónomos en ejercicios de sus facultades.²¹
38. Así, el otrora Pleno **desestimó** la misma causa de improcedencia que aquí hace valer la parte demandada, argumentando en esencia que, si bien el artículo 6° constitucional (en su redacción vigente en aquél entonces) establecía que las resoluciones del INAI son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, lo cierto es que el numeral 105 de la propia Constitución General regula un catálogo de conflictos entre órganos del Estado que pueden ser objeto de escrutinio mediante la controversia

²¹ Dicho criterio se encuentra recogido en la Tesis P./J. 16/2008 (9ª), publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Febrero de 2008, página 1815, registro digital 170355, de rubro “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE DE MANERA EXCEPCIONAL AUN CUANDO EL ACTO IMPUGNADO SEA UNA RESOLUCIÓN JURISDICCIONAL EN ESTRICTO SENTIDO, SI LA CUESTIÓN A EXAMINAR ATAÑE A LA PRESUNTA INVASIÓN DE LA ESFERA COMPETENCIAL DE UN ÓRGANO ORIGINARIO DEL ESTADO.**”

constitucional, *dentro de los que se encontraban expresamente incluidos los actos de dicho Instituto.*

39. En ese sentido, se sostuvo que conforme a la interpretación armónica de la redacción que establecía el artículo 6, apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo, de la Constitución General, en relación con el diverso 105, fracción I, inciso I), del propio ordenamiento, se concluía que, en efecto, las decisiones del órgano garante eran “vinculantes, definitivas e inatacables” para los sujetos obligados, salvo dos excepciones.
40. Se explicó que la primera de estas excepciones se actualizaba cuando el objeto de la controversia era dirimir un problema que en materia de transparencia pudiera interferir con la seguridad nacional, en cuyo caso el único que podría controvertirlas era el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal a través del recurso previsto expresamente para tal efecto. Mientras que la segunda, en cambio, se actualizaba cuando alguno de los órganos legitimados para interponer la controversia estimara que las decisiones en materia de transparencia generaban un conflicto con sus respectivos ámbitos competenciales.
41. Consideraciones por las cuales el otrora Pleno, al resolver la citada controversia constitucional 325/2019, donde se planteó un conflicto similar al que nos ocupa, consideró que se actualizaba la segunda de las excepciones a la inatacabilidad de las resoluciones del entonces INAI. Ello, en tanto en dicho asunto la Fiscalía General de la República promovió la controversia bajo la consideración que la decisión en materia de transparencia vulneraba y afectaba el cumplimiento de una de sus principales competencias constitucionales en materia de seguridad pública, esto es: la investigación y persecución de los delitos del orden federal.
42. En la inteligencia de que el planteamiento de la parte actora, tanto en aquel asunto como en el que aquí se resuelve, más allá del mérito que pudiere tener

en el fondo, coincide en la estimación de la referida Fiscalía que entregar la información ordenada por el INAI provocaría afectaciones en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales en la investigación y persecución de delitos; es decir: expondría su capacidad de reacción y consecuentemente afectaría la conducción de las investigaciones, la coordinación de las policías y los servicios periciales, así como la ejecución de diligencias para recabar datos de prueba.

43. Por lo tanto, si en dicho precedente se consideró que no se estaba en presencia de una resolución inatacable contra la cual resultara improcedente la controversia, por mayoría de razón, tampoco se surte ahora que se modificó el artículo 6° constitucional *eliminando la inatacabilidad* de las decisiones en materia de acceso a la información y transparencia. Sin perjuicio de que tal característica se hubiere conservado en la nueva legislación secundaria respecto de la nueva autoridad garante, ya que lo dispuesto en esta fuente no puede servir de parámetro para la procedencia de esta clase de medios de control constitucional, al tratarse de un aspecto que se encuentra reservado a los supuestos expresamente previstos en la Ley Reglamentaria de la materia o, en su caso, que se desprendan directamente de los principios contenidos en la propia Constitución General.²²
44. Consecuentemente, estamos frente a una resolución que, por sus propias características, es susceptible de ser válidamente analizada en la presente controversia constitucional, sin perjuicio de la conclusión que eventualmente

²² Tal afirmación se desprende directamente de lo establecido en el artículo 19, fracción IX, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala:

Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

IX. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta Ley.

(Resaltado añadido)

se alcance respecto a los restantes motivos de improcedencia aducidos por el Instituto demandado.

V.2. Principio de agravio.

45. En segundo orden, el Instituto demandado sostiene que la parte actora carece de un interés legítimo, bajo el razonamiento siguiente:

- ❖ Refiere que, si bien la Fiscalía actora plantea la aparente transgresión de los artículos 21, párrafos primero, segundo y noveno, y 102, apartado A, párrafos primero, cuarto y quinto, de la Constitución; lo cierto es que, a su parecer, no aduce facultad reconocida en la Norma Fundamental susceptible de vulneración en relación con la divulgación de los nombres de las personas servidoras públicas de su adscripción, así como respecto de su autonomía como entidad pública. En tal sentido, estima que en el presente caso no se evidencia alguna prescripción normativa que, con base en el principio de división de poderes, cláusula federal y/o distribución de competencias sea afectada por el acto cuya invalidez se demanda.
- ❖ Al respecto, añade que no desconoce la sentencia dictada en la controversia constitucional 325/2019, donde esta Suprema Corte -en su integración anterior- determinó la invalidez de la resolución dictada en el ***** para el efecto de que ese mismo Instituto emitiera una diversa en la que no se ordenara la entrega de información solicitada; pues, en su opinión, **se trata de un caso distinto** al que nos ocupa; por lo que, concluye, al no existir una identidad entre el presente asunto en relación al citado precedente, entonces no puede aplicarse tal conclusión de manera idéntica.
- ❖ En razón de lo anterior, afirma que el hecho de considerar que la Fiscalía General de la República cuenta con interés legítimo en este asunto, desnaturalizaría la esencia misma de la controversia constitucional. Ya

que, desde su punto de vista, con ello podría llegarse al extremo de que la legitimación le permitiera plantear argumentos tendentes exclusivamente a la defensa de la totalidad de las resoluciones de los recursos de revisión en la que se ordene entregar los nombres de los servidores públicos integrantes de la FGR y, sin importar si afectan o no su esfera competencial, o que, aun sin invadirla, exista un principio de afectación para cada situación, lo cual traería a colación que sea controvertida la totalidad de las resoluciones emitidas por este órgano garante a través del medio de control de la constitucionalidad que nos ocupa.

46. Tales planteamientos resultan esencialmente **infundados** pues, contrario a lo sostenido por la parte demandada, la Fiscalía actora sí cuenta con interés legítimo.
47. En efecto, esta integración comparte el criterio que se ha venido sosteniendo en este Máximo Tribunal consistente en que para la procedencia de las controversias constitucionales debe verificarse si la parte actora cuenta con interés legítimo. Para ello, se ha sostenido que basta con que exista, al menos, un *principio de afectación* entendido en sentido amplio.²³ Lo cual, a su vez, ocurre cuando la conducta de la autoridad demandada sea *susceptible* de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve.²⁴ Esto último, ya sea por tratarse de una invasión a sus

²³ Al respecto, véase el criterio de la otrora Segunda Sala contenido en la tesis 2a. XVI/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008, pág. 1897, con registro digital 170357, de rubro: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EXISTE INTERÉS LEGÍTIMO PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CUANDO SE ACTUALIZA UNA AFECTACIÓN A LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LAS ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS, A SU ESFERA JURÍDICA, O SOLAMENTE UN PRINCIPIO DE AFECTACIÓN."**

²⁴ Véase el criterio del anterior Pleno contenido en la tesis P./J. 83/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV, Julio de 2001, página 875, con registro digital 189327, de rubro: **"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA."**

competencias o de cualquier afectación que incida en su esfera jurídica regulada directamente desde la Constitución General.

48. Sobre esa base, resalta que en la controversia constitucional 325/2019 se reconoció la existencia de un interés legítimo a favor de la Fiscalía General de la República al demandar la invalidez de una resolución dictada por el entonces INAI. Ello, bajo la consideración de que ésta era susceptible de causar un perjuicio a la parte actora porque, al ordenar la entrega de cierta información de su personal (como lo eran los nombres, cargos, y adscripciones a diversas subprocuradurías), se *podría afectar* el cumplimiento de sus competencias constitucionales en materia de seguridad pública, específicamente respecto a la investigación y persecución de los delitos del orden federal.²⁵
49. En el presente asunto, de manera similar, se demanda la invalidez de la resolución del recurso de revisión *********, a través de la cual el INAI ordenó a la Fiscalía revelar los nombres y cargos de ciertos funcionarios de su adscripción. Situación que, sostiene la parte actora, permite la identificación de personal con acceso a información que, además de colocarles en una situación de riesgo, podría evidenciar la capacidad de reacción de la Fiscalía y comprometer sus competencias constitucionales en materia de seguridad pública, como lo son, nuevamente, la investigación y persecución de delitos.
50. De ahí que, por analogía, al tratarse de una resolución susceptible de perjudicar sus atribuciones, se actualiza un principio de afectación suficiente que conlleva a reconocer el interés legítimo de la parte actora para promover la presente controversia constitucional. Sin que ello, claro está, prejuzgue si en el caso efectivamente existe o no tal vulneración constitucional, ya que

²⁵ Resolución recaída a la Controversia Constitucional 325/2019, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ponente: Javier Laynez Potisek, doce de mayo de dos mil veintidós, párrafo 21.

esto involucra un aspecto que en todo caso se analizará al resolver el fondo de la controversia.

51. En ese sentido, no pasa desapercibido que la parte demandada cuestiona la aplicabilidad de dicho precedente al asunto que hoy nos ocupa, bajo la consideración de que las solicitudes de información que dieron origen a ambos casos versaron sobre objetos distintos; no obstante, como se explicó, en ambos casos se actualizó un principio de afectación suficiente para, al menos, determinar la procedencia de la controversia, con independencia de si en el fondo se replica la decisión o no respecto a la cuestionada afectación de las esferas constitucionales de la Fiscalía, precisamente porque ese análisis es propio de un apartado diverso que, en todo caso, va más allá de la procedencia.

V.3. Falta de agotamiento de acción de inconstitucionalidad.

52. Finalmente, como se anticipó, el Instituto demandado sostiene la improcedencia de la presente controversia constitucional bajo un tercer motivo de improcedencia, mismo que hace consistir en lo siguiente:

- ❖ En esencia, estima que la Fiscalía actora debió promover, en su momento, una acción de inconstitucionalidad en contra de las fracciones VII y VIII del artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública²⁶, publicada en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de mayo de dos mil quince.

²⁶ **Artículo 70.** En la Ley Federal y de las Entidades Federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan:

[...]

VII. El directorio de todos los Servidores Públicos, a partir del nivel de jefe de departamento o su equivalente, o de menor nivel, cuando se brinde atención al público; manejen o apliquen recursos públicos; realicen actos de autoridad o presten servicios profesionales bajo el régimen de confianza u honorarios y personal de base. El directorio deberá incluir,

- ❖ Lo anterior, pues, en su opinión, no puede otorgarse la oportunidad de promover esta clase de medios de control frente a cada acto de aplicación de una legislación que no controvertió previamente.

53. No obstante, dicho planteamiento debe **desestimarse** al partir de una lectura incorrecta de la demanda, específicamente respecto a la materia objeto de controversia.
54. En efecto, con independencia de las obligaciones generales de transparencia contenidas en el precepto legal citado por el Instituto demandado, lo cierto es que la Fiscalía actora (en su carácter de sujeto obligado), ante la solicitud identificada con el folio *********, estimó que en el caso particular debía clasificarse como reservada la información relativa a los nombres y cargos de ciertos funcionarios que aparecen en el acuse de la demanda que dio origen a la multicitada controversia constitucional 325/2019.
55. Sin embargo, fue a través de la resolución recaída al recurso de revisión ********* donde el entonces INAI revocó dicha clasificación y ordenó la entrega de la información reservada. Situación concreta que llevó a que la Fiscalía estimara afectadas sus competencias constitucionales en materia de seguridad pública, específicamente respecto a la investigación y persecución de los delitos del orden federal.
56. En consecuencia, resulta claro que en la presente controversia no se cuestiona el contenido de las fracciones VII y VIII del artículo 70 de la abrogada Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, sino las consecuencias de la citada resolución. Así, dado que lo que se pone

al menos el nombre, cargo o nombramiento asignado, nivel del puesto en la estructura orgánica, fecha de alta en el cargo, número telefónico, domicilio para recibir correspondencia y dirección de correo electrónico oficiales;

VIII. La remuneración bruta y neta de todos los Servidores Públicos de base o de confianza, de todas las percepciones, incluyendo sueldos, prestaciones, gratificaciones, primas, comisiones, dietas, bonos, estímulos, ingresos y sistemas de compensación, señalando la periodicidad de dicha remuneración;

en tela de juicio es si dicho acto y sus efectos se entrometen con sus competencias constitucionales, esa determinación no solo *no es susceptible* de impugnarse mediante acción de inconstitucionalidad, sino que -por definición- es materia genuina de una controversia constitucional. De ahí lo infundado del planteamiento.

57. En suma, al resultar infundadas las causales de improcedencia invocadas por la parte demandada, y al no advertir de oficio este Tribunal alguna otra razón que conllevara a decretar el sobreseimiento del asunto, debe continuarse con el análisis de fondo de la controversia.

VII. ESTUDIO DE FONDO.

58. Como punto de partida, y a fin de delimitar correctamente la litis constitucional, esta integración comparte el criterio que se ha venido sosteniendo en este Máximo Tribunal consistente en que en esta clase de medios de control no es susceptible analizar todo tipo de violaciones, sino solo aquellas relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal. Esto es, que en controversias constitucionales no procede estudiar planteamientos donde se sostienen violaciones a cláusulas sustantivas o de estricta legalidad; salvo aquellos casos en que estos se encuentren entremezclados con violaciones a las órbitas competenciales de las partes en contienda.²⁷
59. Ello bajo el entendido que el agravio materia de análisis en este tipo de asuntos puede derivar no sólo de la invasión competencial propiamente dicha, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en la esfera jurídica

²⁷ Al respecto, véase el criterio del Pleno contenido en la tesis P./J. 42/2015 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I, página 33, con registro digital 2010668, de rubro: **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.”**

de la parte actora regulada directamente desde la Constitución General, como son las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas.

60. Así, el principal argumento con el que la Fiscalía acude a este medio de control constitucional no es uno que pueda -y deba- entenderse como de mera legalidad, aunque pudiera dar esa impresión, sino que corresponde a uno propiamente de constitucionalidad. Esto último, en tanto que conlleva la determinación de si existe o no una vulneración de las competencias previstas en la Carta Magna en favor de la Fiscalía General de la República.
61. En efecto, se dice que no hay cabida a una impugnación de mera legalidad porque, aunque es cierto que el artículo 113, fracción I, de la abrogada Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establecía como supuesto para reservar información aquella cuya publicación comprometiera la seguridad pública en sentido abstracto, también es verdad que la Fiscalía no combate la resolución del INAI argumentando exclusivamente que se actualiza esa causa legal de reserva, sino que lo entrelaza con todo un entramado argumentativo a efecto de demostrar que esa orden dada por la autoridad demandada afecta el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales en la materia.
62. Debido a lo anterior, el estudio de este Alto Tribunal no se ocupará de revisar la metodología utilizada por la autoridad demandada para resolver el recurso de revisión *****; mucho menos sus consideraciones relacionadas con el ajuste legal (o no) de la determinación, toda vez que ello desnaturalizaría el objetivo del medio de control constitucional.
63. Tampoco se centrará en analizar si el Instituto demandado actuó dentro o fuera de sus atribuciones, o incluso si suplantó las competencias de la Fiscalía; pues no es objeto de discusión si el entonces INAI estaba facultado constitucional y legalmente para dictar resoluciones donde se ordenara la

entrega de cierto tipo de información en posesión de autoridades. Lo que hará esta Corte es centrar sus esfuerzos únicamente en examinar si las consecuencias de la orden de revelación de los nombres y cargos de algunas personas adscritas a la Fiscalía (aun cuando dicha orden proviniera de órgano competente para su emisión) afecta o no el ejercicio de las competencias sobre seguridad pública que la parte actora tiene directamente reguladas en la Constitución.

64. Nótese entonces que ese análisis conlleva un escrutinio puramente constitucional, con independencia de que para ello, debido a la naturaleza de la resolución impugnada, se haga uso de una metodología que pueda dar la impresión de que existe un análisis de legalidad, pues, como ya quedó evidenciado, **esto último no es así ya que esta resolución no tiene la finalidad de calificar lo ajustada o no que esté la actuación del entonces INAI a la legislación secundaria sobre transparencia, sino si su decisión y consecuencias vulneran o no los mandatos de la Carta Magna.**
65. Dicho lo anterior, a fin de fijar concretamente el problema jurídico a resolver, se impone necesario también destacar el contexto fáctico en el cual se enmarca la controversia, así como las principales líneas argumentativas sostenidas por ambas partes en torno a la resolución impugnada.
66. Así, en primer lugar, tenemos que un particular (no identificado) presentó ante la Fiscalía General de la República una solicitud de acceso a la información con la aparente *intención* de que se le proporcionara diversa documentación “donde se haya aplicado la teoría del mosaico”.
67. Ante dicha petición, una vez desahogada la prevención formulada al solicitante para precisar el objeto de solicitud, la Fiscalía puso a su disposición el *acuse de la demanda* que originó la *controversia constitucional 325/2019* (donde se planteó, precisamente, la teoría del mosaico), bajo la precisión de que ésta se brindaría en *versión pública*. Es decir, que se

testarían aquellos datos relativos a nombres de su personal, por considerar que debían clasificarse como información reservada.

68. No obstante, inconforme con el alcance de tal respuesta, el particular interpuso recurso de revisión ante el entonces INAI. Esto es, pese a que en la versión pública puesta a su disposición se contenían aquellos argumentos sustantivos esgrimidos por la aludida Fiscalía respecto a la teoría del mosaico, el solicitante sostuvo que no debía reservarse información alguna ni siquiera los nombres de quienes colaboraron en la demanda cuyo acuse se proporcionó y participaron en la controversia constitucional 325/2019.
69. Lo anterior evidencia, hasta este punto, que **más allá del objeto de la solicitud inicial de información y de la *aparente intención* original del solicitante** (respecto a conocer la “teoría del mosaico”), **en última instancia se pretendía acceder a los nombres que obraban en el acuse de la demanda**. En este caso, respecto del personal de la Unidad que participó en su elaboración y tuvo acceso a las pruebas exhibidas en aquella controversia constitucional.
70. Fue así como el entonces INAI, al resolver el respectivo recurso de revisión, revocó la clasificación de información y ordenó la entrega de una versión íntegra -no pública- del acuse de demanda, donde se pudieran observar los nombres que pretendió reservar la Fiscalía General de la República.
71. En ese sentido, la hoy actora controvierte dicha resolución. Para lo cual, en su escrito de demanda, planteó esencialmente los siguientes conceptos de invalidez:
 - ❖ Que al instruirle entregar a un particular la versión íntegra -no en versión pública- del acuse del escrito inicial que dio origen a la controversia constitucional 325/2019 -, **se darían a conocer datos**

como los nombres de las personas servidoras públicas y de la estructura que compone a la hoy Unidad de Constitucionalidad.

- ❖ Que tanto los servidores públicos adscritos a la citada Unidad, como los de la entonces Dirección General de Constitucionalidad, tienen conocimiento y acceso a información clasificada que debe ser resguardada con el mayor sigilo, destacando aquellas pruebas que se aportaron en la demanda de la citada controversia constitucional, donde se contiene información sensible que revela el estado de fuerza y la capacidad de reacción de esa Institución.
- ❖ En esa misma línea, sostiene que, si bien sus funciones eran y son de carácter administrativo, lo cierto es que tenían y tienen acceso a información clasificada, a decir: averiguaciones previas, carpetas de investigación, actos de investigación, pruebas, datos de pruebas, causas penales, amparos, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad.
- ❖ Sin perjuicio de esto último, estima que el hecho de que realicen actividades de carácter administrativo no implica que tales personas estén exentas de riesgos y amenazas. Ello, infiere, ocasiona que dichos servidores no puedan ejercer sus funciones sin intimidación, trabas y hostigamiento. Actos que, afirma, son susceptibles de provocar la revelación de la información a su alcance.
- ❖ En tales términos, insiste que hacer públicos los nombres del personal de esa Institución -con independencia de su área de adscripción y actividades- potencializa riesgos de perjuicio a su integridad personal y, con ello, a la labor constitucional de esa Fiscalía General en materia de seguridad pública, más aún si se tiene en cuenta que el engranaje que hace funcionar a ese órgano autónomo se encuentra vinculado de manera tal que no pueden entenderse sus funciones de manera

aislada, pues todas ellas en su conjunto conducen a la obtención del objetivo Institucional y social.

72. Por su parte, al contestar la demanda, el Instituto demandado opuso las siguientes defensas:

- ❖ Considera que el caso en concreto no resulta aplicable la teoría del mosaico, pues estima que la información solicitada de ninguna manera pudiera ser un dato que, sumada con otros, potencialice la evasión de la procuración de justicia. Lo anterior, insiste, puesto que de conformidad con la normativa orgánica de la Fiscalía ninguno de los servidores públicos adscritos a la Unidad de Constitucionalidad tiene a su cargo funciones operativas relacionadas con la seguridad pública y que, inclusive, no se encuentran adscritos a una unidad administrativa que esté facultada, o bien, que tenga injerencia en actividades de orden operativo que se encuentren relacionadas con la producción de información clave para procurar la impartición de justicia en el mercado criminal más peligroso de los Estados Unidos Mexicanos.
- ❖ Así, concluye que instruir que se entregue la información solicitada no actualiza ninguna lesión a la esfera de atribuciones de la Fiscalía porque se ordena la entrega de información de personal que no realiza actividades que pudieran poner en riesgo su seguridad o el ejercicio de atribuciones de la FGR.

73. Visto el planteamiento de ambas partes y el contexto en el cual se sitúan, es posible resumir el **problema jurídico** que nos ocupa en la siguiente interrogante: ¿la entrega de la versión íntegra del acuse de la demanda (que dio origen a la controversia constitucional 325/2019), específicamente en la parte donde constan los nombres del personal adscrito a la Unidad de Constitucionalidad de la Fiscalía General de la República que participó en su

elaboración, es susceptible de afectar las competencias constitucionales en materia de seguridad pública de la institución actora?

74. Ante dicha situación, se estima apropiado adoptar la siguiente metodología de estudio: (1) en primer lugar, se expondrán las competencias constitucionales de la Fiscalía en materia de seguridad pública; (2) luego, se identificarán los rasgos distintivos del criterio que se sostuvo en la citada controversia constitucional 325/2019; (3) finalmente, se dará cuenta con las características particulares del asunto materia de la presente sentencia y la determinación que al respecto adoptará este Pleno.

VI.1. Competencias constitucionales de la Fiscalía en materia de seguridad pública.

75. Como se anticipó, dada la naturaleza de este tipo de medios de control, el análisis de las violaciones debe realizarse en clave constitucional. Para ello, es importante partir del análisis sobre la existencia y alcance de las facultades en materia de seguridad pública conferidas a la parte actora directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Situación apreciable de manera destacada en los párrafos primero, segundo, noveno y décimo primero de su artículo 21, en relación con el apartado A del diverso 102²⁸.
76. De la lectura a la redacción actual de tales disposiciones es posible resaltar, en primer lugar, que la seguridad pública es una función del Estado, cuyos

²⁸ Preceptos que señalan:

Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público, a la secretaría del ramo de seguridad pública del Ejecutivo Federal, a la Guardia Nacional y a las policías, en el ámbito de su competencia, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

[...]

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

finos 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. En ese sentido, comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas.

77. En ese sentido, de manera general, establece que al Ministerio Público le corresponde propiamente la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal ante los tribunales. Bajo la precisión de que, a nivel federal, tal institución se organiza en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.
78. Así, prevé que a la Fiscalía General de la República le corresponde la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia

y el patrimonio de las personas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4o. de esta Constitución que garantiza los deberes reforzados de protección del Estado con las mujeres, adolescentes, niñas y niños; 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 y honradez, así como por la perspectiva de género y el respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Artículo 102.

A. El Ministerio Público de la Federación se organizará en una Fiscalía General de la República como órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio.

[...]

Corresponde al Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, solicitará las medidas cautelares contra los imputados; buscará y presentará las pruebas que acrediten la participación de éstos en hechos que las leyes señalen como delito; procurará que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

penal se sigan con toda regularidad para que la impartición de justicia sea pronta y expedita; pedirá la aplicación de las penas, e intervendrá en todos los asuntos que la ley determine.

79. Dicho lo anterior, ante el reconocimiento de un ámbito competencial conferido a la parte actora directamente desde el texto de la Constitución General, procede analizar si la resolución impugnada efectivamente incide o afecta negativamente en el desempeño de tales atribuciones.

VI.2. Rasgos distintivos de la controversia constitucional 325/2019.

80. Reviste principal importancia en la resolución de este asunto la determinación adoptada por el entonces Pleno en la multicitada controversia constitucional 325/2019. A fin de ello, se estima oportuno diferenciar: (a) el tipo de información que se ordenó revelar en la resolución que dio origen al conflicto planteado en dicho precedente; (b) los argumentos que hizo valer la Fiscalía en su contra; (c) las consideraciones metodológicas utilizadas para dar respuesta; (d) así como las conclusiones jurídicamente relevantes alcanzadas por el mismo.

VI.2.1. Información que se ordenó revelar.

81. En aquel asunto el INAI ordenó la entrega de: **(i)** el nombre y cargo de todos los Agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales y la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad; **(ii)** los cargos de todo el personal operativo/sustantivo adscrito a las áreas dependientes de las subprocuradurías mencionadas y de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia

Organizada; y, (iii) el nombre y cargo de todo el personal administrativo adscrito a esta última subprocuraduría y sus unidades dependientes.

VI.2.2. Argumentos de la Fiscalía.

82. Contra dicha determinación, la Fiscalía promovió la referida controversia constitucional, en cuya demanda expuso, en síntesis, la siguiente línea argumentativa:

- ❖ Que, con base en la “*teoría del mosaico*”, con los nombres y cargos de los servidores públicos federales, notas periodísticas y redes sociales, los grupos delictivos identificarían a cada una de las personas que realizan actos de investigación y persecución de los delitos federales, específicamente al personal ministerial adscrito a las subprocuradurías de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; Especializada en Investigación de Delitos Federales; de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, así como al personal administrativo de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada.
- ❖ Que hacer públicos los nombres y cargos de los funcionarios públicos federales significaría transparentar la capacidad de reacción de la Fiscalía General de la República, afectando así, la seguridad pública y nacional. Además, con esa información podrían llevarse a cabo actos tendentes a obstaculizar actividades de inteligencia o contrainteligencia en el combate a la delincuencia y la investigación de delitos federales.
- ❖ Que al permitir identificar plenamente a los servidores públicos encargados de la investigación de los delitos se les expone a amenazas reales e inminentes, tanto a su vida e integridad física como la de sus familias.

- ❖ Que la divulgación de los nombres y cargos de los servidores públicos pone en riesgo la secrecía que deben guardar las investigaciones, pues dicha información implica la revelación de la identidad de quienes, en el contexto actual se encuentran al frente y llevan a cabo tareas de alta peligrosidad. Además, que esa información puede ser utilizada por sujetos ajenos al procedimiento penal para impedir el debido combate a la delincuencia.

83. Para efecto de intentar demostrar lo anterior, ofreció y exhibió los siguientes medios de prueba:

- ❖ Documental a cargo de la Dirección General de Recursos Humanos y Organización, en la que detalló el número de familiares de las servidoras y servidores públicos adscritos a las subprocuradurías referidas.
- ❖ Documental a cargo del Centro de Formación y Servicio Profesional sobre la estructura del estado de fuerza institucional.
- ❖ Documental rendida por la Coordinación de Métodos de Investigación del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, con el propósito de evidenciar los alcances institucionales que provocaría revelar la capacidad de fuerza y reacción del Estado Mexicano.

84. En suma, **afirmó y pretendió demostrar que entregar dicha información provocaría afectaciones en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales de la Fiscalía en materia de seguridad pública**, es decir, mermaría la conducción de las investigaciones, la coordinación de las policías y los servicios periciales, la ejecución de diligencias para recabar datos de prueba y; por consecuencia, la resolución sobre el ejercicio de la

acción penal, así como la acreditación de la existencia de delitos y la responsabilidad de quien lo cometió o quienes participaron en su comisión.

VI.2.3. Consideraciones metodológicas del Pleno.

85. Para responder tales planteamientos, la entonces Suprema Corte puntualizó que, en palabras de la doctrina especializada en el tema, la *“teoría del mosaico”* es una herramienta teórica que da cuenta de cómo es que funciona el flujo de la información y con ello la construcción de inteligencia. Es un proceso que describe cómo se recopila, combina y procesa información, de tal manera que convierte información inofensiva en conocimiento útil. La metodología que se utiliza esencialmente consiste en recopilar piezas de información dispersas y después unir las con la finalidad de tener una visión de conjunto o *“mosaico”*²⁹.
86. También se explicó que los argumentos que invocan la *teoría del mosaico* usualmente sugieren el potencial que un adversario tiene para deducir de hechos independientes, una vulnerabilidad estratégica susceptible de explotación para fines mal intencionados; en ese caso, para evadir la procuración de justicia o, peor aún, llevar a cabo actos de contrainteligencia para combatir frontalmente a los agentes encargados de la investigación y persecución de los delitos en los Estados Unidos Mexicanos.
87. Más adelante, se dio cuenta que por varias décadas distintas agencias gubernamentales en los Estados Unidos de América han utilizado argumentos de esta teoría para justificar la clasificación de documentos gubernamentales y resguardar información requerida a través de su regulación de acceso a la información *“Freedom of Information Act (FOIA)”*.

²⁹Al respecto, en el precedente se citó a David E. Pozen, *The Mosaic Theory, National Security, and the Freedom of Information Act*, 115 Yale L. J. 628 (2005), p. 633.

88. Al respecto, se dijo que la Suprema Corte de los Estados Unidos de América ha señalado que las autoridades de inteligencia tienen el poder de reservar información superficialmente inocua sobre la base de que podría permitir a un observador descubrir —a través de la creación de mosaicos— la identidad de una fuente de inteligencia³⁰. Un componente esencial en el uso de esta doctrina es la deferencia de los tribunales hacia la pericia —“*expertise*”— de las agencias y dependencias en materia seguridad nacional, toda vez que son éstas quienes mejor pueden evaluar los riesgos de seguridad.
89. Igualmente se reconoció que, en la doctrina, existe una posición ampliamente aceptada de que los tribunales judiciales deben reconocer sus limitaciones en la toma de decisiones. Es decir, que hay asuntos en los que la decisión será de mejor calidad si es tomada por un grupo del gobierno, asesorado por funcionarios que han investigado ampliamente las repercusiones que una determinada decisión puede traer consigo³¹. Ya que, al respecto, generalmente se ha considerado a las Cortes Supremas poco equipadas para evaluar la afectación que cierta información puede significar para la seguridad nacional³².
90. No obstante, en dicho precedente, el entonces Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que tal inconveniente de diseño no tiene por qué ser un obstáculo para que los órganos judiciales evalúen con suspicacia la reserva de información por parte de las autoridades mexicanas; y así eviten abusos en la clasificación de información. Dicho en otras palabras, que las limitaciones del diseño institucional no equivalen a que, en

³⁰ Op. cit., *CIA v. Sims*, 471 U.S. 159 (1985).

³¹ Op. cit. opinión de Lord Simon of the UK House of Lords en su observación sobre *D v National Society for the Prevention of Cruelty to Children* [1977] 1 All ER 589, 608–609.

³² Op. cit. *Centre for International Environmental Law v Office of the US Trade Representative*, 718 F 3d 899 (DC Cir, 2013); *Meredith Larson v Department of State* (n 23) 865; *Leghaei v Director General of Security* (2007) 241 ALR 141, 147 (Brennan CJ); *A v Secretary of State for the Home Department* [2005] 2 AC 68 (House of Lords), 128 (Lord Nicholls).

temas tan sensibles como la seguridad pública, los tribunales judiciales deban simplemente ser deferentes y aceptar —sin cuestionar— la afirmación de las autoridades sin evaluar el material probatorio aportado a juicio.

91. Por el contrario, se sostuvo que los tribunales deben evaluar si los argumentos esgrimidos por los sujetos obligados efectivamente demuestran una afectación a la seguridad pública, es decir, que un tribunal declarará debidamente clasificada cierta información única y exclusivamente cuando el sujeto obligado haya *probado* que la información aparentemente inofensiva puede comprometer la seguridad del Estado, no así por la simple afirmación de quien en principio se entiende que está en mejor posición de evaluar el riesgo de hacer pública determinada información.
92. Sobre el particular, se dio cuenta de que el Comité de Derechos Humanos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha dicho que ante la *ausencia de explicaciones pertinentes* que muestren la afectación a la seguridad nacional no es posible reservar información³³; y que esa misma posición sobre la revisión en la clasificación de información la han adoptado el Tribunal Constitucional de Alemania, de Israel y de Guatemala³⁴.
93. En ese sentido, este Tribunal Constitucional -en su integración- señaló que es completamente inaceptable que en nuestra sociedad democrática se niegue la entrega de información en posesión de las autoridades del Estado, solo por el hecho de que permitirá a la sociedad discutir, revisar y criticar las acciones del gobierno. Consecuentemente, en clave constitucional, se estimó que las autoridades del Estado solo pueden reservar temporalmente la entrega de información cuando prueben que afecta el interés público, la

³³ Al respecto, en el precedente se citó a Nurbek Toktakunov v Kryrgyzstan (n 20) para 7.7.

³⁴ Sobre el tema, en el precedente se citó a BverfG, Case No 2 BvE 3/07, 17 June 2009, 124 BVerfGE 78, 134 (in relation to the constitutional right of Parliament to investigate and obtain information); *Ministry of Defense v Gisha Legal Center for Freedom of Movement*, Supreme Court of Israel, 19 December 2011, para 28; Advisory Opinion, Constitutional Court of Guatemala, 8 March 2005 (No 2819–2004).

seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas, de conformidad con los artículos 6° de la Constitución General y 13.2, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

94. Luego, se puntualizó que si bien la *teoría del mosaico* ha sido una herramienta metodológica utilizada en otros países para evaluar la clasificación de información por su posible afectación a la seguridad nacional, lo cierto es que no existe ningún impedimento para que esa misma herramienta sea utilizada por este Alto Tribunal para evaluar si la entrega de cierta información aparentemente inofensiva debe mantenerse reservada por afectar las competencias constitucionales que en materia de seguridad pública le corresponden a la Fiscalía General de la República.
95. En ese orden, se dijo que con la finalidad de evitar que las autoridades del Estado Mexicano utilicen esta argumentación de manera indiscriminada para negar injustificadamente el acceso a la información en su poder, no bastaba con ser deferente a las afirmaciones de la Fiscalía, sino que se debía **verificar si entregar la información ordenada por el INAI vulneraba o afectaba sus principales competencias constitucionales en materia de seguridad pública**, las cuales se encuentran directamente reguladas en los artículos 21 y 102 de la Constitución General.
96. Para cumplir con ese objetivo, se evaluó si la autoridad actora: **(i)** identificó específicamente cómo es que publicar la información requerida podría afectar el cumplimiento de las competencias constitucionales de la Fiscalía General de la República; **(ii)** si aclaró la conexión causal entre la entrega de la información aparentemente inofensiva y la afectación a la seguridad pública; y, **(iii)** si probó con evidencia suficiente la existencia de dicha conexión causal³⁵.

³⁵ Op. cit, propuesta metodológica de Wells, Christina E., "CIA v. Sims: Mosaic Theory and Government Attitude", *Administrative Law Review*, vol. 58, número 4, 2006., pp. 874-875.

97. Al desarrollar dicha metodología, se explicó que el **primer escaño** imponía verificar si la Fiscalía *identificó en términos concretos* (en un plano argumentativo) cuál es el inconveniente de entregar la información para efectos del cumplimiento de sus competencias constitucionales.
98. Respecto al **segundo escaño**, se determinó que debía revisarse si la Fiscalía *explicó* —con suficiente claridad— cuál es la *relación causal general* (nexo causal³⁶) que existe entre la entrega de la información aparentemente inofensiva y la afectación a la seguridad pública de los Estados Unidos Mexicanos.
99. Por último, se dijo que en el **tercer escaño** debían valorarse las pruebas aportadas por la Fiscalía para determinar si se *acreditó* la existencia del nexo causal referido.

VI.2.4. Conclusiones del Pleno.

100. Una vez desarrollado dicho análisis, y de la valoración a las documentales exhibidas por la parte actora en aquel precedente, una mayoría del Pleno

³⁶ Sobre el uso del término “*conexión causal*”, en el precedente se aclaró la **distinción entre causalidad general y causalidad específica o individual**. Ya que la primera es aquella que permite establecer un vínculo entre dos tipos de eventos, es decir, la producción de un evento de un cierto tipo hace **más probable** la producción de un evento de otro tipo. Mientras que la segunda permite afirmar que un tipo de hecho puede determinar la ocurrencia de otro tipo de hecho y establece el nivel de riesgo relativo de un hecho en conexión con otro. Así, una causalidad general puede expresarse adecuadamente en términos de probabilidad.

La causalidad específica, en cambio, establece que en una específica situación un hecho particular ha sido causado por ocurrencia de otro hecho específico y determinado. Refiere a un evento particular que afecta a otro específico. Además, no se conjetura una mera correlación entre tipos de eventos ni tampoco la capacidad que tiene un evento de incrementar la probabilidad de que se produzca otro evento, sino que se afirma que un hecho específico ha causado otro hecho específico.

Por lo anterior, se dijo que de la existencia de una correlación causal general no puede derivarse la demostración de la existencia de un nexo causal individual. Dicho en otras palabras, para que pueda existir un nexo de causalidad específica es necesario que exista el correspondiente nexo de causalidad general, pero de la simple existencia de un nexo de causalidad general no es posible derivar la demostración de la existencia del nexo de causalidad específica. En resumen, la causalidad general no demuestra la causalidad específica. (Op.Cit.: Michele Taruffo. (2008). *La Prueba*. Madrid: Marcial Pons, p. 256)

consideró demostrado que entregar dicha información ordenada permitiría acceder a los siguientes tipos de datos: (1) identificativos; (2) académicos; (3) electrónicos; (4) patrimoniales; (5) biométricos; y, (6) referentes a los familiares de los servidores públicos.

101. En ese sentido, concordó que entregar los nombres permitiría identificar plenamente a los Agentes del Ministerio Público de la Federación y al personal administrativo inferior de directores generales de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada y, por consecuencia, a sus familiares. Además, que revelar nombre y cargo de las personas Agentes del Ministerio Público de la Federación adscritas a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales y a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad representaba revelar la capacidad del estado de fuerza del 73% (setenta y tres por ciento) del total de Agentes del Ministerio Público de la Federación.
102. Aunado a lo anterior, tuvo por acreditado que entregar los cargos de todo el personal operativo sustantivo adscrito a las cuatro subprocuradurías mencionadas implicaba revelar en general: (1) el número total de agentes que hay en el territorio nacional —Agentes del Ministerio Público de la Federación, Agentes de la Policía Federal Ministerial y Peritos Técnicos y Profesionales—; (2) cuántos de cada uno están adscritos a sedes centrales; así como (3) cuántos y cómo se encuentran organizados por delegaciones estatales y en algunos casos hasta por ciudades.
103. En suma, de manera mayoritaria, el entonces Pleno alcanzó **dos conclusiones** relevantes:
 - (a) Que entregar los nombres y cargos del personal sustantivo adscrito a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y

Amparo; la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales y, la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad, así como los cargos del personal sustantivo de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, revelaría no solo la identidad de los primeros, situación que por sí misma ya conlleva un riesgo en su contra, sino también la capacidad de reacción que tiene el Estado Mexicano para investigar y perseguir la comisión de los delitos federales³⁷, lo cual permitiría actos de contrainteligencia que obstaculicen el debido ejercicio de las atribuciones de la Fiscalía.

- (b) Que entregar los nombres y cargos del personal administrativo adscrito a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, permitiría identificarles plenamente y exponerles a riesgos contra su vida, seguridad o integridad; lo cual *per se* representa un problema que compromete la seguridad pública y, a la vez, las funciones que tiene encomendadas la Fiscalía. Ya que, si bien no se trata de personal que esté directamente al frente de la investigación, lo cierto es que tiene acceso a información relacionada con la investigación y persecución de delitos.³⁸

104. Como consecuencia de lo anterior, en términos generales, se resolvió que entregar la información objeto de dicha controversia incidía negativamente

³⁷ Conclusión aprobada por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y el entonces Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra, por la improcedencia de la controversia constitucional.

³⁸ Conclusión aprobada por mayoría de cinco votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat y el entonces Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra, por la improcedencia de la controversia constitucional. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Laynez Potisek votaron en contra, por la validez de esa parte de la resolución recurrida.

en el ejercicio de la esfera competencial constitucional que la Fiscalía tiene conferida en los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Y, por ende, se declaró la invalidez de la resolución del entonces INAI.³⁹

VI.3. Análisis concreto del asunto.

105. Ahora, a efecto de identificar las características particulares del asunto que aquí nos ocupa y verificar si pueden encuadrarse en las razones que dio el entonces Pleno en aquel precedente, de manera similar, se expondrá brevemente el tipo de información que se ordenó revelar en la resolución impugnada, dictada en el recurso de revisión *********, así como los argumentos de la Fiscalía. Posteriormente, se emitirá la decisión que al respecto se adoptará.
106. A través de la resolución impugnada, el INAI ordenó la entrega íntegra -no en versión pública- del acuse de la demanda que dio origen a la controversia constitucional 325/2019, donde constan los nombres del personal adscrito a la Unidad de Constitucionalidad de la Fiscalía General de la República que intervino en su elaboración; esto último al ser propiamente la pretensión del solicitante.
107. En contra de dicha resolución, la parte actora propone que, conforme a la propia *teoría del mosaico*, los grupos delictivos estarían en condiciones de conocer e identificar a detalle al personal adscrito a la Unidad de Constitucionalidad, exponiéndoles a amenazas reales e inminentes que

Para mayor abundamiento sobre el alcance de esta segunda conclusión, véase la discusión del Pleno durante la sesión de doce de mayo de dos mil veintidós, en la cual se expusieron las consideraciones mayoritarias que posteriormente se pretendieron recoger al elaborar el engrose, visibles en las páginas 22 a 32 de la versión taquigráfica respectiva, consultable en: <https://www2.scjn.gob.mx/ConsultaPleno/Index.html?sitio=versiones-taquigraficas>

³⁹ Determinación aprobada por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y entonces Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

ponen en riesgo su vida y las de sus familiares. Lo cual, a su vez, podría forzarles a revelar indebidamente la información reservada a la que tienen y han tenido acceso en el ejercicio de sus funciones, destacando aquellas pruebas ofrecidas en el citado precedente, y demás archivos que les son proporcionados por otras áreas de la propia Fiscalía relacionados con averiguaciones previas, carpetas de investigación, actos de investigación, pruebas, datos de pruebas, causas penales, amparos, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad.

108. Premisas bajo las cuales sostiene que el INAI, al resolver el recurso de revisión *********, desconoció lo previsto en los artículos 6, apartado A, fracciones I y XI, 21, párrafo noveno y 102, apartado A, párrafo primero, de la Constitución Federal, vulnerando en consecuencia el debido ejercicio de las funciones constitucionales que tiene a su cargo la Fiscalía General de la República.
109. Precisado lo anterior, como se observa, la diferencia principal entre ambos asuntos radica en las funciones, área de adscripción y cantidad de elementos respecto de los cuales el INAI ordenó hacer públicos sus datos. Sin embargo, en última instancia, coinciden que tanto en el precedente como en la presente controversia se planteó que revelar los nombres de personal de la Fiscalía permitiría evidenciar la capacidad de reacción y estado de fuerza de dicho órgano o, en su caso, identificar plenamente y poner en riesgo a quienes tienen acceso a información relacionada con la investigación y persecución de los delitos.
110. Por tales razones, este Tribunal determina que, con independencia de que haya diferencias entre ambos asuntos, el rasgo jurídicamente relevante de estos consiste en verificar si la entrega de la información ordenada por el INAI, al correlacionarse con otra información de acceso público (como notas periodísticas y redes sociales), es susceptible de: (a) revelar la capacidad de

reacción y estado de fuerza de la Fiscalía; o, (b) al menos, si permite identificar plenamente y poner en riesgo a quienes tienen acceso a información relacionada con la investigación y persecución de delitos, en detrimento de estas últimas.

111. Ello, bajo el entendido de que el asunto que nos ocupa versa sobre el personal que participó en la elaboración de la demanda que originó la controversia constitucional 325/2019 y tuvo acceso a las pruebas ofrecidas en dicho asunto, dentro de las cuales se detalló el número de familiares de las servidoras y servidores públicos adscritos a las diversas subprocuradurías de la Fiscalía; así como la estructura del estado de fuerza institucional, esto es: el número total de agentes en el territorio nacional, las adscripciones de cada uno, así como su organización por delegaciones estatales y en algunos casos hasta por ciudades.
112. Así, se estima conveniente replicar la metodología utilizada en el citado precedente. En ese sentido, se evaluará si la autoridad actora identificó cuál es el inconveniente de revelar información aparentemente inofensiva; aclaró el nexo causal; y probó con evidencia suficiente la existencia de dicha conexión.

VI.3.1. Primer escaño.

113. Como se dijo, este **primer escaño** impone una carga argumentativa a la autoridad actora. Por lo que esta Suprema Corte debe verificar si la Fiscalía *identificó en términos concretos* cuál es el inconveniente de entregar la versión íntegra, y sin censurar, del acuse de la demanda que dio origen a la controversia constitucional 325/2019.
114. Al respecto, la Fiscalía sostiene que entregar dicho documento supone una afectación a sus competencias constitucionales en materia de seguridad pública, ya que permitiría que la delincuencia la utilice para llevar a cabo actos

de contrainteligencia que **obstaculicen sus facultades de investigación y persecución de los delitos** ante los tribunales federales.

115. De lo anterior, este Alto Tribunal concluye que, *a priori*, la autoridad actora cumplió con este primer requisito, ya que identificó al menos en términos concretos cuál es el inconveniente de entregar la información respecto a sus competencias constitucionales.

VI.3.2. Segundo escaño.

116. En este **segundo escaño**, la Suprema Corte se encargará de revisar si en el plano argumentativo la Fiscalía explicó con suficiente claridad cuál es la *relación causal general* (nexo causal) que existe entre la entrega de dicho documento y la afectación que aduce a sus competencias en materia de seguridad pública. En el entendido que se trata de un tipo de *causalidad* que busca establecer cómo la producción de un evento de cierta clase hace más probable la producción de un evento de otra clase.
117. Para esto, en primer lugar, la parte actora explica que entregar la versión íntegra del referido acuse de demanda supone revelar los nombres y cargos del personal adscrito a la Unidad de Constitucionalidad que tuvo y tiene acceso al contenido de las pruebas ofrecidas en la multicitada controversia constitucional 325/2019, tales como: la documental a cargo de la Dirección General de Recursos Humanos y Organización; la documental a cargo del Centro de Formación y Servicio Profesional; y la documental rendida por la Coordinación de Métodos de Investigación del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia.
118. Luego, con base en la *teoría del mosaico*, la Fiscalía General de la República sostiene que tales nombres y cargos, al ser correlacionados con otra información de dominio público, permitiría a los grupos delictivos conocer e identificar completamente a tales personas.

119. Afirma que lo anterior razonablemente les volvería objeto de amenazas y ataques contra su persona o vínculos cercanos. Lo cual supone un riesgo a su vida, salud o libertad que podría forzarles a actuar indebidamente en el desempeño de sus labores diarias, así como a revelar la información y documentación confidencial a su alcance.
120. Destaca que dentro de dicha documentación e información a la cual tienen acceso se contienen datos que permitirían identificar plenamente al 73% (setenta y tres por ciento) de quienes llevaban a cabo tareas fundamentales —investigación y persecución de los delitos federales— en el sistema de procuración de justicia de los Estados Unidos Mexicanos, así como a sus familiares. Además, les son proporcionados diversos archivos por otras áreas de la propia Fiscalía relacionados con averiguaciones previas, carpetas de investigación, actos de investigación, pruebas, datos de pruebas, causas penales, amparos, controversias constitucionales, acciones de inconstitucionalidad.
121. Añade que esto último iría en detrimento de la seguridad pública, pues el crimen organizado estaría en posibilidad de obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia y contrainteligencia en el combate a la delincuencia y la investigación de los delitos federales. Lo cual, necesariamente, tendría un impacto negativo en el ejercicio de la competencia constitucional de la Fiscalía General en materia de seguridad pública.
122. En esos términos, el Pleno de esta Suprema Corte advierte que la *relación causal general* entre la entrega de la información aparentemente inofensiva y la afectación a las competencias constitucionales de la Fiscalía en materia de seguridad pública se reduce, de manera directa, a la identificación plena del personal de la Unidad de Constitucionalidad con conocimiento de datos sensibles y la exposición a riesgos contra su vida, libertad e integridad

personal; y, de manera indirecta, a la posibilidad de acceder a toda la información versátil que se maneja en la Unidad de Constitucionalidad que a su vez tiene injerencia en diversas áreas y tipos de asuntos, tanto internos como externos de la FGR.

123. Lo anterior se dice así, pues a través de dicho nexo causal explicó en términos concretos cómo es que el dar a conocer los nombres y cargos de dichos funcionarios (primer evento) hace *más probable* que se revele información reservada (segundo evento) y que esto a su vez entorpezca las labores de investigación y persecución de delitos (tercer evento).

VI.3.3. Tercer escaño.

124. En este **último apartado**, esta Suprema Corte se ocupará de valorar las pruebas aportadas por la Fiscalía para determinar si, más allá del plano argumentativo, se acreditó suficientemente la existencia del nexo causal referido previamente desde un punto de vista probatorio.
125. Así, destaca la prueba documental rendida en la presente controversia constitucional, consistente en el informe rendido por la Unidad de Legalidad y Vinculación del Centro Federal de Inteligencia Criminal, denominado “Análisis de riesgo integral en caso de publicación de datos personales de funcionarios de la Fiscalía General de la República que requiere el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, en la resolución emitida en el recurso de revisión *****”
126. De la revisión a tal documento, se observa que este se compone de siete secciones, las cuales son: (1) Introducción; (2) Características del Modelo; (3) Riesgo de variables publicadas; (4) Daño a nivel personal; (5) Nexos causales del daño; (6) Daño a nivel institucional; y (7) Resultados.
127. Luego, al detallar las características del modelo de riesgo se explica que este parte de la base conceptual del teorema de Bayes por su gran utilidad para

conocer la probabilidad condicionada de ocurrencia de un suceso, cuando ya ocurrió un evento que afecta la probabilidad del suceso de interés. Se dijo que **la condición de la cual se parte es la propia publicación de datos que, al momento de la aplicación del análisis, no son de dominio público. Lo que implica el riesgo de la publicación de estos, la probabilidad de ser víctima de delito, el nexo causal de la persona con la institución y el probable daño institucional que estaría sufriendo la Fiscalía.**

128. Se explica que dicho modelo se compone de **cinco etapas generales**, que a su vez tienen diferentes componentes, a decir:

- ❖ Riesgo de variables publicadas.
 - Datos personales publicados.
 - Ponderación de variables publicadas.
- ❖ Daño a nivel personal.
 - Probabilidad de sufrir un delito.
 - Entorno familiar y personal del funcionario.
- ❖ Nexo causal del daño.
 - Perfil institucional de la persona afectada.
- ❖ Daño a nivel institucional.
 - Reducción de capacidades institucionales.
 - Daño que causan los mercados criminales en que se desempeña el funcionario.
 - Extensión territorial de los mercados criminales en que se desempeña el funcionario.
- ❖ Conclusiones.

129. En la **primera etapa** (riesgo de variables publicadas) se tomaron en consideración las variables que se volverían públicas de cada funcionario en

lo particular (nombres contenidos en el acuse de demanda cuya entrega ordenó el INAI). Luego, dada la naturaleza de dicha información, se consideró que se trataba de variables de alto riesgo, ya que *por sí mismas* aportan información sustancial para *individualizar* personas u objetivos.

130. Esto es, se dijo que el nombre de las personas puede permitir su ubicación a través de una búsqueda en fuentes abiertas (principalmente en redes sociales) o mediante la solicitud de información en otros mecanismos de transparencia, e incluso permiten obtener datos específicos de identificación como pueden ser el CURP o RFC. De igual manera, se mostró que conocer el lugar de trabajo lleva a identificar los espacios donde el funcionario realiza sus actividades cotidianas y, al realizar un seguimiento personalizado a partir de su lugar de trabajo, es posible identificar domicilios, medios de transporte, rutas y círculos de personas inmediatas.
131. Sobre el particular, se demostró con una alta rigurosidad metodológica y un alto grado de detalle, la manera a través de la cual, con el solo nombre de distintos funcionarios, al ingresar a diversas plataformas de internet de acceso público, se lograban identificar datos personales tales como: vínculos familiares, domicilio actual, ciudad de origen, trayectoria académica y profesional, datos patrimoniales, entre otros. (ejercicio similar al realizado en la controversia constitucional 325/2019)
132. En la **segunda etapa** (daño a nivel personal), se señaló estadísticamente que todas las personas que habitan el país tienen la posibilidad de ser víctimas de un delito. Esto es, que el solo hecho de realizar sus actividades cotidianas sin importar el entorno en que se desenvuelvan ya conlleva un riesgo personal, así cada persona tiene 0.014 de probabilidad de ser víctima de un delito.
133. Bajo dicho entendido, se refiere que para las personas adscritas a la Fiscalía General esta probabilidad puede aumentar considerando dos aspectos. El

primero es que muchos de sus datos personales, que son confidenciales, puedan hacerse públicos; esto representa un riesgo ya que, de forma particular o en conjunto, hacen posible la individualización de personas u objetos, además del nivel de información que pudiera aportar al combinarse con otros datos. Así, se sostiene que las personas adscritas a dicha institución, independientemente de las funciones (cargo o rango) que desempeñan, se encuentran en peligro latente de sufrir algún perjuicio en su vida o en su entorno.

134. Lo anterior, se afirma, bien puede ser por el hecho de enfrentar directamente a personas que se han visto envueltas en alguna actividad delictiva mediante una acción operativa específica, por estar involucrado en alguna actividad de investigación, o simplemente por tener acceso a información de primera mano sobre alguna situación específica.
135. El segundo aspecto para considerar es el hecho de que no solo se afecta al individuo, sino también a su entorno familiar y personal, puesto que la mayoría de las personas tienen familia y/o amigos cercanos, lo cual aumenta su vulnerabilidad. Asimismo, los hace blanco de delitos como extorsión o tortura, implicando dañar o amenazar con dañar a sus familiares o personas cercanas con el objetivo de obtener algún beneficio.
136. En esa tesitura, se refiere que más de una persona del crimen organizado podría recurrir a las amenazas para forzar u obligar a cualquiera de los integrantes de la Fiscalía a hacer algo indebido con tal de salvar su integridad o las de sus familiares.
137. Bajo tales consideraciones, estima que la magnitud del incremento total de la probabilidad de ser víctima de un delito arroja que la probabilidad de daño personal que sufriría la persona específica ya sea de manera directa o indirecta al sufrirlo un miembro de su familia, aumentaría entre 5 y 18 veces.

138. Al analizar la **tercera etapa** (nexo causal del daño), se menciona que, ya que los individuos que conforman al recurso humano de una institución no son entes aislados, las problemáticas y situaciones a las que se enfrentan afectan directamente al ámbito personal, pero también repercuten en el ámbito profesional. Luego, establece que el riesgo de las personas adscritas a la FGR se determina, además de por la cantidad de datos personales públicos, también por el nivel jerárquico y tipo de actividades que desempeñan. De ahí que, al combinar tales criterios, se puede incrementar el riesgo hasta 15 veces.
139. En la **cuarta etapa** del modelo (daño a nivel institucional), se menciona que a lo anterior debe sumarse el *daño a la capacidad instalada*. Esto es, el impacto institucional que se genera cuando una o más actividades se ven comprometidas debido a que algún servidor público haya sufrido un daño físico, haya sido víctima de algún delito o alguna otra situación que provoque su baja definitiva de la institución.
140. Puntualiza que, al ser víctima de extorsiones, se podría forzar al servidor público a hacer algún acto indebido con tal de salvaguardar su integridad y/o la de sus seres queridos. Este acto indebido a su vez podría provocar que modifique su desempeño en la Fiscalía para que, por acción u omisión, se termine beneficiando a alguna persona o grupo de personas dedicadas a actividades criminales. Asimismo, aclara que este tipo de comportamientos es muy difícil de cuantificar en cuanto a sus posibles daños y en lo que respecta a su posible cuantificación.
141. Bajo la precisión anterior, aclara que en virtud de que la cuantificación basada en evidencia sólida es una condición necesaria para construir un modelo probabilístico, se optó por considerar la opción de establecer el supuesto de ausencia repentina y no planificada de un servidor público de la Fiscalía a sus labores cotidianas. Aspecto que se analizó a través del concepto de

capacidad de reemplazo, entendida como la capacidad de la institución para sustituir a un elemento de un nivel jerárquico con el recurso humano del nivel jerárquico inferior.

142. Así, al integrar dichos datos con las características de los distintos mercados criminales, se estimó que el aumento de la magnitud de daño institucional va desde 0.042 a 0.24, es decir, un incremento de casi seis veces.
143. Luego, al aplicar tales parámetros al caso particular concluye que, con la sola variable del *nombre* del personal adscrito a la Unidad de Constitucionalidad de la Fiscalía, su riesgo de daño a nivel personal incrementaría hasta 15 veces. Lo cual, a su vez, produce una probabilidad de daño institucional media-alta.
144. Finalmente, en las conclusiones de dicho informe también se señala que la identificación plena de una persona puede iniciar con el conocimiento de su nombre enlazado a las redes sociales. Refiere que tanto el personal sustantivo como el administrativo en general se encuentran sujetos a un determinado nivel de riesgo por ser parte del ejercicio de procuración de justicia. Lo que conlleva actividades encaminadas al manejo y tratamiento de información sensible que interviene en el ejercicio mismo de la investigación de delitos y esclarecimiento de hechos.
145. En tales términos, del análisis y valoración de dicha prueba, conforme a las reglas dispuestas en los artículos 79, 93, fracción II, 129, 197, 200 y 202 del Código Federal de Procedimientos Civiles se estima que la documental exhibida tiene **eficacia demostrativa suficiente** para acreditar el nexo causal entre la información a entregar y el daño que se podría generar a la Fiscalía, específicamente debido a las siguientes conexiones:
 - (a) En el acuse de demanda que se ordenó revelar constan los nombres del personal adscrito a la Unidad de Constitucionalidad de la Fiscalía;

- (b) Con tan solo conocer tales datos, y correlacionarlos con información de dominio público, es posible identificarlos plenamente;
 - (c) Dicha individualización incrementa considerablemente el riesgo de que sean objeto de amenazas o extorsiones contra su vida, libertad o integridad o la de sus familiares;
 - (d) Lo anterior pudiere forzarles u obligarles a la revelación de información o documentación sensible a la que han tenido acceso;
 - (e) Dentro de dicha documentación se encuentran aquellas pruebas ofrecidas en la multicitada controversia constitucional 325/2019, en las cuales se detalló el número de familiares de las servidoras y servidores públicos adscritos a las diversas subprocuradurías de la Fiscalía así como la estructura del estado de fuerza institucional, esto es: el número total de agentes en el territorio nacional, las adscripciones de cada uno, así como su organización por delegaciones estatales y en algunos casos hasta por ciudades.
 - (f) Conocer tal información posibilitaría que los mercados criminales realicen actos de contrainteligencia y obstaculicen la investigación y persecución de delitos ante tribunales federales, en detrimento de la seguridad pública.
146. Por lo anteriormente expuesto, este Pleno concluye que, de manera razonable, está suficientemente demostrado que el acto impugnado incide negativamente en el ejercicio de la esfera competencial que la Fiscalía tiene conferida en los artículos 21 y 102 de la Constitución General. En el entendido de que la demostración se tiene colmada de modo suficiente en tanto que en este caso la afectación que puede causar la información no puede depender exclusivamente de si versa sobre cargos sustantivos, operativos o administrativos, sino a la eventual conexión con la obstrucción a las

facultades de investigación y persecución de delitos, lo que incluso conlleva a que la conclusión pudiera variar si se tratara de otras circunstancias.

147. Además, tal como lo reconoció este Pleno anteriormente, debe tomarse en cuenta que la Fiscalía General de la República **funciona como una corporación formada por eslabones**, es decir, si alguno de los eslabones ve afectado el desempeño de sus funciones afecta las demás partes y funciones de la institución. De modo que, revelar información de inteligencia que afecta a una parte de la corporación equivaldría a provocar una vulneración a su funcionamiento en otros aspectos.⁴⁰
148. Así, con la suficiencia necesaria está evidenciado que entregar la versión íntegra del referido accuse de demanda supone revelar los nombres y cargos del personal adscrito a la Unidad de Constitucionalidad que tuvo y tiene acceso, entre mucha otra información, al contenido de las pruebas ofrecidas en la multicitada controversia constitucional 325/2019, tales como: la documental a cargo de la Dirección General de Recursos Humanos y Organización; la documental a cargo del Centro de Formación y Servicio Profesional; y la documental rendida por la Coordinación de Métodos de Investigación del Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia.
149. Todo lo anterior supone que esas personas, con independencia del cargo que ostenten, han tenido a su alcance información relevante que tendría un impacto interno y externo en el espectro funcional de la Fiscalía General de la República, puesto que esa información que fue vertida en la controversia constitucional 325/2019 tiene relación con los cuatro pilares que componen esa institución, a saber: Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo; la Subprocuraduría Especializada en

⁴⁰ Sentencia recaída a la controversia constitucional 325/2019, resuelta en sesión de doce de mayo de dos mil veintidós, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek, párrafo 124.

Investigación de Delitos Federales; la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad; y la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada; y sin dejar de lado que dicha Unidad lleva diversos asuntos de interés legal para esa institución en general.

150. Debido a ello, ciertamente es fundado el planteamiento de la parte actora en cuanto a que en este caso, por las circunstancias especiales que lo permean, entregar la información pretendida potencialmente incide negativamente en el ejercicio de la esfera competencial que a la Fiscalía General de la República le otorgan los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
151. En consecuencia, lo procedente es declarar **inválida** la resolución del recurso de revisión *********, dictada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el dos de octubre de dos mil veinticuatro, en la parte donde ordena la entrega de la versión íntegra (no pública) del acuse de la demanda y revelación de los nombres que aparecen en el mismo.

VIII. EFECTOS.

152. Lo anterior conduce a que, con fundamento en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria, se fijen los efectos de la declaratoria de invalidez, así como el órgano obligado a cumplirla.
153. Para lo cual, en principio, se **vincula al cumplimiento** al Poder Ejecutivo Federal a fin de que gire las instrucciones correspondientes a la Secretaría de Anticorrupción y Buen Gobierno, así como a su órgano desconcentrado "Transparencia para el Pueblo". Ello, en términos del transitorio Noveno del "Decreto por el que se expiden la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; la Ley General de Protección de Datos Personales en

Posesión de Sujetos Obligados; la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; y se reforma el artículo 37, fracción XV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”.

154. Lo anterior, para que se **deje sin efectos** la resolución emitida el dos de octubre de dos mil veinticuatro en el recurso de revisión ***** y, en su lugar, dicte **una nueva** en la que subsane los vicios de inconstitucionalidad (esto es, que, con base en los motivos expuestos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **confirme** la reserva de información precisada párrafos arriba).

IX. DECISIÓN.

155. Por lo antes expuesto, este Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO. Es **procedente** y **fundada** la presente controversia constitucional.

SEGUNDO. Se declara la **invalidez** de la resolución del recurso de revisión ***** , dictada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el dos de octubre de dos mil veinticuatro, de conformidad con las consideraciones y para los efectos precisados en los apartados VIII y IX de esta decisión.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por oficio a las partes, y en su oportunidad devuélvase el expediente a la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad para los efectos legales a que haya lugar; así como archivarse el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto de los apartados del I al IV, relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión y existencia del acto cuya invalidez se demanda, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento. El señor Ministro Figueroa Mejía votó en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz, respecto de los apartados VI y VII relativos, respectivamente, al estudio de fondo y a los efectos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las personas Ministras Herrerías Guerra, Espinosa Betanzo, Ríos González, Esquivel Mossa, Batres Guadarrama, Ortiz Ahlf, Figueroa Mejía, Guerrero García y Presidente Aguilar Ortiz.

El señor Ministro Presidente Aguilar Ortiz declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 314/2024

Firman el señor Ministro Presidente y la señora Ministra Ponente, con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO HUGO AGUILAR ORTIZ

PONENTE

MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta foja corresponde a la sentencia emitida en la controversia constitucional 314/2024, por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veintitrés de septiembre de dos mil veinticinco, bajo los puntos resolutivos siguientes: **PRIMERO.** Es **procedente** y **fundada** la presente controversia constitucional. **SEGUNDO.** Se declara la **invalidez** de la resolución del recurso de revisión *********, dictada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el dos de octubre de dos mil veinticuatro, de conformidad con las consideraciones y para los efectos precisados en los apartados VIII y IX de esta decisión. **TERCERO.** Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. **Conste.**

En términos de lo previsto en los artículos 112 y 115 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, Pública, publicada el veinte de marzo de dos mil veinticinco en el Diario Oficial de la Federación; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.