



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

**Demanda de acción de inconstitucionalidad**

**Promovente: Instituto Nacional de Transparencia,  
Acceso a la Información y Protección de Datos  
Personales.**

**CC. MINISTROS INTEGRANTES DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE  
LA NACIÓN.**

**P R E S E N T E S**

Pablo Francisco Muñoz Díaz, en mi carácter de representante legal y Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales<sup>1</sup>, por virtud del Decreto por el que se expidieron la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2015, y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de mayo de 2016; de conformidad con lo instruido por las y los Comisionados que integran el Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), quienes, en sesión del dieciséis de enero de dos mil dieciocho, aprobaron en términos de la fracción VI del artículo 41 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de la fracción XVIII del artículo 35 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 89, fracción XXXII, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, la presentación de la presente demanda de acción de inconstitucionalidad; con fundamento en los artículos 12, fracción IV y 32, fracciones I y II del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales<sup>2</sup>; ante Ustedes respetuosamente comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso h), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo de treinta días naturales previsto en el precepto constitucional en cita, así como en el artículo 60 de la Ley

---

<sup>1</sup> Cargo que acredito con la copia certificada de la credencial expedida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, misma que se exhibe como **Anexo** en sobre cerrado, toda vez que se estima que el documento que se adjunta contiene información que pudiera revestir el carácter de información confidencial, en términos del artículo 113, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

<sup>2</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 2017.



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; señalando como domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones, el ubicado en Avenida Insurgentes Sur, Número 3211 (tres mil doscientos once), Colonia Insurgentes Cuicuilco, Delegación Coyoacán, Código Postal 04530, en México, Distrito Federal; designando como delegados en los términos más amplios que prevé el artículo 11 de la Ley Reglamentaria en cita, a los C.C. Licenciados en Derecho, CINTHYA LILIÁN GONZÁLEZ VERA, ÓSCAR GUTIÉRREZ PARADA, CARLOS IVÁN MENDOZA ÁLVAREZ, CELSO ERNESTO PALLARES MEJÍA y PEDRO ISRAEL POPOCA TRUJILLO, con cédulas profesionales números 8082661, 1736432, 4641167, 6638790 y 6452267; promuevo demanda de Acción de Inconstitucionalidad en los siguientes términos:

En estricto apego a lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala:

- I. **Nombre y firma del promovente: Pablo Francisco Muñoz Díaz**, en mi carácter de Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, contando con facultades para ello, firmando al calce del presente curso;
- II. **Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:**
  - a) **Órgano Legislativo:** H. Congreso de la Unión, a través de las Cámaras de Diputados y de Senadores;
  - b) **Órgano Ejecutivo:** Presidente de los Estados Unidos Mexicanos;
- III. **La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:** Los artículos 9 y 31 de la Ley de Seguridad Interior, publicados en el Diario Oficial de la Federación, el día veintiuno (21) de diciembre de 2017.

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales considera que dichos preceptos son violatorios del orden constitucional y convencional, habida cuenta que prevén supuestos e hipótesis



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

jurídicas que representa una limitante o restricción injustificada al derecho de acceso a la información y a la protección de datos personales.

En este sentido, con el citado artículo 9º, el Congreso de la Unión no tomó en cuenta los principios de máxima publicidad, temporalidad en reserva de la información, claridad, persecución de un fin legítimo, idoneidad, necesidad y proporcionalidad; ya que, por un lado, erróneamente equipara los conceptos de seguridad interior con seguridad nacional generando con ello una limitante no prevista por el Poder Reformador y, por otro lado, categoriza la totalidad de la información que se produzca por la aplicación de la Ley de Seguridad Interior como de seguridad nacional, cuando ello debe de hacerse atendiendo a la naturaleza misma de la información.

En similar sentido, el Congreso de la Unión con el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior restringe y limita el derecho fundamental de protección de datos personales, habida cuenta que en aquél se establece, en desdoro de la certeza jurídica, la obligación de proporcionar la información que requieran las autoridades que intervengan en la referida ley; sin precisar en momento alguno que tipo de información y que autoridades. Asimismo, no se tomó en cuenta que dicha medida legislativa de carácter restrictivo siguiera un fin legítimo, fuera idónea, necesaria y proporcional para garantizar la seguridad interior.

De igual forma, el mencionado artículo 31, al no definir los términos de la información que se puede solicitar y dar certeza de las autoridades que pueden requerirla, mina la autonomía constitucional del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, ya que lo sujeta, en forma irrestricta a entregar la información que tenga en su posesión, sin que pueda tener ésta relación alguna con la seguridad interior.

El texto de dichos artículos es el siguiente:

***“Artículo 9. La información que se genere con motivo de la aplicación de la presente Ley, será considerada de Seguridad Nacional, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.”***



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

**“Artículo 31. En materia de Seguridad Interior, las autoridades federales y los órganos autónomos deberán proporcionar la información que les requieran las autoridades que intervengan en los términos de la presente Ley.**

*En el caso de las autoridades de las entidades federativas y de los municipios, la colaboración se llevará a cabo en términos de los esquemas de colaboración y coordinación establecidos o que al efecto se establezcan”*  
(Énfasis añadido)

- IV. **Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:** Los Artículos 1º, 6º, apartado A, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII, 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, se señala el Derecho de Acceso a la Información, como Derecho Fundamental que se estima conculcado, el cual se encuentra previsto no solo en el citado artículo 6º constitucional, sino en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como en diversas resoluciones emitidas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De igual, el derecho a la privacidad, en relación con la protección de datos personales, que se encuentra previsto en el artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

De igual forma, se reclama la violación a los artículos 30 y 32.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ya que el Congreso de la Unión, con los artículos 9 y 31 de la Ley de Seguridad Interior, impuso límites y restricciones injustificados y sin criterios de racionalidad a los derechos fundamentales de acceso a la información y protección de datos personales.

V. **Conceptos de Invalidez:**

Previo a la interposición de los correspondientes conceptos de invalidez, se considera oportuno manifestarse respecto a lo siguiente.

**Plazo para la interposición de la presente demanda**



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de **30 días naturales** contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. Lo anterior ha sido sustentado en las siguientes jurisprudencias:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PLAZO PARA INTERPONERLA ES A PARTIR DEL DÍA SIGUIENTE DE LA PUBLICACIÓN OFICIAL DE LA NORMA IMPUGNADA.**

*El hecho de que la norma general impugnada haya iniciado su vigencia o se haya llevado a cabo el primer acto de aplicación de la misma antes de su publicación, resulta irrelevante para efectos del cómputo para la interposición de la acción de inconstitucionalidad, ya que conforme a los artículos 105, fracción II, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 60 de la ley reglamentaria de las fracciones I y II del precepto constitucional citado, el plazo para promoverla es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al en que la ley cuya invalidez se reclama fue publicada en el medio oficial correspondiente.<sup>3</sup>*

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ACTOS QUE INTEGRAN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO SÓLO PUEDEN IMPUGNARSE A PARTIR DE QUE ES PUBLICADA LA NORMA GENERAL.**

*Los actos que integran el procedimiento legislativo constituyen una unidad indisoluble con la norma general emanada de ese procedimiento, de tal forma que no procede impugnar cada acto legislativo individualmente, ya que no puede quedar subsistente o insubsistente aisladamente, sino sólo a través del análisis conjunto de esos actos con motivo de la publicación de la norma; por otra parte, de conformidad con los artículos 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la propia Constitución Federal, el plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional combatidos sean publicados en el medio oficial correspondiente, de lo cual se concluye que la impugnación de los actos que integran el procedimiento legislativo únicamente puede realizarse a partir de que es publicada la norma general, porque es en ese momento cuando los actos adquieren definitividad.<sup>4</sup>*

Es el caso que la presente demanda se interpone en tiempo y forma habida cuenta que la norma general cuya invalidez se reclama –artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior– fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintiuno (21) de diciembre de 2017, de

<sup>3</sup> Novena época, pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, tomo IX, página 287, febrero de 1999.

<sup>4</sup> Novena época, pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, tomo XIX, página 864, junio de 2004.



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

ahí que el plazo para su interposición corrió del veinte (20) de enero de dos mil dieciocho, siendo éste inhábil por ser sábado, pudiéndose presentar veintidós (22) de enero que es el primer día hábil siguiente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anterior, resulta inconcusos que la presentación de esta demanda de acción de inconstitucionalidad es oportuna, pues, se reitera, es en tiempo y forma.

**Legitimación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y  
Protección de Datos Personales**

La fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal establece que la acción de inconstitucionalidad podrán ejercitarse por:

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

*[...]*

*II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.*

*Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:*

*a) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales;*

*b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes del Senado, en contra de las leyes federales o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;*

*c) El Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, en contra de normas generales de carácter federal y de las entidades federativas;*

*d) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de alguna de las Legislaturas de las entidades federativas en contra de las leyes expedidas por el propio órgano;*



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

e) Se deroga.

f) *Los partidos políticos con registro ante el Instituto Nacional Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro en una entidad federativa, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por la Legislatura de la entidad federativa que les otorgó el registro;*

g) *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas;*

h) *El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales; e*

i) *El Fiscal General de la República respecto de leyes federales y de las entidades federativas, en materia penal y procesal penal, así como las relacionadas con el ámbito de sus funciones;*  
[...]"

Robustece lo anterior, en cuanto la materia de la legitimación, la siguiente jurisprudencia:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.**

*La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para*



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

*promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Por su parte, contra leyes locales están legitimados: 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.*<sup>5</sup>

(Énfasis añadido)

Es el caso que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, de conformidad con lo dispuesto en el inciso h), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Federal, se encuentra plenamente legitimado para promover la presente demanda de acción de inconstitucionalidad, máxime que en ella demanda la vulneración al derecho humano de protección de datos personales.

---

<sup>5</sup> Novena época, pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación, jurisprudencia, tomo XXV, página 1513, mayo de 2007.





Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

Conviene traer a cuenta que de acuerdo con el artículo 3, fracción XIII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por “Instituto”, se entiende el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; es decir, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) cambió su nombre por el de Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Así, el cambio de nombre del Instituto obedece a una disposición legal que robustece al Instituto con mejores y nuevas atribuciones que lo consolidan como organismo garante a nivel nacional. Resulta importante mencionar que, el artículo sexto constitucional, específicamente en su fracción octava hace referencia al órgano garante, específicamente, a su función, en los siguientes términos:

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

*El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.*

*En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.*

*El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que*



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

*determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.*

*El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.*

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

Aunado a lo anterior, resulta importante señalar que de conformidad con el artículo 6o. de la Constitución Federal, así como de una interpretación armónica y sistemática de los artículos Tercero y Décimo Transitorios del Decreto de reforma en materia de transparencia, se advierte que **el ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, es el órgano garante encargado de velar por el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia.**

Por otro lado, es necesario destacar que la fracción VI del artículo 41 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la fracción XVIII del artículo 35 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y la **fracción XXXII, del artículo 89 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados** prevén, como requisito para la interposición de la acción de inconstitucionalidad, que esto haya sido aprobado por la mayoría de los Comisionados del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, lo cual aconteció en sesión pública del día dieciséis de enero del año en curso.

De ahí, que resulta inconcuso que el hoy promovente –Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales– cuenta con legitimación para interponer la presente acción de inconstitucionalidad, y que satisfizo todos los requisitos legales.

Expuesto lo anterior, se procede a exponer los siguientes:



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

## CONCEPTOS DE INVALIDEZ

**Primer Concepto de Invalidez.**- El artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior es contrario a los artículos 1º y 6º de la Constitución Federal, así como de los artículos 1º, 2º, 30 y 32.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; ya que, el legislador ordinario regresivamente establece que toda la información que se genere en virtud de la seguridad interior será considerada como seguridad nacional, en lo cual no solo se excede de sus facultades sino que genera con ello una indebida excepción artificial al acceso de la información; asimismo, sin criterio de razonabilidad alguno, impone restricciones y límites injustificados al ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información.

Para una mejor comprensión del presente concepto de invalidez se dividirá en estos apartados: a) Seguridad Interior como límite no reconocido constitucionalmente al acceso a la información ni equiparable a la Seguridad Nacional; y b) Violación del principio de progresividad en materia de derechos humanos.

- a) Seguridad Interior como límite no reconocido constitucionalmente al acceso a la información ni equiparable a la Seguridad Nacional.

En primer término, debe destacarse que la materia de seguridad interior no es nueva en el sistema jurídico mexicano, pues se encuentra en sede constitucional desde la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, sin embargo nunca había sido objeto de configuración normativa.

En la actualidad, la materia de seguridad interior está regulada<sup>6</sup> en el artículo 89, fracción VI, constitucional, por lo que con base en la facultad implícita establecida a favor del Congreso

---

<sup>6</sup> No se pierda de vista que la regulación solamente se ciñe a la mención de la locución "seguridad interior", por lo que su significación corresponde al legislador ordinario. Este debe tomar en cuenta ciertos parámetros internacionales y nacionales. Así, dentro de la racionalidad del legislador opera la racionalidad jurídico-formal conforme a la cual debe tomar en cuenta que la configuración normativa, la nueva legislación, debe ser coherente con legislaciones con las que se



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

Federal -artículo 73, fracción XXXI, constitucional-, éste es competente para expedir la ley que norma la materia de seguridad interior.

De esta forma la Ley de Seguridad Interior es un texto inédito en nuestro sistema jurídico, pues hasta ahora se legisla en la materia de seguridad interior.

Ahora bien, no obstante, la autonomía o independencia de la materia de seguridad interior, sin perjuicio de estar relacionada con otras materias de seguridad como la seguridad nacional, la seguridad pública, la seguridad privada; en el artículo 1º de la Ley de Seguridad Interior se señala que *sus disposiciones son materia de seguridad nacional* en los términos de lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-M<sup>7</sup>, la cual refiere que es competencia del Congreso Federal expedir leyes en materia de seguridad nacional.

Con base en el dictamen legislativo de la Comisión de la Cámara de Diputados (Gaceta Parlamentaria del 30 de noviembre de 2017) y en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Defensa Nacional, de Marina y de Estudios Legislativos Segunda de la Cámara de Senadores (Gaceta Parlamentaria del 13 de diciembre de 2017), es evidente que se pretendió vincular a la seguridad interior con la seguridad nacional, y a pesar de que en sendos dictámenes no se dice que la Ley de Seguridad Interior es reglamentaria del artículo 73, fracción XXIX-M, en el referido artículo 1º, se significa que la Ley de Seguridad Interior es reglamentaria de la materia de seguridad nacional, **lo cual es un despropósito como se verá más adelante, pues tiene implicaciones muy importantes entre las que nos corresponde señalar las relaciones que guardan la materia de seguridad nacional y la materia del derecho de acceso a la información, así como respecto del derecho a la protección de datos personales.**

---

relacione con el objetivo de evitar erosionar el sistema jurídico. Al efecto, cobra especial relevancia la legislación en materia de seguridad nacional y la legislación en materia de seguridad pública, así como la normatividad que regula al ejército, pues éste juega un papel importante en la configuración normativa de la materia de seguridad interior. Asimismo, por las cuestiones del ejercicio del derecho a la información pública como presupuesto para la rendición de cuentas en tan peculiar materia, se debe tomar en cuenta la pauta constitucional en dicha materia, sin menoscabo del derecho a la protección de datos personales. La libertad de configuración normativa tiene límites tanto formales como materiales, y estos últimos implican exigencias de coherencia sustantiva.

<sup>7</sup> Al igual que la materia de seguridad interior, la materia de seguridad nacional está mencionada solamente haciendo alusión a la locución seguridad nacional, por lo que su configuración normativa en cuanto a su significación es labor del legislador ordinario, aplica, *mutatis mutandi*, lo señalado en la nota anterior.



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

Por ello, desde este momento conviene dejar precisado que la restricción de los derechos humanos mencionados solamente procede, en el caso del derecho de acceso a la información, por razones de interés público o seguridad nacional<sup>8</sup>; y en el caso del derecho a la protección de datos personales por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad pública, salud pública o para proteger los derechos de terceros<sup>9</sup>.

El señalamiento de que las disposiciones de la ley que regula la materia de seguridad interior son disposiciones de seguridad nacional pudiera parecer una paradoja, pero no lo es porque realmente se trata de una contradicción lógico/sistémica.

Cada clase de seguridad dispuesta por el Poder Reformador es autónoma, y del hecho de que se relacionen entre sí no lleva necesariamente a considerar que una de ellas es género y otra de ellas especie de tal género, por ejemplo, ¿Cuál es el género de la seguridad pública? Ésta tiene un tratamiento regulativo claramente autónomo, pero se relaciona con otras clases de seguridad, hecho que no hace que pierda su autonomía.

No está de más señalar que las relaciones entre diversas clases de seguridad son en no pocas ocasiones altamente complejas, de forma que se llegan a conformar espacios de coexistencia en los que no es fácil deslindar si se está ante una u otra clase de seguridad.

El problema se agudiza cuando un fenómeno u hecho puede ser visto simultáneamente tanto como problema de seguridad nacional como de seguridad pública, o bien, no sea fácil delimitarlos.

---

<sup>8</sup> Artículo 6, A, I: "Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y *sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional*, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información." (Cursivas nuestras)

<sup>9</sup> Artículo 16, segundo párrafo: "Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, *por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.*" (Cursivas nuestras)



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

Así, la resolución de problemas va por el camino de la concepción correcta de cuáles son las peculiaridades inequívocas de cada clase de seguridad y los inevitables espacios de coexistencia que generen al relacionarse, debiendo abordarse a partir de esquemas de coordinación y colaboración entre autoridades y no con soluciones normativas como la que se intenta en la Ley de Seguridad Interior, al hacer -sin racionalidad alguna- equivalente la seguridad interior a la seguridad nacional.

Aquí es importante destacar que si un medio participa en otra dimensión de seguridad que no es la propia para el cual fue creado, no es para sustituirlo, sino para coadyuvar o auxiliar al medio que está teniendo problemas para realizar el fin para el cual fue creado.

A esta lógica responde que, a partir de las relaciones que inevitablemente se dan entre varias seguridades -seguridad pública, seguridad interior, seguridad nacional-, un medio apoye, coadyuve o auxilie a otro para la concesión de determinado fin. Este es precisamente el sentido de lo establecido en el artículo 89, fracción VI, constitucional, del cual no se desprende que si el Presidente de la República dispone del ejército, la armada o la fuerza aérea para la seguridad interior y la defensa del exterior, **la seguridad interior sea seguridad nacional.**

Esta solución normativa no abona en clarificar qué fines persigue cada clase de seguridad ni operar los medios adecuados para alcanzar esos fines. Si el medio que se utiliza para la seguridad nacional es utilizado como medio para la seguridad pública, se rompe la lógica operativa que el medio tiene al cargarle indebidamente la responsabilidad de alcanzar un fin para el cual no es un medio adecuado.

Esto no debe llevar a considerar que cada medio, en relación con el fin con el cual se relaciona, debe operar en forma aislada de los demás medios que pretenden alcanzar otros fines, pues cada uno de los fines que se plantean para cada categoría de seguridad en un sentido societal integral asume carácter medial para la realización del fin superior que consiste en el bienestar general. Cualquier clase de seguridad tiende a conformarse como presupuesto del adecuado funcionamiento integral de una sociedad democrática.

Es en este sentido, que la Ley de Seguridad Interior establece, indebidamente, que la seguridad interior es seguridad nacional, y con ello distorsiona los fines que persigue cada una y los medios para alcanzarlos.



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

De la inevitable relación entre clases de seguridad y espacios de coexistencia, no se deriva la falta de autonomía o independencia de la seguridad interior.

Es por ello, que es dable sostener que la determinación sobre que la seguridad interior es seguridad nacional no corresponde al legislador ordinario, como aconteció en la Ley de Seguridad Interior, sino exclusivamente al Poder Reformador, siendo únicamente éste quien decide institucionalmente tal equivalencia, debiéndolo indicar expresamente en el texto constitucional; esto es, si el Poder Reformador hubiese pretendido que la seguridad nacional y la seguridad interior fueran la misma vertiente, lo hubiera así establecido, o bien, facultado al legislador ordinario para que lo hiciera, lo cual nunca aconteció.

Por tanto, de una lectura armónica de la Constitución Federal puede sostenerse que una cosa es la seguridad nacional y otra cosa es la seguridad interior. Estimar lo contrario es volver inútil e irracional el concepto de seguridad interior, pues al ser seguridad nacional basta con esta categoría.

Lo anterior se robustece de la propia argumentación expositiva del Legislador ordinario, donde, sin racionalidad ni ponderación de valores alguna, sostiene que la seguridad interior es una vertiente de la seguridad nacional, en los términos siguientes:

*“Todo lo anterior llevó a la materialización de la Ley de Seguridad Nacional en 2005, que fue aprobada por amplísimo consenso y a la fecha es el instrumento legal que sirve de base para la integración y coordinación entre las autoridades encargadas de la defensa nacional. Así, por primera vez en México se definió en un instrumento especializado qué se entendía por seguridad nacional.*

*Ahora bien, de conformidad con lo establecido en su artículo 3º, se entiende por seguridad nacional a todas aquellas acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:*

- La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;*
- La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;*
- El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;*



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

□ *El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

□ *La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y*

□ *La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.*

*Este avance representó sin lugar a dudas un parteaguas en la manera en que el Estado mexicano le hacía frente a sus amenazas, particularmente respecto de aquellas que tenían que ver con la desestabilización de sus pilares fundamentales.*

*Por vez primera se incluían términos novedosos como los de riesgos y amenazas a la Seguridad Nacional. En lo que respecta a los primeros, la Ley en la materia no ofrece una definición, debido a que, por su naturaleza y su carácter temporal, requieren de una actualización constante conforme a la realidad social, económica e inclusive política, entre muchas otras variantes, las cuales influyen directamente en la determinación y vigencia de un riesgo.*

*En consecuencia, los riesgos son incluidos anualmente en la Agenda Nacional de Riesgos, que de acuerdo a la Ley de Seguridad Nacional, debe tomar en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa para la Seguridad Nacional que de él deriva.*

*La Agenda es presentada por el Secretario Técnico del Consejo de Seguridad Nacional y es aprobada por este Consejo, quien además realiza el seguimiento de la misma.*

*Por otra parte, las amenazas se definen como los "fenómenos intencionales generados por el poder de otro Estado, o por agentes no estatales, cuya voluntad hostil y deliberada pone en peligro los intereses permanentes tutelados por la Seguridad Nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado" de acuerdo al Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN).*

*Al respecto, la Ley de Seguridad Nacional, en su artículo 5, señala cuales son estas amenazas, mismas que clasifica de la siguiente manera:*

*I. Actos tendentes a consumir espionaje, sabotaje, terrorismo, rebelión, traición a la patria, genocidio, en contra de los Estados Unidos Mexicanos dentro del territorio nacional;*

*II. Actos de interferencia extranjera en los asuntos nacionales que puedan implicar una afectación al Estado Mexicano;*

*III. Actos que impidan a las autoridades actuar contra la delincuencia organizada;*





Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

*IV. Actos tendentes a quebrantar la unidad de las partes integrantes de la Federación, señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;*

*V. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;*

*VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;*

*VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;*

*VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;*

*IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;*

*X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;*

*XI. Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y*

*XII. Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.*

*Del análisis que se realiza a su contenido se advierte que los conceptos señalados permiten hacerle frente a una amplia gama de actividades ilícitas en aras de garantizar la seguridad nacional, así como para preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano y de sus instituciones.*

*En este sentido, por su redacción, las hipótesis señaladas pueden aplicarse al ámbito interior o exterior, además de que se enfocan en prevenir y atender todo acto cuya finalidad implique la desestabilización de los pilares fundamentales del Estado Mexicano, en lugar de enfocarse en listar un sinnúmero de conductas, lo que le da una vigencia atemporal a la legislación, de acuerdo a las exigencias de un mundo globalizado.*

*Lo anterior sin dejar de acotarse a los límites constitucionales, particularmente en el pleno respeto a los derechos humanos, ya que permite a la población tener certeza de los actos que puede realizar la autoridad, mismos que además deberán sujetarse a las leyes en la materia, constituyendo así una garantía de legalidad. De esta forma, al haberse incluido dicho catálogo en el artículo 5, se suprimió cualquier ápice de discrecionalidad.*

*Tal situación constituye un avance en materia de Seguridad Nacional, pues se ve materializado el respeto irrestricto a los derechos humanos y sus garantías.*



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

*Ahora bien, no obstante que el artículo 5 regula efectivamente las amenazas a la Seguridad Nacional, surge la necesidad de establecer un procedimiento idóneo que permita que las autoridades encargadas de la defensa nacional cuenten con los elementos y herramientas necesarias para atender dichas amenazas cuando estas tienen su origen en territorio nacional, pues no debe dejarse de lado que ellas también son consideradas de Seguridad Nacional a pesar de que son causadas por un agente interno.*

*De la idea anterior surge la concepción moderna de seguridad interior, como la parte de la Seguridad Nacional referente al conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados a garantizar la vigencia del orden constitucional, el Estado de derecho y la gobernabilidad democrática, respetando los derechos humanos en todo el territorio nacional, así como para prestar auxilio y protección a las entidades federativas y los municipios, frente a riesgos y amenazas que comprometan o afecten la Seguridad Nacional.*

*Al considerarse a la seguridad interior como parte de la Seguridad Nacional, se hace imperativo regular qué procedimientos y protocolos de acción habrán de tomarse cuando las conductas establecidas en el artículo 5 de la Ley de Seguridad Nacional sean de orden interno, a través de mecanismos ágiles y claros que distribuyan correctamente las atribuciones y facultades de las autoridades que habrán de intervenir, atendiendo a la excepcionalidad del evento para mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.*

*En ese sentido, no debe de perderse de vista que la seguridad interior obedece al mantenimiento de la condición de estabilidad interna, paz y orden público, cuya garantía es una función que está a cargo de los tres órdenes de gobierno.*

*Es una función del Estado Mexicano que abona a la Seguridad Nacional, tendiente a garantizar el mantenimiento del orden constitucional, el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática.*

*Por tanto, la Seguridad Interior tiene como objetivo tutelar la protección del orden constitucional, el Estado de Derecho, así como de la correspondiente observancia de las mismas; luego entonces, el orden interno implica tanto al orden constitucional como a las instituciones democráticas de gobierno, garantizar la protección de los derechos humanos y las garantías individuales.”*

De la anterior transcripción, se desprenden las razones siguientes del legislador:

1. Se señala que en 2005 se expidió la Ley de Seguridad Nacional, en la cual en su artículo 3º, se señalan los objetivos de las acciones que se deben llevar a cabo para



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano. Estas acciones deben conllevar a ciertos objetivos (o fines);

2. En el artículo 5º de la Ley de Seguridad Nacional se establecen cuáles son las amenazas a la seguridad nacional, mismas que pueden ser de dos tipos: (i) las que afecten los principios del artículo 3º de la propia Ley de Seguridad Nacional y (ii) las señaladas en el artículo 5 de la norma de la misma norma, siempre y cuando tengan su origen en el territorio nacional;
3. Así, las amenazas a la seguridad nacional son de dos tipos, atendiendo al criterio del espacio territorial en el que se originen: (i) exterior o (ii) interior;
4. De lo anterior deriva la concepción moderna de la seguridad interior como la parte de la seguridad nacional referente al conjunto de órganos, procedimientos y acciones destinados a garantizar la vigencia del orden constitucional, el Estado de Derecho, y la gobernabilidad democrática;
5. Se señala que en la Ley de Seguridad Nacional se establece qué se considera seguridad nacional indicando que por ésta se entienden ciertas acciones, las cuales a su vez persiguen determinados objetivos, los cuales pueden no lograrse si se dan ciertas amenazas de origen externo, pero, pueden tener un origen interno, por lo que las amenazas externas al ser potencialmente amenazas internas (es decir, tener un origen interno) vienen a ser problema de seguridad nacional;

Ahora bien, de conformidad con lo anterior, si es correcto lo sostenido por el legislador, es dable sostener la autonomía o independencia de la seguridad interior respecto de la seguridad nacional; es decir, aun considerando a la seguridad interior como parte de la seguridad nacional, cada una es autónoma o independiente y opera con su lógica propia.

La confusión que se presenta, ocasionada por el legislador ordinario, se da en el artículo 1º de la Ley de Seguridad Interior, al establecer que "*Sus disposiciones son materia de seguridad nacional en términos de los dispuesto por la fracción XXIX-M del artículo 73...*", ya que comete indebidamente una sinécdoque, pues a una de las partes se le califica como el todo.



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

Esa especie de sinécdoque implica una equivalencia imposible de sostener porque, además de afectar la autonomía o independencia de cada clase de seguridad, **la regulación de seguridad interior por más que sea una vertiente de la seguridad nacional, nunca será seguridad nacional**. Si bien la seguridad interior contribuye a la seguridad nacional, de ello no se sigue que la primera sea la segunda.

En este sentido la confusión del legislador ordinario consiste en que: una cosa es que la seguridad interior contribuya a la seguridad nacional o bien que las amenazas de seguridad nacional tengan un origen interno, pero de ello no se sigue que como amenazas de seguridad nacional externa que tienen un origen interno hagan que tales amenazas sean cuestiones de seguridad interna que, sin más, se hagan equivalentes a cuestiones de seguridad nacional.

Ahora bien, en relación con los derechos humanos de acceso a la información pública y a la protección de datos personales, al establecer que las disposiciones de la Ley de Seguridad Interior son materia de seguridad nacional en términos de lo dispuesto por la fracción XXIX-M del artículo 73 constitucional<sup>10</sup>, todo lo que sea calificado como seguridad interior – automáticamente- es materia de seguridad nacional y, por ende, *prima facie*, lleva a restringir los derechos humanos mencionados.

De ahí, que si la materia de seguridad interior esté relacionada con la materia de seguridad nacional, ello no implica que sea una especie o vertiente de ésta, ni de ninguna otra.

Cada materia de seguridad, sea nacional, pública, privada, interior, policial, etc., es autónoma, cuestión aparte es que esas materias estén relacionadas entre sí al compartir como elemento común el primero de los términos: la seguridad, la cual, genéricamente, es la cualidad de seguro, y lo seguro es lo que está libre o exento de riesgo<sup>11</sup>.

Así, si la materia de seguridad interior es una categoría autónoma, pero especie del género seguridad nacional, entonces ambas categorías son diferentes, y una, en este caso la

---

<sup>10</sup> Ya señalamos que la regulación constitucional de la materia de seguridad nacional prevista en la fracción XXIX-M del artículo 73 constitucional solamente es la referencia a la locución “seguridad nacional”, por lo que es evidente que no existe en tal fracción pautas de configuración normativa en cuanto al contenido de dicha materia, por lo que si bien el legislador ordinario está en libertad de configurar en ley dicha materia, ello no lo autoriza a ser arbitrario ni incoherente.

<sup>11</sup> Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, 23ª ed., www.rae.es; voces: seguridad, seguro.



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

seguridad interior, tiene una relación especie/género, pero, se insiste, de ello no se deriva que puedan ser equivalentes.

Estimar lo contrario, no tendría sentido sostener que hay seguridad interior y a su vez seguridad nacional, pues son lo mismo. La complementariedad con la que el legislador califica a la Ley de Seguridad Interior respecto de la Ley de Seguridad Nacional, es correcta siempre y cuando la seguridad nacional sea seguridad nacional y la seguridad interior sea seguridad interior, pero si ésta es materia de seguridad nacional, entonces no tiene sentido sostener que son diferentes.

En este sentido, todo indica que la intención de hacer equivalente la seguridad interior a la seguridad nacional, es decir, que son lo mismo, tiene como uno de sus objetivos, no justificado y no legítimo, el que toda la información que derive de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, como indebidamente se establece en el artículo 9, sea de seguridad nacional y, por ende, que se pueda reservar la misma afectando injustificadamente el derecho de acceso a la información y, en su caso, el derecho a la protección de datos personales.

Por otro lado, debe reiterarse que el único órgano que puede prever razones de reserva de ley por las que se restrinja justificada y legítimamente el derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales, es el Poder Reformador y no el legislador ordinario; toda vez que éste puede establecer supuestos de interés público y de seguridad nacional, **pero no puede hacer que una categoría o materia como la seguridad interior sea, de un plumazo, materia de seguridad nacional.**

El texto constitucional es claro: la facultad de que el legislador ordinario califique materias como materias de seguridad nacional es inexistente, **por lo que es evidente que el legislador ordinario ejerce competencia que corresponde al Poder Reformador.**

Es así, que con lo prescrito en el artículo 1º de la Ley de Seguridad Interior, el legislador ordinario actúa indebidamente al establecerse una equivalencia improcedente, pues se arroga indebidamente competencia del Poder Reformador, **habida cuenta que en ningún dispositivo constitucional se establece que la materia de seguridad interior es una vertiente de la seguridad nacional.**



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

La materia de seguridad nacional se estableció en el texto constitucional mediante decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación (en adelante DOF) del 5 de abril de 2004, y se configuró normativamente al expedirse la Ley de Seguridad Nacional el 31 de enero de 2005 (DOF).

En el Dictamen de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados (Gaceta Parlamentaria del 30 de noviembre de 2017) y en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Defensa Nacional, de Marina y de Estudios Legislativos Segunda de la Cámara de Senadores (Gaceta Parlamentaria del 13 de diciembre de 2017), se señala que la materia de seguridad interior está prevista en el artículo 89 fracción VI, por lo que, con base en la facultad implícita (Art- 73-XXX), el Congreso Federal es competente para expedir una ley que regule la materia de seguridad interior.

Más allá de si es correcto conceptualizar, y tratar normativamente, la seguridad interna como vertiente de la seguridad nacional, lo que importa para los efectos de la invalidez que se reclama es que de considerar a la seguridad interior como parte de la seguridad nacional no se sigue que la información que se derive de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior sea información que *ipso iure*, es decir, por mera disposición legal, o sea automáticamente, adquiera el rango de información de seguridad nacional, como se señala en el artículo 9. Si bien no hay propiamente una equivalencia entre seguridad nacional y seguridad interna, si la hay en cuanto a la calidad de la información: la información de seguridad interna es información de seguridad nacional, y esto es incorrecto, ilegítimo e injustificado. En el fondo, como se verá más adelante, se trata de una regla jurídica puramente constitutiva.

El problema para el derecho humano de acceso a la información pública reside en que, más allá de la estrategia de concebir a la seguridad interna como seguridad nacional, la información de seguridad interna en posesión de las autoridades competentes asume el carácter de información pública y, por ende, accesible a cualquier persona.

La restricción implícita que conlleva lo establecido en el artículo 9 de Ley de Seguridad Interior trastoca de manera injustificada e ilegítima el derecho de acceso a la información, pues si bien el fin que persigue la Ley de Seguridad Interior es legítimo, la propia medida legislativa como medio para maximizar la seguridad nacional no es idónea, pues hay otros medios por los que se logra tal maximización como son, por ejemplificar, todas las acciones para combatir la amenazas y riesgos a la seguridad interior.



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

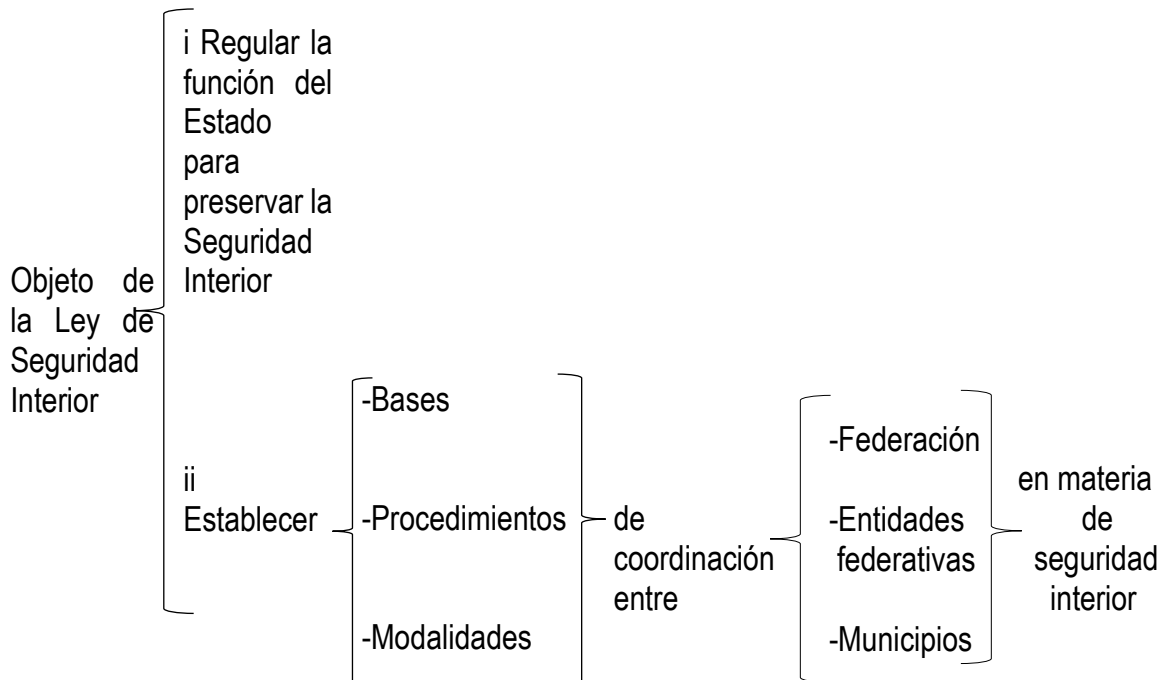
OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

De la segunda parte de artículo 1º de la Ley de Seguridad Interior se desprende de manera indudable cuál es el objeto de regulación de la misma, a saber:

**Artículo 1.** *La presente Ley es de orden público, de interés general y de observancia obligatoria en todo el territorio nacional. Sus disposiciones son materia de seguridad nacional en términos de lo dispuesto por la fracción XXIX-M del artículo 73 y la fracción VI del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad interior. Tiene por objeto regular la función del Estado para preservar la Seguridad Interior, así como establecer las bases, procedimientos y modalidades de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, en la materia.*  
(Énfasis añadido)

Esquemáticamente el objeto de regulación de la LSI es el siguiente:





Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

De lo anterior, es indudable que no es propiamente un objeto de regulación la seguridad nacional, máxime que ésta ha sido regulada como excepción de interés público en su propia norma -Ley de Seguridad Nacional-.

Ahora bien, con el objetivo de fijar la significación del enunciado del artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior que hoy se reclama como inválido, es indispensable analizarlo en cuanto a cuál clase de enunciado conforma.

Así, la prescripción de que la información que se genere con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior será considerada como información de Seguridad Nacional, implica que se trata de una regla jurídica puramente constitutiva.

<b>Ley de Seguridad Interior</b>	<b>Clase de regla</b>
<p><b>Artículo 9.</b> La información que se genere con motivo de la aplicación de la presente Ley, será considerada de Seguridad Nacional, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.</p>	<p>Hay un resultado institucional.</p> <p>Respecto de “información que se genere con motivo de la aplicación de la presente ley, será considerada de Seguridad Nacional..” Se trata de una regla puramente constitutiva. [Si se da el estado de cosas X, se produce el resultado institucional R]</p> <p>Si se genera información con motivo de la aplicación (estado de cosas) entonces se produce (cuenta como) información de Seguridad Nacional, por tanto, reservada conforme a los artículos 113, fracción I de</p>





Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

	<p>la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 110, fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública</p> <p>Basta que haya información con motivo de la aplicación para que se considere información reservada</p> <p>X cuenta como en Y en C: Se cuenta con información reservada en el contexto de Seguridad Nacional</p>
--	--

Aunado a lo anterior, el artículo 9º de la Ley de Seguridad Interior, que hoy se reclama, está afectado de una notoria ambigüedad en un claro perjuicio del derecho humano de acceso a la información.

La ambigüedad es un efecto semántico por el que se produce más de una significación o interpretación, sin que ninguna de ellas predomine. No obstante, la diversidad de significados, el receptor privilegia uno de ellos.

La interpretación que se le puede dar a una frase o texto (normativo) puede entenderse de diferentes formas, (dos o más significados simultáneamente) generándose confusión entre los que interpretan y posible tergiversación de lo que quiso decir el emisor del enunciado (mensaje).

En el artículo 9 de la LSI, se establece:



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

“La información que se genere con motivo de la aplicación de la presente Ley, será considerada de Seguridad Nacional, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.”

De dicho precepto se considera que existen varios aspectos de ambigüedad:

- i. “se genere con motivo de”
- ii. “será considerada de seguridad nacional”
- iii. “en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables”

Relativo del primer punto, existe ambigüedad ya que no queda claro y preciso cuál información se “genera” con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior.

Al respecto, debe considerarse el mecanismo que subyace a la mencionada ley: las acciones de seguridad interior, que se consideran parte de la materia de seguridad nacional, solamente pueden llevarse a cabo si se expide Declaratoria de Protección de Seguridad Interior y, por tanto, enfrentar amenazas y riesgos a la seguridad interior únicamente se puede llevar a cabo si hay tal declaratoria. La única excepción de emitir la mencionada declaratoria previamente está prevista en el artículo 16 de la Ley de Seguridad Interior, en aquellos casos en que las amenazas a la seguridad interior representen un grave peligro a la integridad de las personas o el funcionamiento de las instituciones fundamentales de gobierno, caso en el que la declaratoria deberá expedirse con posterioridad y en el menor tiempo posible.

Sin embargo, si toda la información que se genere con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior es información de seguridad nacional y, por ende, es información reservada, entonces la propia declaratoria es información reservada y su publicación en el Diario Oficial de la Federación es inconsistente con lo ordenado en el propio numeral 9 de la Ley de Seguridad Interior.

Lo mismo ocurre, por citar otro ejemplo, con el informe que se debe rendir a la comisión bicameral del Congreso Federal, conforme con lo establecido en el artículo 33 de la Ley de Seguridad Interior, pues se trata de información generada por la aplicación de la ley, y, por ende, según el legislador ordinario -en el artículo 9 que se reclama como inválido- debe reservarse.



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

Por lo que hace al segundo punto, hay una remisión implícita a la Ley de Seguridad Nacional, pues la información que se “genere” se considerará información de Seguridad Nacional y, por ende, se estará a lo dispuesto en la Ley de Seguridad Nacional; en la cual se considera información reservada la que comprometa la seguridad nacional y su regulación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 8, fracción V, remite a lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, pero esta ley está abrogada y, por tanto, aplican la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y, en su caso, a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Del tercer punto de ambigüedad, podemos decir que no es claro el texto normativo respecto de cuáles son las disposiciones jurídicas aplicables, precisamente por lo señalado en el punto anterior. En cierta perspectiva podemos entender que aplica la Ley de Seguridad Nacional, pero por otro lado cabe señalar que las disposiciones jurídicas aplicables son las establecidas en la Ley General de Transparencia Acceso a la Información Pública o la Ley Federal de Transparencia de Acceso a la Información Pública, o, incluso, de ambas legislaciones, y sin perjuicio de la aplicación de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. La ambigüedad se potencializa si consideramos que dos de esas leyes son leyes generales en sentido de leyes marco y dos son federales, y éstas últimas jerárquicamente están por debajo de las generales.

Probablemente a primera vista se considere que las ambigüedades referidas no generan inconstitucionalidad, sin embargo, es importante destacar que tales problemas semánticos se resuelven a partir de una interpretación sistemática en la que juegan un papel importante un conjunto de principios, los cuales se estudiarán a continuación con la finalidad de dimensionar objetivamente las relaciones que la Ley de Seguridad Interior, y la Ley de Seguridad Nacional, guardan con el parámetro constitucional en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados y, derivado de éste, las leyes generales o leyes marco –Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública -.

Es en atención a lo anterior, que conviene traer a cuenta el artículo 133 a la luz de las últimas interpretaciones realizadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los cuales ha establecido criterios de interpretación por lo que se construye la significación del principio de jerarquía normativa.



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

Una de las primeras resoluciones en las que la de la Suprema Corte de Justicia de la Nación analiza las relaciones jerárquicas de las leyes generales respecto de las leyes federales, entre otras, es la Controversia Constitucional 29/2000, de la que es importante considerar la argumentación siguiente<sup>12</sup>:

*“Así pues, de lo anterior se tiene que se está ante las llamadas facultades “concurrentes”, que en el orden jurídico mexicano surgieron en mil novecientos veintiocho, estableciéndose en la Constitución General de la República, tratándose de las materias educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV) y de salubridad (artículo 4o., párrafo tercero); sin embargo, actualmente la concurrencia no es limitativa en esas materias, pues a través de diversas reformas a la Constitución Federal se han incluido otras, como son las materias de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXXIX-C), seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), ambiental (artículo 73, fracción XXXIX-G), protección civil (artículo 73, fracción XXXIX-I) y deporte (artículo 73, fracción XXXIX-J).*

*Ahora, es importante precisar en qué consisten estas facultades concurrentes.*

*En el sistema jurídico mexicano, si bien se parte del principio rector contenido en el artículo 124 de la Constitución Federal que establece una competencia expresa a favor de la Federación y residual tratándose de los Estados, también es cierto que el propio Órgano Reformador de la Constitución, a través de diversas reformas a dicho ordenamiento, estableció la posibilidad del Congreso de la Unión para que éste fuera quien estableciera un reparto de competencias entre la Federación, las entidades federativas, los municipios e inclusive el Distrito Federal en ciertas materias, y éstas son precisamente las facultades concurrentes.*

*Esto es, que las entidades federativas, los Municipios y la Federación pueden actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichas entidades, a través de una ley.*

---

<sup>12</sup> Conforme a lo prescrito en el artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta argumentación –razones- son obligatorias para las salas, plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

*Así pues, de la facultad conferida al Congreso de la Unión en el artículo 73, fracción XXV, constitucional, al estar referida a la distribución de la función educativa, se advierte que se regula en una ley general o ley marco.*

*En efecto, en México se ha denominado leyes-generales o leyes-marco a aquellas que expide el Congreso para cumplir con dos propósitos simultáneos:*

- 1. Distribuir competencias entre la Federación y los Estados otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas; y,*
- 2. Establecer el régimen federal para regular la acción de los poderes centrales en la materia de que se trate.*

*Así pues, el objeto de una ley-general puede consistir en la regulación de un sistema nacional de servicios, como sucede con la educación y la salubridad general, o establecer un sistema nacional de planeación, como acontece en el caso de los asentamientos humanos.*

*Por tanto, resulta necesario precisar la jerarquía de las leyes generales dentro del orden legal mexicano, para lo cual es preciso atender a lo dispuesto por el artículo 133 constitucional que dice:*

*"Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados."*

*De este precepto se desprende que la Constitución Federal Mexicana es la Norma Fundamental y a ella se subordinan las leyes federales y locales y los tratados internacionales. Es, por tanto, la base de las demás leyes y, en consecuencia, opera como un instrumento orientador de las leyes federales y locales y de los tratados internacionales.*

*Así, tenemos que el principio de supremacía constitucional se traduce en el hecho de que la Constitución tiene el más alto valor normativo inmediato y directo sobre todas las demás normas de la jurisdicción federal y local. Dicho principio opera como ordenador del resto de la producción jurídica (leyes orgánicas, reglamentarias, ordinarias, locales, Constituciones de los Estados, reglamentos).*



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

*Luego, al establecer el artículo 133 en cita, que las leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución y los tratados internacionales expedidos de acuerdo al propio ordenamiento, serán la Ley Suprema de toda la Unión, fija el carácter de subordinación de dichas leyes y tratados frente a la norma constitucional.*

*Asimismo, del dispositivo constitucional se advierte que hace alusión a las leyes que emanan del Congreso de la Unión (federales) y a las leyes locales o de los Estados. Las primeras, son las que van a ejercer los tres Poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), las segundas, los tres Poderes de los Estados. Estos dos tipos de leyes son los que forman el orden federal y el orden local.*

*Empero, nuestro sistema constitucional no establece una preeminencia o superioridad de las leyes federales sobre las leyes de los Estados, pues ambas son de igual jerarquía ante nuestra Constitución, como lo ha sostenido este Alto Tribunal.*

*Lo anterior se apoya en lo dispuesto por los artículos 40 y 41 constitucionales, en relación con el artículo 133 del propio ordenamiento, pues el pueblo mexicano adoptó una forma de gobierno que es la Federación, compuesta por los Estados libres y soberanos de la República y por el Distrito Federal. Los dos órdenes de gobierno (el federal y el de los Estados) son coextensos y, en consecuencia, se rigen por disposiciones constitucionales y legales distintas, y que en su expresión conjunta dan como resultado una forma de organización jurisdiccional y política denominada Federación, es decir, esta última es la conjunción de estos dos órdenes: el federal y el local o estatal.*

*Por tanto, ninguno de estos dos órdenes de gobierno es superior al otro, sino que cada uno tiene su jurisdicción, que le atribuye la Constitución Federal.*

*Sin embargo, aun cuando técnicamente están a la par la Federación y los Estados en cuanto a su orden jurídico, como excepción a esta regla se encuentran las leyes generales, cuyo objeto, como se indicó, es la distribución de competencias en materias concurrentes, por lo que en este caso las leyes locales deben sujetarse a aquellas leyes, pues si bien es cierto que una misma materia queda a cargo de la Federación, Estados y Municipios, también lo es que el Poder Legislativo Federal es quien tiene la facultad de establecer en qué términos participará cada una de estas entidades.*

*Dentro de estas materias concurrentes, se encuentra la relativa a la educación, por lo que las normas que expidan los Estados, o bien, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sobre educación, deben sujetarse a las leyes generales que en dicha materia expida el Congreso de la*



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

*Unión, por virtud de que el Constituyente estableció que la distribución de la función social educativa entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios, correspondería al citado Congreso, a través de la expedición de las leyes necesarias.*

*En el caso, precisamente en uso de la facultad que le confiere el artículo 73, fracción XXV, en congruencia con el 3o., constitucionales, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Educación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de julio de mil novecientos noventa y tres.”*

Es así que las implicaciones de la anterior argumentación del Alto Tribunal respecto del nivel jerárquico de las leyes generales en relación con otras clases de textos normativos:

- a) Para determinar el nivel jerárquico de ley general debe tomarse en cuenta el artículo 133 constitucional.
- b) Del artículo 133 constitucional se desprende que la Constitución Federal es la norma fundamental.
- c) Las leyes federales, las leyes locales y los tratados internacionales se subordinan a la Constitución Federal.
- d) La Constitución es la base de las demás leyes.
- e) La Constitución es el instrumento orientador de las leyes federales, las leyes locales y los tratados internacionales.
- f) El principio de supremacía constitucional tiene el más alto valor normativo, inmediato y directo, sobre las normas de jurisdicción federal y local.
- g) El principio de supremacía es el ordenador del resto de la producción jurídica (leyes orgánicas, reglamentarias, ordinarias, locales, constituciones de los estados, reglamentos).
- h) De lo dispuesto en el artículo 133 constitucional, también se desprende que las leyes del Congreso Federal y los tratados internacionales que emanan de la Constitución son la “Ley Suprema”.
- i) Se fija la subordinación de las leyes del Congreso Federal y tratados frente a la norma constitucional.
- j) Las leyes que emanan del Congreso de la Unión (federales) las van a ejercer los tres poderes de la unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

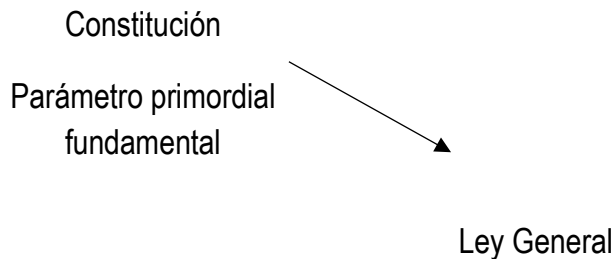
**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

- k) Las leyes locales se ejercen por los tres poderes de los Estados.
- l) Las leyes federales y las leyes locales, forman el orden federal y local.
- m) Los artículos 40, 41 y 133, constitucionales, determinan que la forma de gobierno es una Federación compuesta por Estados libres y soberanos de la República.
- n) Los gobiernos federales y locales son coextensos, y cada uno se rige por disposiciones constitucionales y legales distintas.
- o) Conjuntamente (órdenes federal y local) resultan de una organización jurisdiccional y política denominada Federación.
- p) Ninguno de los órdenes federal y local es superior al otro, es decir, las leyes federales y las leyes locales están al mismo nivel jerárquico.
- q) Cada uno tiene su jurisdicción atribuida por la Constitución Federal.
- r) La excepción en cuanto a la paridad del orden jurídico Federal y Estatal son las leyes generales (marco).
- s) Las leyes generales tienen como objeto la distribución de competencias en materia concurrentes.
- t) Las leyes locales y las federales deben sujetarse a las leyes generales.
- u) En las leyes generales, el Poder Legislativo Federal es quien establece los términos de participación de cada estado y de la federación en la materia objeto de regulación de la ley general de que se trate.

Esquemáticamente las relaciones jerárquicas se presentan así:





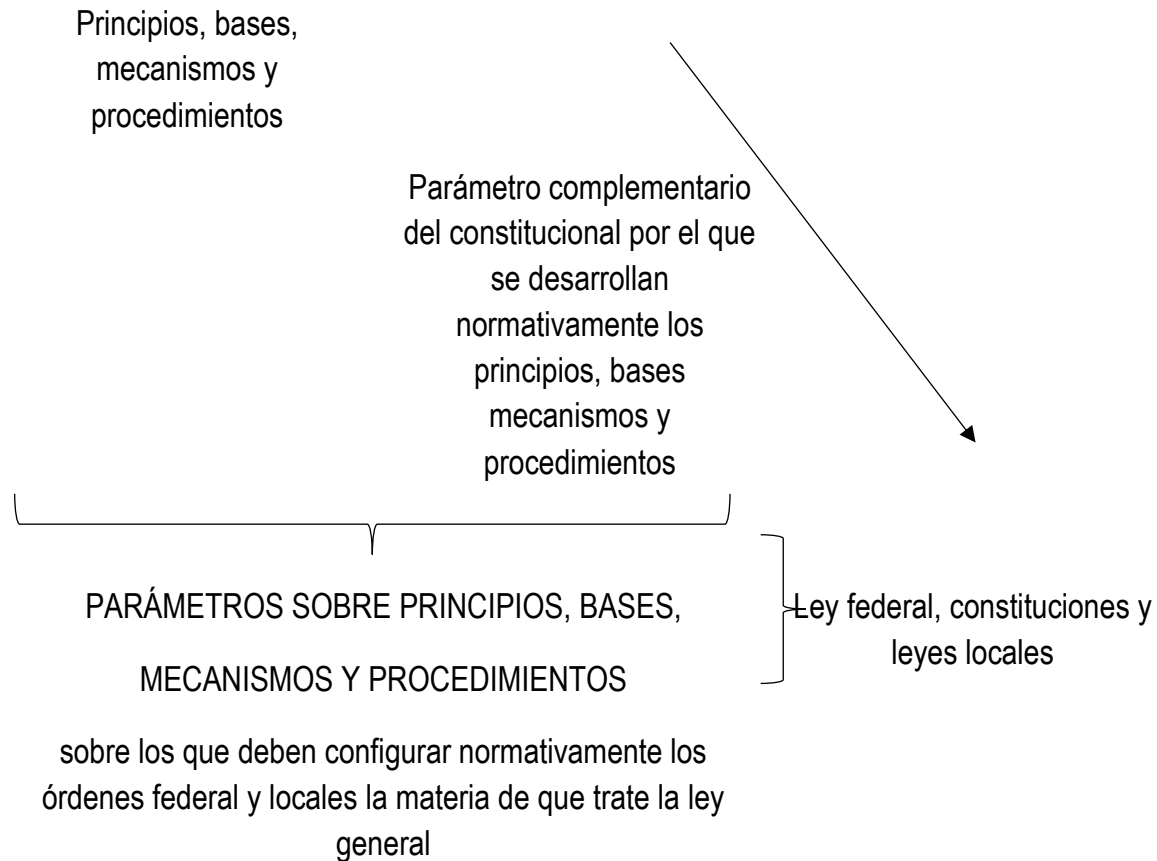


Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**



De estos razonamientos se derivó la jurisprudencia siguiente:

**FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES.**

*Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.", también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado "facultades concurrentes", entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción*



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

*XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, **en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general.** (Lo resaltado y subrayado es nuestro)*

*Controversia constitucional 29/2000. Poder Ejecutivo Federal. 15 de noviembre de 2001. Once votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy seis de diciembre en curso, aprobó, con el número 142/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de diciembre de dos mil uno.*

*Registro: 187982. P./J. 142/2001. Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XV, Enero de 2002, Pág. 1042.*

Ahora bien, sin perjuicio de que se ha evidenciado que la norma constitucional tiene el máximo nivel jerárquico de nuestro sistema jurídico, no está de más explicitar una serie de aspectos que derivan del principio de jerarquía normativa y aspectos de las leyes generales que se relacionan directamente con tal principio en cuanto a la defensa de la constitución, lo cual se puede sintetizar en sendas interrogantes:

**¿Qué pasa cuando una ley federal o local es contraria a una ley general? y ¿cuál es el medio de defensa idóneo para hacer respetar la ley general?**

Así, si partimos de la premisa de que si las leyes federales están jerárquicamente por debajo de las leyes generales entonces es dable sostener que la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Seguridad Nacional están por debajo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

De ahí, que sea absurdo considerar que la ley federal está a la par de la ley general; siendo ridículo que, en caso de conflicto normativo, bajo el criterio de ley superior prevalece sobre ley inferior, se determine que la ley federal prevalece sobre la ley general.

Si bien pudiera argumentarse que la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Seguridad Nacional no están relacionadas directamente con la Ley General de Transparencia y Acceso a la



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

Información Pública, y, por ende, no estar subordinadas a ésta. Esta afirmación es equívoca porque si bien el objeto material de cada una de estas leyes es diferente, de ello no se sigue –*non sequitur*– que si la regulación la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Seguridad Nacional norman materialmente algunos aspectos objeto de regulación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, haya que ajustarse a la regulación de las primeras alegando indebidamente que se trata de una regulación especializada, por lo que es indispensable diferenciar las clases de regulación que se pueden establecer en una ley federal y que son materialmente objeto de regulación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y así poder establecer si hay o no inconsistencias entre la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Seguridad Nacional y la Ley General de Transparencia.

De este modo, debe señalarse que la regulación de la Ley de Seguridad Interior y de la Ley de Seguridad Nacional es inconsistente con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, pues genera un conflicto normativo o una contradicción material por ampliar o restringir ilegítima e injustificadamente el ejercicio de un derecho tal y como está previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Para mayor comprensión de la anterior afirmación debe tenerse en cuenta que los sistemas jurídicos contemporáneos son complejos y se ordenan y sistematizan, entre otras formas, a través de la clasificación de materias o ramas. Lo que hace el legislador es identificar parcelas de la realidad y designarlas bajo un *nomen iuris*. Así, existe la posibilidad de que cualquier espacio de la realidad, sea física o institucional, sea contemplada como una materia que requiere de cierta regulación.

No obstante, esta fragmentación institucional de la realidad a través del derecho, los espacios de regulación están relacionados entre sí, pues todos conforman regulación de la conducta y el establecimiento de reglas constitutivas y dentro de éstas, de manera muy relevante, reglas de competencia con base en las cuales, por el lado del sector público, se posibilita la atención de la materia de que se trate.

Esta es la razón que subyace al principio de especialidad, en cual puede ser visto como una exigencia de organización y sistematización natural del conjunto de materias que son objeto de regulación por parte del Estado. A esta exigencia, digamos pragmática, subyace el principio de justicia, pues cada texto normativo –cada materia– responde a sus propios cánones, y con



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

base en éstos se matizan, se modelan los enunciados jurídicos que inciden en materias no propias de la regulación de que se trate.

En este sentido hablamos de la regulación por materias: cada cuerpo normativo o texto normativo regula un espacio de la realidad, pero de ello no se sigue que cada regulación se agote en su propia regulación; por el contrario, requiere para su funcionamiento relacionarse con otras materias, es decir, con otros ordenamientos o textos normativos. Incluso, en una perspectiva dinámica del sistema jurídico se observa que hay relaciones de supra e infra-ordenación. La Constitución guarda una relación de supra-ordenación respecto de los demás textos normativos creándose peldaños de acuerdo al grado de desagregación de la normatividad de cada materia.

Así, la regla general es que los enunciados jurídicos, ordenados y sistematizados en textos normativos, estén relacionados entre sí, incluso los enunciados jurídicos de un mismo texto normativo, como por ejemplo, la Constitución, están relacionados entre sí<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Para ejemplificar véase la tesis: SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE LOS REGULAN. Si bien es cierto que el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece los principios, directrices y reglas básicas sobre las cuales se construyen los sistemas de protección de datos personales y de transparencia y acceso a la información pública, también lo es que en el propio Texto Constitucional se contienen otras reglas específicas al respecto, como ocurre tratándose de la identidad y de los datos personales de las víctimas y ofendidos partes en el procedimiento penal (artículo 20, apartado C, fracción V), del régimen de telecomunicaciones (artículos tercero y octavo transitorios del decreto de reforma en la materia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013), la fiscalización de recursos públicos ejercidos por personas privadas (artículo 79), la creación del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (artículo 26, apartado B), el registro público sobre deuda pública (artículo 73, fracción VIII, inciso 3o.), la investigación y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, tratándose de información fiscal o relacionada con el manejo de recursos monetarios (artículo 109, fracción IV), el Sistema de Información y Gestión Educativa (artículo quinto transitorio del decreto de reformas publicado en el señalado medio el 26 de febrero de 2013), la recopilación de información geológica y operativa a cargo de la Comisión Nacional de Hidrocarburos [artículo décimo transitorio, inciso b), del decreto de reformas constitucionales difundido el 20 de diciembre de 2013], el sistema de fiscalización sobre el origen y destino de los recursos de los partidos políticos, coaliciones y candidatos (artículo segundo transitorio del decreto de reformas publicado el 10 de febrero de 2014) y la fiscalización de la deuda pública (artículo séptimo transitorio del decreto que modifica diversas disposiciones constitucionales, publicado el 26 de mayo de 2015). SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA ESPECIALIZADO EN COMPETENCIA ECONÓMICA, RADIODIFUSIÓN Y TELECOMUNICACIONES, CON RESIDENCIA EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y JURISDICCIÓN EN TODA LA REPÚBLICA.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de febrero de 2017 a las 10:12 horas en el Semanario Judicial de la Federación.



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

La regla general es que los enunciados jurídicos constitucionales requieren de configuración normativa de nivel ley (sea ley general en sentido de ley marco o simple ley federal/ordinaria) entonces se incrementan las relaciones entre las diversas materias, pues todas son partes del sistema jurídico. Un ejemplo burdo, pero ilustrativo, es que muchas leyes utilizan el término persona y éste está regulado en los códigos civiles.

Así, una ley especializada en determinada materia no tiene por qué desarrollar la regulación de las “personas”, pues bajo los cánones de tratarse de un sistema jurídico, lo regulado en los códigos civiles opera para la ley de que se trate, aunque ésta no tenga remisión expresa alguna a la legislación civil. De otra manera habría que reproducir en cada texto normativo una serie de terminología y regulación que ya está desarrollada en otros textos normativos.

De esta manera se entiende que uno de los primeros pasos de ordenación y sistematización es el que consiste en atender la clase de facultad que para normar se otorga considerando que hay tres órdenes de gobierno.

Las materias pueden ser calificadas como exclusivas federales, exclusivas locales o exclusivas municipales o pueden ser calificadas como concurrentes. En éstas participan los tres órdenes de gobierno a través de una ley general –marco- que expide el Congreso Federal y en la cual se establecen los principios, bases, mecanismos y procedimientos respectivos, así como la distribución de competencias entre los órdenes de gobierno.

Uno de los elementos relevantes cuando se califica una materia como concurrente es la de la asignación de la regla de competencia a órganos o instituciones públicas con base en la cual habrán de operar la materia de acuerdo con la distribución competencial que se establezca en la ley general –marco-, dentro de los órdenes de gobierno federal y estatal.

Con base en lo anteriormente expuesto, y en correlación con el asunto que nos ocupa respecto la (i) materia de transparencia, la (ii) materia derecho de acceso a la información, la (iii) materia de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados (autoridades) a partir de las modificaciones constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 7 de febrero de 2014, son concurrentes, lo que significa que los órdenes de gobierno, y dentro de éstos cualquier autoridad que forme parte de los poderes clásicos y las autoridades que no formen parte de dichos poderes, quedan sujetos (sujetos obligados) a la ley general –marco-respectiva. Además, en dichas materias se crea un sistema nacional. Por su parte, la materia



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

de protección de datos personales en posesión de particulares desde 2009 fue calificada como exclusiva federal.

El diseño normativo y el diseño institucional en las materias mencionadas marcan, a partir de su aplicación, una pauta importante para que los sujetos obligados cumplan con la normatividad y adecuen los cuerpos normativos que los rigen.

Por otro lado, debe traerse a cuenta que las modificaciones constitucionales en materia de transparencia, de derecho de acceso a la información pública y de protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, crean, a partir de ello un nuevo diseño normativo e institucional, un nuevo modelo para la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos relacionados con las materias mencionadas.

Así, sin duda alguna la Ley de Seguridad Interior y la Ley de Seguridad Nacional, deben ser en todo coherentes con el paradigma generado por las reformas constitucionales de febrero de 2014 en materia de transparencia, derecho de acceso a la información y protección de datos personales, sino es así, como es el caso, pueden ser consideradas como inconstitucionales.

De este modo, en atención al principio de coherencia, toda norma posterior a la reforma constitucional de 2014 y a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública debe de armonizarse, esto es, para que sea coherente una ley con la Constitución y no la norma jerárquicamente superior debe ser acorde a ella y no contradecirla.

En este sentido, la Ley de Seguridad Nacional, para el 4 de mayo de 2016, debió quedar armonizada con el parámetro que conforma la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, **si no se hizo, como es el caso, persiste el incumplimiento por parte del legislador ordinario.**

Estas exigencias de armonización concretas no fue una innovación motivo de las reformas constitucionales y de la expedición de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, son un sucedáneo legítimo del principio de coherencia que se debe observar respecto de todo sistema jurídico.



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

Finalmente, de conformidad con todo lo expuesto se puede concluir lo siguiente:

1. El Legislador ordinario, sin ningún criterio de racionalidad, estableció una especie de sinécdoque al hacer una equivalencia imposible de sostener, ya que sostiene que la Seguridad Interior y la Seguridad Nacional, deben de tener, para efectos de acceso a la información, un tratamiento similar; es más parece que la Seguridad Nacional tiene embebida a la Seguridad interior, cuando el Poder Reformador los estableció en supuestos constitucionales diversos y es el único facultado para, en su caso, igualarlos en cuanto a su tratamiento;
2. La determinación sobre que la seguridad interior es seguridad nacional no corresponde al legislador ordinario, como aconteció en la Ley de Seguridad Interior, sino, en su caso, exclusivamente al Poder Reformador, siendo únicamente éste quien decide institucionalmente tal equivalencia, debiéndolo indicar expresamente en el texto constitucional; esto es, si el Poder Reformador hubiese pretendido que la seguridad nacional y la seguridad interior fueran la misma vertiente, así lo hubiera establecido, o bien, facultado al legislador ordinario para que lo hiciera, lo cual nunca aconteció.

Por tanto, de una lectura armónica de la Constitución Federal puede sostenerse que una cosa es la seguridad nacional y otra cosa es la seguridad interior. Estimar lo contrario es volver inútil e irracional el concepto de seguridad interior y dejarlo sin contenido propio, pues al ser seguridad nacional basta con esta categoría.

3. Que con lo prescrito en el artículo 1º, en relación con el artículo 9º, de la Ley de Seguridad Interior, el legislador ordinario actúa indebidamente al establecerse una equivalencia improcedente, pues se arroga indebidamente competencia del Poder Reformador, **habida cuenta que en ningún dispositivo constitucional se establece que la materia de seguridad interior es una vertiente de la seguridad nacional.**
4. En relación con los derechos humanos de acceso a la información pública y a la protección de datos personales, al establecer que las disposiciones de la Ley de Seguridad Interior son materia de seguridad nacional en términos de lo dispuesto por la fracción XXIX-M del artículo 73 constitucional, todo lo que sea calificado como



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

seguridad interior –automáticamente- es materia de seguridad nacional y, por ende, *prima facie*, lleva a restringir los derechos humanos mencionados.

5. La restricción implícita que conlleva lo establecido en el artículo 9 de Ley de Seguridad Interior trastoca de manera injustificada e ilegítima el derecho de acceso a la información, pues si bien el fin que persigue la Ley de Seguridad Interior es legítimo, la propia medida legislativa como medio para maximizar la seguridad nacional no es idónea, pues hay otros medios por los que se logra tal maximización.
6. Por principio de jerarquía normativa la Ley de Seguridad Interior es inferior a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
7. El Legislador ordinario no fue coherente con la Constitución Federal y con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública al emitir el artículo 9 de Ley de Seguridad Interior, ya que actúa de manera regresiva e indebidamente restringe el acceso a la información.
8. El legislador ordinario, sin facultades constitucionales, previó en el artículo 9 de Ley de Seguridad Interior que toda la información que se genere con la aplicación de ésta, será considerada como de seguridad nacional, lo cual tiene consecuencias jurídicas trascendentales e inmediatas que toda la información esté sujeta a un límite.
9. La Ley de Seguridad Interior debe ser en todo coherente con el paradigma generado por las reformas constitucionales de febrero de 2014 en materia de transparencia, derecho de acceso a la información y protección de datos personales, de no ser así, como es el caso, debe ser considerada como inconstitucional.

**b) Violación del principio de progresividad en materia de derechos humanos**

La falta de armonización de la legislación en materia de seguridad nacional (déficit de armonización) y la falta de coherencia de la nueva legislación en materia de seguridad interior como parte de la seguridad nacional (y, por ende, sigue la lógica ilegítima e injustificada de la normatividad en materia de seguridad nacional) en relación con el nuevo paradigma generado





Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

con motivo de las reformas constitucionales del 7 de febrero de 2014 y la expedición de las leyes generales en materia de transparencia, derecho de acceso a la información y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados (materias concurrentes), propicia una flagrante violación del principio de progresividad que se debe observar .

A mayor abundamiento de los argumentos, así como para ilustrar la falta de coherencia y, por tanto, la eminente regresividad del artículo 9º de la Ley de Seguridad Interior, sirve el siguiente cuadro:

<p align="center"><b>Nuevo Paradigma</b></p> <p align="center"><b>Febrero 2014/LGTAIP/LFTAIP/LGPDPPSO</b></p>	<p align="center"><b>Art. 9 de la Ley de Seguridad Interior</b></p>
<p align="center"><b>Progresividad</b></p>	<p align="center"><b>Regresividad</b></p>
<p>Toda la información en posesión de autoridades es pública, salvo excepciones previstas en las leyes de la materia.</p>	<p>La consideración de que la información que se genere con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior haga que tal información sea (información) de seguridad nacional, implica que será reservada aunque no sea propiamente información de seguridad nacional, por lo que de reservarse será una restricción de derechos humanos injustificada e ilegítima, afectando indebidamente el principio de máxima publicidad que impera respecto de la información en posesión de las autoridades.</p>
<p>Se instituye procedimiento de clasificación antes de que la información sea reservada.</p>	<p>No existe procedimiento de clasificación, con el simple hecho de generarse se considera información de seguridad nacional y, por ende, de manera automática puede ser clasificada como reservada</p>
<p>Se termina la reserva "ex ante"</p>	<p>Implícitamente se establece la reserva de la información <i>ex ante</i> sin señalar las razones, motivos o circunstancias que lleven a conocer por qué la información que se genere con motivo</p>



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

Se aplica la ponderación	de la aplicación de la ley es reservada, es ilegítimo
Se establece temporalidad de reserva de información	No se establece plazo al que estará sujeta la reserva, ni que debe efectuarse prueba de daño.
No hay reservas bajo el esquema de regla puramente constitutiva	No son admisibles las reservas ipso iure, es decir reservar información bajo la forma de regla puramente constitutiva
Se establecen supuestos que deban actualizarse mediante análisis y prueba de daño	Restricción in abstracto del derecho de Acceso a la Información, es decir, sin análisis concreto
En este tenor, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso <i>Escher vs Brasil</i> , estableció que para determinar si una limitación o restricción a un derecho fundamental son arbitrarias o compatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos deben cumplirse con los siguientes requisitos: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estar prevista en ley;</li> <li>• Perseguir un fin legítimo, y</li> <li>• Ser idónea, necesaria y proporcional.</li> </ul> <p>[Caso Escher y Otros vs. Brasil, Sentencia de 6 de julio de 2009 (excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas) párrafo 129]</p>	No persigue un fin legítimo, genera distorsión perjudicando directamente a la persona que pretenda ejercer su derecho de acceso a la información. Por tanto, no es proporcional

De conformidad con lo anterior, es indudable sostener que el legislador ordinario actuó de manera regresiva y, por tanto, violó el principio de progresividad establecido en el artículo 1º de la Constitución Federal.

Al respecto, conviene traer a cuenta que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia que obra bajo el rubro “PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

NEGATIVAS<sup>14</sup>, sostuvo que el principio de progresividad, previsto en el artículo 1o. constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México, contiene varias exigencias de carácter tanto positivo como negativo, dirigidas a los creadores de las normas jurídicas, a saber:

- a) En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y
- b) En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos

De ahí, que es dable sostener que el legislador ordinario tiene prohibido emitir un acto legislativo que elimine, desconozca o restrinja el alcance obtenido por un derecho humano.

Es el caso, que a partir del 7 de febrero de 2014 y de la emisión de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se generó un nuevo paradigma en materia de transparencia y acceso a la información, el cual estableció estos principios:

- Toda la información en posesión de autoridades es pública, salvo excepciones previstas en las leyes de la materia;
- Toda información que deba reservarse, ya sea por mandato de ley o por circunstancias particulares, debe ceñirse a un procedimiento de clasificación determinado;
- No pueden existir reservas previas a la generación de la información - "ex ante"-;

---

<sup>14</sup> Décima Época Núm. de Registro: 2015305. Primera Sala. Jurisprudencia. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a./J. 85/2017 (10a.). Página: 189



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

- Se establece temporalidad de reserva de información;
- Se establecen supuestos de reservas que deban actualizarse mediante análisis y prueba de daño, lo que garantiza una proporcionalidad.

En este sentido, todo acto legislativo posterior al referido paradigma debe, en atención al artículo 1º constitucional, ser progresivo y nunca regresivo; es decir, no puede haber una ley que implique una regresión en el ejercicio ganado de un derecho humanos.

Ahora bien, en el caso concreto, el legislador ordinario con el artículo 9º de la Ley de Seguridad Interior conculcó el artículo 1º constitucional, ya que indebidamente considera que la información que se genere con motivo de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior será considerada como información de seguridad nacional, lo cual implica una restricción y límite en el ejercicio del derecho de acceso a la información, habida cuenta que hace nugatorio el acceso a una información que aún no se genera y no se sabe su naturaleza y si ésta efectivamente afecta la seguridad nacional.

Asimismo, implícitamente se establece la reserva de la información *ex ante* sin señalar las razones, motivos o circunstancias que lleven a conocer por qué la información que se genere con motivo de la aplicación de la ley es reservada, lo cual es claramente regresivo.

Finalmente, el legislador ordinario es regresivo, pues al establecer que toda la información que se genere por la aplicación de la Ley de Seguridad Interior será considerada como de seguridad nacional, crea artificialmente una equiparación que conlleva una reserva y restricción *in abstracto* del derecho de acceso a la información, es decir, reserva la información sin análisis concreto y de casos por caso, de la misma.

**Segundo Concepto de Invalidez.-** El artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior es contrario a los artículos 1º y 6º de la Constitución Federal, así como de los artículos 1º, 2º, 30 y 32.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; ya que, sin criterio de razonabilidad alguno, impone restricciones y límites injustificados al ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, los cuales de acuerdo a diversas interpretaciones tanto de este Máximo Tribunal como de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos deben ser idóneos, necesarios y proporcionales.



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

Para una mejor comprensión del presente concepto de invalidez se dividirá en dos apartados: a) restricciones y límites al derecho fundamental de acceso a la información; y b) análisis de proporcionalidad del artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior.

**a) Restricciones y límites al derecho fundamental de ejercicio de acceso a la información**

En primer término, es necesario destacar que de conformidad con el decreto por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014, el Poder Reformador de la Constitución determinó modificar las fracciones I, IV y V del apartado A, y adicionar una fracción VIII al artículo 6º, entre otros preceptos legales.

Así, tal y como se expuso con antelación, se estableció constitucionalmente un nuevo marco jurídico en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos de personales, imponiendo a toda autoridad de los tres niveles de gobierno, una serie de restricciones y proscripciones respecto de tales derechos fundamentales; esto es, desde el texto constitucional, en lo concerniente al derecho de acceso a la información, se estableció un marco configurativo que toda autoridad en el Estado mexicano debe respetar y ceñir su actuar a él.

Lo anterior, se desprende de la citada reforma y del nuevo texto constitucional, tal y como se describe a continuación:

**Artículo 6o.**

(...)

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

*I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en*



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

los términos que fijen las leyes. **En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.** Los sujetos obligados deberán **documentar** todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información.

II. y III. ...

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

VI. y VII. ...

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

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

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

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

*Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.*

*El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.*

*En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.*

*Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.*

*En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.*

*El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.*

*El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.*

*La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.*

*Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.*

*El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.*

Es en este sentido, conforme a lo anteriormente citado, existe una serie de deberes y obligaciones constitucionales que previeron, por un lado, los únicos límites y restricciones



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

válidos al derecho de acceso a la información y, por otro, la forma en que debe de actuar el legislador federal.

Así, encontramos que el Poder Reformador de la Constitución dispuso lo siguiente:

- 1) Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y **sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes;**
- 2) En cualquier interpretación que se haga en relación al derecho de acceso a la información prevalecerá el principio de máxima publicidad;

Ahora, es importante destacar que si bien es cierto el Poder Reformador dispuso que el derecho de acceso a la información puede ser limitado o restringido por razones de seguridad nacional; también lo es, que la limitación **debe ser de manera temporal y siempre bajo criterios de racionalidad y debida justificación.**

Al respecto, conviene traer a cuenta que en el ámbito del Sistema Interamericano de protección de derechos humanos encontramos que, en lo que concierne a los límites y restricciones, éstas encuentran sustento convencional en lo previsto en los artículos 30 y 32.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que señalan:

**“Artículo 30. Alcance de las Restricciones**

Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.”

**“Artículo 32. Correlación entre Deberes y Derechos**

(...)

2. Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.”





Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

De lo anterior, encontramos que, para la protección de derechos humanos en el Sistema Americano, los Estados parte –como es el caso de México– han convenido que los límites o restricciones convencionalmente permitidas, son aquellas que sean conformes a las leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Aunadas a las antepuestas, encontramos que, en materia de acceso a la información, el inciso b) del punto 2 del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, permite restricciones por razones de seguridad nacional<sup>15</sup>.

En este sentido, debe señalarse que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, interpretando los preceptos convencionales antes referidos, ha establecido un estándar que todo Estado parte –como lo es México– debe seguir para que se considere válida, en términos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la restricción o límite a un derecho fundamental, así encontramos los siguientes precedentes:

**1. Caso Artavia Murillo y otros (Fertilización in vitro) vs. Costa Rica.-**

“273. Al respecto, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que un derecho puede ser restringido por los Estados siempre que las injerencias no sean abusivas o arbitrarias; por ello, deben estar previstas en ley en sentido formal y material, perseguir un fin legítimo (...)En el presente caso, la Corte ha resaltado que el "derecho absoluto a la vida del embrión" como base para la restricción de los derechos involucrados, no tiene sustento en la Convención Americana, razón por la cual no es necesario un análisis en detalle de cada uno de dichos requisitos, ni valorar las controversias respecto a la declaración de inconstitucionalidad en sentido formal por la presunta violación del principio de la reserva de ley. Sin perjuicio de lo anterior, el Tribunal estima pertinente exponer la forma en que el sacrificio de los derechos involucrados en el presente caso fue desmedido en relación con las ventajas que se aludían con la protección del embrión.”

**2. Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos.-**

---

<sup>15</sup> Es importante traer a cuenta que en el desarrollo jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos –así como en el de la Suprema Corte de Justicia de la Nación–, se ha sostenido reiteradamente que la libertad de expresión cuenta con dos dimensiones, una individual y otra social, siendo, en ésta última, donde se encuentra reconocido el derecho de acceso a la información como un derecho fundamental. Ver casos: “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile, sentencia del 5 de febrero de 2001; Claude Reyes y otros vs. Chile; Caso Palamara Iribarne vs. Chile; Caso Ricardo Canese vs. Paraguay y; Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

“176. El primer paso para evaluar si una restricción a un derecho establecido en la Convención Americana es permitida a la luz de dicho tratado consiste en examinar si la medida limitativa cumple con el requisito de legalidad. Ello significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material.”

### 3. Caso Escher y otros vs. Brasil.-

“130. El primer paso para evaluar si la afectación de un derecho establecido en la Convención Americana es permitida a la luz de dicho tratado consiste en examinar si la medida cuestionada cumple con el requisito de legalidad. Ello significa que las condiciones y circunstancias generales conforme a las cuales se autoriza una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material.”

### 4. Caso Lagos del Campo vs. Perú.-

“103. En particular, la evaluación de restricciones legítimas al derecho a la libertad de expresión exige un análisis de necesidad (artículo 13.2). De tal manera, lo que se requiere al Estado, a través de sus operadores de justicia, es la aplicación de un análisis de la razonabilidad o ponderación de las limitaciones o restricciones a derechos humanos, dispuesta por la propia Convención (artículo 13.2), así como una debida motivación que respete el debido proceso legal (artículo 8 de la Convención). La metodología, técnica argumentativa o examen particular, es menester de las autoridades internas, siempre y cuando refleje tales garantías. Para efectos de esta valoración a nivel internacional, la Corte ha recurrido a distintos análisis, dependiendo los derechos en juego, pero siempre observando una adecuada ponderación o justo equilibrio de los derechos convencionales, por ende, la aplicación de un análisis de necesidad razonada por parte de esta Corte deriva del propio tratado internacional que debe interpretar, así como de su jurisprudencia constante.

119. De conformidad con el artículo 13.2, a fin de evaluar si una restricción a un derecho establecido en la Convención Americana es permitida a la luz de dicho tratado consiste en examinar si la medida limitativa cumple con el requisito de legalidad. Ello significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan las restricciones a un derecho humano deben estar claramente establecidas en la ley, entendida esta tanto en su sentido formal como material.

124. El Tribunal ha sostenido el criterio que “para que una restricción a la libre expresión sea compatible con la Convención Americana, aquella debe ser necesaria en una sociedad democrática, entendiéndose por ‘necesaria’ la existencia de una necesidad social imperiosa que justifique la restricción. En concreto, corresponde determinar si a la luz del conjunto de circunstancias, la sanción impuesta a la presunta víctima guardó proporción con el fin legítimo



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

perseguido, y si las causas invocadas por las autoridades internas para justificarla fueron pertinentes y suficientes, mediante una debida motivación.

En este orden de ideas, de conformidad con lo sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para que sea válida una restricción o límite a un derecho fundamental, es importante que la medida limitativa o restrictiva:

- a) No sea abusiva o arbitraria;
- b) Esté contenida en una ley en sentido formal y material;
- c) Esté contenida en forma clara en la ley; y
- d) Persiga un fin legítimo;

En el mismo sentido, en lo que respecta al acceso a la información –dimensión social de la libertad de expresión– la referida Corte Interamericana ha sostenido en casos como *Palamara Iribarne vs. Chile*, *Kimel vs. Argentina* y *Lagos del Campo vs. Perú*, que el límite o restricción al derecho fundamental a su vez debe ser:

- a) **Idóneo** para el fin legítimo perseguido;
- b) **Necesario** y, por ende, la legalidad de las restricciones al derecho de acceso a la información, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperioso. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Dado este estándar, no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que el propósito es útil u oportuno;
- c) **Proporcional**, para ello y a efecto de que sean compatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información.

En similar sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. LX/2000 de rubro: "DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS."<sup>16</sup>, así como la Segunda Sala del Máximo Tribunal en la tesis 2a. XLIII/2008 que obra bajo el rubro "TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN."<sup>17</sup>, establecieron que el ejercicio del derecho a la información no es irrestricto, sino que tiene límites o restricciones que se sustentan en la protección de la seguridad nacional y en el respeto a los intereses de la sociedad y a los derechos de los gobernados; por ello, las restricciones deben cumplir con la condición de que tales límites atiendan a intereses públicos o de los particulares y encuentren justificación racional en función del bien jurídico a proteger, es decir, que exista proporcionalidad y congruencia entre el derecho fundamental de que se trata y la razón que motive la restricción legislativa correspondiente, la cual debe ser adecuada y necesaria para alcanzar el fin perseguido, de manera que las ventajas obtenidas con la reserva compensen el sacrificio que ésta implique para los titulares del derecho fundamental mencionado o para la sociedad en general.

Es el caso, que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior no cumple tanto como lo previsto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como con el estándar interamericano previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni con la interpretación que al respecto ha realizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ya que aquél de forma arbitraria y sin claridad alguna prevé que toda la información generado en virtud de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior será considerada como de Seguridad Nacional.

Es decir, el Congreso de la Unión con el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, de manera arbitraria y sin claridad alguna, limita y restringe el derecho fundamental de acceso a la información, pues impide que cualquier persona pueda conocer toda la información que se genere en virtud de la seguridad interior.

Esto es así, pues atendiendo a los parámetros establecidos tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para decretar la validez y legitimidad de los límites y restricciones impuestos a un derecho fundamental,

---

<sup>16</sup> Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 74.

<sup>17</sup> Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, Abril de 2008, página 733.



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

resulta inconcuso que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior no los reúne, habida cuenta de lo siguiente:

- **La restricción debe ser considerada como abusiva y arbitraria.**- El legislador con el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, impuso una restricción definitiva al derecho de acceso a la información, que es contraria al propio artículo 6º constitucional, ya que en franco desdoro de los principios de máxima publicidad y de reservas temporales de la información, impone sobre ésta –toda información que se genere en virtud de la seguridad interior– una restricción total a su acceso, cuando el espíritu del Poder Reformador de la Constitución es que toda información en poder de alguna autoridad es de naturaleza pública y susceptible de difundirse, pues ello trae embebido la rendición de cuentas.

Es así, que es dable sostener que la limitación y restricción al derecho de acceso a la información prevista por el legislador ordinario debe de considerarse como arbitraria, e incluso abusiva, pues lejos de propugnar el acceso a información que por su naturaleza es pública y maximizar con ello un derecho fundamental, limita de manera irrestricta el acceso a la misma por causa de seguridad nacional.

Es importante, señalar que si bien desde el apartado A del artículo 6 constitucional se establece que el acceso a la información puede ser limitado o restringido por causas de seguridad nacional en los términos que establezca la ley de la materia; también lo es, que aquello no puede generar una restricción indefinida y una facultad omnimoda del legislador para que emita normas que por “razones de seguridad nacional” condicionen o restrinjan el ejercicio de un derecho fundamental.

Al respecto, debe traerse a cuenta que el tema de “seguridad nacional”, como restricción a un derecho fundamental, siempre ha generado preocupación en su impacto al derecho a la información, de ahí que se hayan generado instrumentos como los “Principios Globales sobre Seguridad Nacional y el Derecho a la Información”<sup>18</sup>, en

---

<sup>18</sup> Los “Principios Globales sobre Seguridad Nacional y el Derecho a la Información” conocidos como “Principios de Tshwane”, emitidos el 12 de junio de 2013, fueron redactados por 22 organizaciones durante un periodo de 2 años, en el que se contó con la asesoría de más de 500 expertos de al menos 70 países. El proceso de redacción culminó con una reunión en la ciudad sudafricana de Tshwane, de la que estos Principios tomaron su nombre. Ver <http://www.opengovguide.com/standards-and-guidance/tshwane-principles-on-national-security-and-the-right-to-information/?lang=es>



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

los cuales se destaca en el *Principio 3: Requisitos para restringir el derecho a la información por razones de seguridad nacional*<sup>19</sup>, mismo que refiere a que:

*“No podrán aplicarse restricciones al derecho a la información invocando razones de seguridad nacional a menos que el gobierno demuestre que: (1) la restricción (a) está establecida en una ley y (b) resulta necesaria en una sociedad democrática (c) para proteger un interés legítimo de seguridad nacional, y (2) la ley establece garantías adecuadas contra la posibilidad de abuso, incluido el escrutinio oportuno, pleno, accesible y efectivo de la validez de las restricciones por una autoridad de supervisión independiente y su revisión exhaustiva por la justicia, y quien solicite la información podrá, en forma discrecional, agotar o no los recursos administrativos.*

- (a) *Establecida en una ley. La ley debe ser accesible, inequívoca e interpretada en forma acotada y precisa para permitir que las personas comprendan qué información puede ser retenida, cuál debería ser divulgada y qué actos relativos a la información pueden ser objeto de sanción.*
- (b) *Necesaria en una sociedad democrática.*
  - (i) *La divulgación de la información debe representar un riesgo real e identificable de perjuicio significativo para un interés legítimo de seguridad nacional.*

---

<sup>19</sup> *Notas: ver la definición de “interés legítimo de la seguridad nacional” en la sección de Definiciones. El Principio 3 (b) es imprescindible si la seguridad nacional no se define claramente en la legislación tal y cómo se recomienda en el Principio 2.*

*“Interés público” no se define en estos Principios. En el Principio 10 se incluye una lista de categorías especialmente altas de interés público que deberían publicarse de forma proactiva y que nunca deberían retenerse. En el Principio 37 se incluye una lista de categorías de infracciones de alto interés para el público y que los funcionarios públicos deberían y podrían publicar sin miedo a las represalias.*

*Al ponderar el riesgo de perjuicio y el interés público en la divulgación para intentar buscar un equilibrio, debería considerarse la posibilidad de mitigar los perjuicios causados por la difusión, incluso a través de unos medios que requieran una erogación razonable de fondos. A continuación se incluye una lista enunciativa de factores que deben ser tenidos en cuenta al determinar si el interés público en la divulgación supera el riesgo de perjuicio:*

- *factores que favorecen la divulgación: es razonablemente esperable que la divulgación (a) fomente el debate participativo de asuntos públicos, (b) incremente la rendición de cuentas por parte del gobierno, (c) contribuya al debate positivo e informado sobre cuestiones importantes o asuntos de interés relevante, (d) promueva el control efectivo del gasto público, (e) permita revelar los motivos de una decisión gubernamental, (f) contribuya a la protección del medioambiente, (g) exponga amenazas al medioambiente o la salud o seguridad pública, o (h) exponga violaciones de derechos humanos o del derecho internacional humanitario, o contribuya a que estas sean juzgadas;*
- *factores que favorecen que no se divulgue información: la divulgación podría causar un riesgo de perjuicio real e identificable para un interés legítimo de seguridad nacional;*
- *factores que son irrelevantes: es razonablemente esperable que la divulgación (a) ridiculice al gobierno o a un funcionario, o menoscabe la confianza en ellos; o (b) debilite a una ideología o partido político. El hecho de que la divulgación pueda causar perjuicio a la economía de un país tendría relevancia a efectos de determinar si resulta conveniente retener información por este motivo, pero no por razones de seguridad nacional.*



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

- (ii) *El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación debe superar al interés público general en que se difunda la información.*
  - (iii) *La limitación debe adecuarse al principio de proporcionalidad y representar el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.*
  - (iv) *La restricción no debe atentar contra la esencia misma del derecho a la información.*
- (c) *Protección de un interés legítimo de seguridad nacional. Las escasas categorías de información que pueden retenerse en base a argumentos relativos a la seguridad nacional deberían establecerse claramente en la ley.*

Es en este tenor, es dable sostener que la restricción y límite al derecho de fundamental de acceso a la información impuesta por el legislador en el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, es arbitraria, ya que aquella radica en una imprecisión de sus alcances; puesto que no se establece en forma accesible, inequívoca y de forma acotada y precisa los límites y restricciones, lo cual genera que las personas no puedan saber qué información va a ser sujeta a una reserva automática por causas de seguridad nacional.

Es decir, con los límites y restricciones contenidos en el artículo cuya invalidez se reclama en el presente recurso, se excluye *ipso facto* su estatus de información pública contenido en el apartado A del artículo 6º constitucional, condicionando con ello el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información.

- **La restricción no está contenida en forma clara en la ley.**- El legislador ordinario con el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior se abstiene de expresar una limitación o restricción en forma clara, la cual no permite que el gobernado sepa tanto los alcances de la misma como sus términos.

Tal como se adujo anteriormente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al interpretar los artículos 30 y 32.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en los casos *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, *Escher y otros vs. Brasil* y *Lagos del Campo vs. Perú*, sostuvo, en forma vehemente que para que un límite o restricción a un derecho fundamental fuera acorde a la referida Convención Americana, aquéllos no solo debían de estar contenidos en una ley, sino debían ser claros.

En el particular, si bien es cierto que el legislador estableció límites y restricciones al derecho fundamental de acceso a la información en una norma –artículo 9 de la Ley



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

de Seguridad Interior -; también lo es, que dicho precepto no es claro y dista mucho de generar certeza a las personas en su ejercicio del derecho de acceso a la información.

Es importante traer a cuenta que la finalidad del requisito de claridad, dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, consiste en que toda persona sepa con precisión los alcances, fines y términos de una limitación o restricción a un derecho fundamental, así como que éstos estén plenamente definidos y regulados.

Es el caso que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior no cumple con el requisito de claridad, ya que en su contenido no establece los alcances, fines y términos de la limitación o restricción que hace al derecho de acceso a la información, ni mucho menos define en qué consiste dicha restricción.

En cambio, el precepto sobre el que hoy se reclama su invalidez, solo contribuye a la opacidad y confusión, puesto que de manera tajante solo prevé que cierta información –la que se genere por la aplicación de la Ley de Seguridad Interior– será reservada por considerarse de seguridad nacional.

Es decir, el legislador ordinario se abstuvo de proveer claridad respecto de los alcances de la restricción o límite al derecho fundamental de acceso a la información, dejando con ello en estado de indefensión a cualquier persona; habida cuenta que no fijó mínimos de información, sino consideró que la totalidad de la información que se genere por la aplicación de la Ley de Seguridad Interior sería considerada como de seguridad nacional.

Es dicha ambivalencia, la que genera la invalidez del artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, pues no se saben los términos, alcances y fines, del límite o restricción impuesto a determinada información o datos.

- **La restricción no persigue un fin legítimo.**- El 9 de la Ley de Seguridad Interior pretende restringir o limitar, de manera automática, el acceso a determinada información o datos solo porque ella se relaciona con la seguridad interior.





Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

Ahora, si bien es cierto que el legislador pretende sustentar su limitación y restricción a un derecho fundamental bajo el supuesto fin de seguridad nacional, también lo es que ello, solo por estar contenido en una norma, no lo hace legítimo.

El fin legítimo constituye la racionalidad de una medida de afectación a un derecho fundamental sustentada en una potestad o atribución legítimamente concedida por una norma de grada superior a un poder del Estado, el cual persigue un propósito que puede, en determinados casos, sobreponerse o restringir al referido derecho fundamental.

De ahí, que para que exista el referido elemento de racionalidad es preciso encontrar dos elementos, por un lado, la teleología de la medida y, por otro, si la atribución fue efectivamente concedida en una norma de grada superior.

Así, en el particular, encontramos que la supuesta teleología del legislador ordinario para limitar o restringir el derecho de acceso a la información con el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, descansa en que ciertas actividades del estado –seguridad interior– deben estar exentas del conocimiento de cualquier gobernado, pues de hacerse públicas se conculcaría la seguridad nacional.

Para ello, el legislador determinó restringir, de manera atemporal e indefinida, el acceso a la información de los referidos datos relacionados con todas las actividades que se generen por la aplicación de la Ley de Seguridad Interior.

En este sentido, a partir de la teleología de la medida –restringir el acceso a toda la información generada por la aplicación de la Ley de Seguridad Interior– podemos válidamente sustentar que el propósito de dicha medida es desproporcionado, lo que genera que pierda su legitimidad.

Esto es así, ya que si bien el legislador ordinario cuenta con atribuciones para restringir o limitar el ejercicio del derecho de acceso a la información por razones de seguridad nacional; también lo es que el Poder Reformador de la Constitución al conceder tal facultad, dispuso que sería, en términos de la fracción XXIX-S del artículo 73 constitucional, mediante una Ley General de Transparencia –como norma especial y



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

reglamentaria del artículo 6º constitucional– no como indebidamente lo hizo el referido legislador ordinario en una Ley Federal de naturaleza administrativa de seguridad.

Es decir, el único medio válido para que pueda considerarse como que el propósito busca un fin legítimo es que se haga en los términos constitucionalmente establecidos –norma de grada superior que concede facultades–.

En este orden de ideas, resulta inconcuso que no puede considerarse que las restricciones o limitaciones contenidas en el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior persiguen un fin legítimo; ya que:

- Por un lado, al no haberse apegado dicho precepto al mandato del Poder Reformador de la Constitución contenido en la fracción XXIX-S del artículo 73 constitucional –facultad del Congreso de la Unión para emitir una ley general reglamentaria del apartado A del artículo 6º constitucional– cualquier restricción o limitación carece de legitimidad de origen y;
- Por otro lado, tales restricciones o limitaciones son a todas luces desproporcionales, pues lejos de asegurar el acceso a cierta información que es por naturaleza pública, se impone una reserva *a priori* y atemporal a cierta información por la aplicación de la Ley de Seguridad Interior.

Aunado a todo lo anterior debe traerse a cuenta que el fin que persigue la Ley de Seguridad Interior, queda claramente señalado en los dictámenes legislativos a los que se ha hecho alusión, y consiste en lo siguiente:

*“Consecuentemente, valoramos como indispensable e impostergable la discusión sobre la expedición de una Ley de Seguridad Interior como complementaria de la Ley de Seguridad Nacional, a fin de generar un marco regulatorio acorde a las nuevas realidades y retos que enfrenta la población y las instituciones del Estado Mexicano.*

*En el mismo sentido, reiteramos que la seguridad como un concepto en constante redefinición, que se construye con base en procesos sociales, políticos, económicos e incluso culturales, no puede permanecer estático dentro del marco jurídico que sustenta la seguridad en México, motivo por lo cual una Ley de Seguridad Interior*



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

*responderá a las transformaciones sociales y a la evolución de las amenazas, que obliga a replantear el concepto mismo de seguridad nacional.*

*En tales circunstancias es necesario hacer consciencia de que la manera más efectiva de hacer frente a los riesgos de seguridad interior es abordar el problema reconociendo las carencias actuales y corrigiéndolas mediante la creación de un marco legal que establezca límites y competencias bien definidas para todas las autoridades involucradas, que permita que la colaboración entre las Fuerzas Federales, Estatales y Municipales se realice mediante un procedimiento claro y respetuoso de los derechos humanos hasta en tanto se erradique la amenaza a nuestras instituciones.*

*La iniciativa en comento busca expedir una Ley de Seguridad Interior, al considerar que México se encuentra en una disyuntiva similar a otras experiencias internacionales en el que las democracias constitucionales han enfrentado el reto de balancear el carácter civil de la seguridad pública y el respeto irrestricto a los derechos humanos frente a la complejidad y gravedad de fenómenos sociales como el crimen organizado, el terrorismo o la cibercriminalidad.”*

Es así, que si bien puede tratarse de un fin legítimo acorde con el parámetro constitucional, también lo es que la consideración que se establece en el artículo 1º y 9 de la Ley de Seguridad Interior, ya no son acordes con tal fin legítimo, pues al establecer que las disposiciones de la Ley de Seguridad Interior son materia de seguridad nacional no es coherente con el texto constitucional y al señalar que toda la información que derive de la aplicación de esta Ley será considerada seguridad nacional, rebasan y contradicen, por las razones antes expuestas, lo mandado por el Poder Reformador tanto en la regulación de las materias de seguridad nacional y seguridad interior como en materia de los derechos humanos de acceso a la información como de la protección de datos personales.

## **b) Análisis de proporcionalidad del artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior**

Es importante señalar, como se sostuvo en el apartado inmediato anterior, que la medida restrictiva dispuesta por el legislador ordinario en el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior carece una de una finalidad constitucionalmente legítima y válida; no obstante ello se considera necesario analizar si la referida medida cumple con los elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido.



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

Al respecto, se trae a cuenta que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CCCXII/2013 que obra bajo el rubro “INTENSIDAD DEL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y USO DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS.”<sup>20</sup> sostuvo como necesario utilizar el respectivo test de proporcionalidad –fin legítimo, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido– sobre la totalidad de los derechos humanos con fundamento en el artículo 1o., párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De igual forma, como se adujo con antelación, la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos ha aplicado vehemente el referido test de proporcionalidad en casos como *Palamara Iribarne vs. Chile*, *Kimel vs. Argentina* y *Mémoli vs. Argentina*.

De tal suerte, que se considere no solo como necesario argumentativamente realizar dicho test de proporcionalidad para sostener la invalidez del referido artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, sino que hay mandato convencional para hacerlo.

**i. Constitucionalidad de los fines perseguidos con la medida restrictiva**

En este apartado, y a efecto de evitar obvias e inútiles repeticiones, se pide se tengan aquí reproducidos todos los argumentos hechos valer con anterioridad en el presente curso, relativos a que la limitación o restricción contenida en el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior; ya que, se reitera al no haberse apegado dicho precepto al mandato del Poder Reformador de la Constitución contenido en la fracción XXIX-S del artículo 73 constitucional – facultad del Congreso de la Unión para emitir una ley general reglamentaria del apartado A del artículo 6º constitucional– cualquier restricción o limitación carece de legitimidad de origen.

**ii. Idoneidad de la medida restrictiva**

Respecto al requisito de idoneidad, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo, al resolver el amparo en revisión 237/2014, que el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación empírica entre la intervención al derecho y el fin que

<sup>20</sup> Décima Época. Registro: 2004712. Primera Sala. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 2. Tesis: 1a. CCCXII/2013 (10a.). Página: 1052



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Así, la idoneidad de una medida legislativa debe mostrarse a partir de conocimientos científicos o convicciones sociales generalmente aceptadas.

En ese tenor, debe destacarse que ha sido reconocido como válido que un Estado pueda limitar o restringir ciertos derechos fundamentales por razones de seguridad nacional; sin embargo, para que ello sea apegado a derecho, debe necesariamente cumplirse con el mandato de legalidad –esto para acreditar que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador–.

Para ello, es imperativo que la medida restrictiva basada en razones de seguridad nacional, cumpla a cabalidad todas las condiciones y estipulaciones previstas en la Constitución Federal.

Es el caso, que en materia de acceso a la información, debe atenderse a la voluntad del Poder Reformador de la Constitución, el cual en la reforma constitucional del 7 de febrero de 2014 si bien previó como válida la restricción a tal derecho fundamental por razones de seguridad nacional –apartado A del artículo 6º constitucional–, dispuso que el referido esquema de restricción sería contenido en una ley general que fijaría las bases y principios en los tres niveles de gobierno; lo anterior se desprende de una interpretación armónica y sistemática del propio apartado A del artículo 6º constitucional y del artículo Segundo transitorio del *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia*, donde claramente se establece que la regulación del derecho fundamental del acceso a la información –así como sus restricciones y límites– estará dispuesto en la Ley General.

Es decir, todo contenido restrictivo y limitativo del derecho de acceso a la información sería contenido únicamente en la ley reglamentaria del apartado A del artículo 6º constitucional y no en una norma federal como pretendió el legislador ordinario con el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior.

Es así, que es dable sostener que si bien puede considerarse como formalmente idónea la medida restrictiva por estar contenida en una ley; también lo es que la misma no resulta material o sustancialmente idónea, pues de acuerdo al marco jurídico la medida restrictiva o



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

limitativa, por mandato del Poder Reformador de la Constitución, debió de estar contenida necesariamente en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En suma, no puede ser considerada como idónea la medida restrictiva contenida en el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, habida cuenta que la misma no debe ser válida pues, si era intención del legislador ordinario restringir o limitar el derechos de acceso a la información lo debió de hacer en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tal cual lo mandató el Poder Reformador de la Constitución en el apartado A del artículo 6º constitucional y del artículo Segundo transitorio del *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia.*

Así, conviene hacernos la siguiente interrogante: ¿Es la medida idónea para el fin que se persigue?; para responderla, es pertinente diferenciar la evaluación de la medida legislativa en relación con el fin que teleológicamente se persigue con lo establecido en el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, a fin de evidenciar que la equivalencia de la seguridad interior como seguridad nacional implica que la información de seguridad interior asuma el carácter de seguridad nacional, y como hemos demostrado esto no es legítimo ni justificado y, además, no corresponde al legislador ordinario establecer -mediante una regla jurídica puramente constitutiva- que las disposiciones de seguridad interior son materia de seguridad nacional, con lo que la información de seguridad interior es información de seguridad nacional. Por tanto, la medida legislativa que se analiza no es idónea para el fin que se persigue.

Por otro lado, la medida legislativa puede ser vista como medio técnico/instrumental, y en este supuesto tampoco es idónea porque ya existe un medio para evaluar si la información se reserva, es decir, se restringe el derecho de acceso a la información pública, por causas de interés público: el medio idóneo técnico/instrumental está establecido tanto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública como en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

### **iii. Necesidad de la medida restrictiva**

Aun cuando, tal y como se sostuvo en el punto inmediato anterior, no se supera el examen de idoneidad, es de considerarse necesario continuar con el test de proporcionalidad a efecto de robustecer la invalidez del artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior que hoy se reclama.



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

En ese sentido, y siguiendo la línea argumentativa sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 237/2014, corresponde analizar si el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, controvertido en el presente recurso, es una medida legislativa *necesaria* para salvaguardar la seguridad nacional o si, por el contrario, existen medidas alternativas igualmente idóneas que afecten *en menor grado* el derecho de acceso a la información.

Así, en primer término, se deberá corroborar si existen otros medios con un grado de idoneidad igual o superior para lograr los fines que se persiguen y, en segundo término, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado<sup>21</sup>.

En este tenor, si bien puede resultar compleja la búsqueda de otros medios con un grado de idoneidad igual o superior para lograr los fines que se persiguen, pues ello podría implicar realizar un catálogo de medidas alternativas, en el particular, dadas las circunstancias del caso dispuestas por el propio Poder Reformador de la Constitución, no lo es así; ya que dado el mandamiento del referido Poder Reformador, donde sostuvo, en la reforma constitucional del 7 de febrero de 2014, que toda restricción y límite al derecho de acceso a la información debería estar únicamente contemplado en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Lo anterior, se desprende claramente de la fracción I del apartado A del artículo 6º constitucional y del Segundo transitorio del *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia*, los cuales a la letra sostienen que:

**Artículo 6o.**

(...)

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

**I. Toda la información** en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza

<sup>21</sup> Amparo en Revisión resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo en revisión 237/2014



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

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

**SEGUNDO. El Congreso de la Unión deberá expedir la Ley General del Artículo 6o. de esta Constitución,** así como las reformas que correspondan a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a la Ley Federal de Datos Personales en Posesión de los Particulares, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y los demás ordenamientos necesarios, en un plazo de un año contado a partir de la fecha de publicación del presente Decreto.  
(Énfasis añadido)

Por tanto, resulta inconcuso que solo podrá ser considerada como necesaria una medida restrictiva o limitativa al derecho fundamental de acceso a la información, cuando ésta se encuentre contemplada en la Ley General prevista por el Poder Reformador de la Constitución; máxime si se toma en cuenta que es la propia Ley General expedida por el Congreso de la Unión en términos de la fracción XXIX-S del artículo 73 constitucional –Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública–, la que previó en el segundo párrafo del artículo 100 lo siguiente:

*Artículo 100...*

*Los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y, en ningún caso, podrán contravenirla.*  
(...)

De ahí, que sea válido sostener que, en una primera aproximación, la restricción y límite al derecho de acceso a la información prevista en el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior sea **innecesaria**, pues lejos de estar contenida en la norma que dispuso para ello el Poder Reformador de la Constitución, se previó en un artículo dispuesto en una norma jerárquicamente inferior, contraviniendo la fracción I del apartado A del artículo 6º constitucional y del Segundo transitorio del *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en





Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

*materia de transparencia*, así como la fracción XXIX-S del artículo 73 constitucional en relación con el segundo párrafo del artículo 100 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Por otro lado, en relación con determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado, debe reiterarse que toda restricción o límite al derecho de acceso a la información debe estar únicamente contemplado en la ley reglamentaria del apartado A del artículo 6º constitucional –Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública–.

Ahora bien, en la parte sustancial, la medida restrictiva y limitativa contenida en el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, es más extensa de lo necesario, pues proscribiera categóricamente el acceso a toda la información que se genere en virtud de la aplicación de la Ley de Seguridad Interior, lo que se traduce en una intervención en el derecho en cuestión en un grado mayor. En consecuencia, puede decirse que de regularse tal limitante en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, resultaría para el derecho de acceso a la información, habida cuenta que ésta prevé que las reservas deben estar circunscritas a un ámbito temporal y a una carga de motivación consistente en una prueba de daño.

Por tanto, **el límite o restricción previsto en el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior constituye una medida innecesaria**, toda vez que existen medidas alternativas igualmente adecuadas para limitar el derecho de acceso a la información que intervienen el derecho fundamental en un grado menor, como sería la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Es así, que se debe de considerar que la restricción o límite al derecho de acceso a la información contenido en el referido artículo 9 es inválida y contraria a la Constitución Federal al no superar esta grada del test de proporcionalidad.

Aunado a lo anterior, debe reiterarse que tal medida es innecesaria; ya que en una sociedad democrática, el Estado está obligado a rendir cuentas, y más tratándose de seguridad interior, incluso de seguridad nacional, sobre todo cuando ya han pasado acciones gubernamentales y éstas deben ser puestas al escrutinio democrático para su adecuada evaluación



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

#### **iv. Proporcionalidad en sentido estricto de la medida restrictiva**

Siguiendo la línea argumentativa sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación previamente citada, corresponde ahora realizar un examen de proporcionalidad en sentido estricto, el cual consiste en ponderar entre dos principios que compiten en un caso concreto. Así, se compara el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada frente al grado de realización del fin perseguido por ésta.

Es decir, se debe determinar que cuanto mayor es el grado de la no satisfacción o de afectación de uno de los principios, tanto mayor debe ser la importancia del otro; lo cual se realiza en tres etapas:

- 1) Definir el grado de la no satisfacción o de afectación de uno de los principios;
- 2) Definir la importancia de la satisfacción del principio contrario; y
- 3) Definir si la importancia de la satisfacción del principio contrario justifica la afectación o la no satisfacción del otro.

#### **Grado de la no satisfacción o de afectación de uno de los principios**

En este sentido, y atendiendo a la primera etapa, debe distinguirse que en el presente caso están confrontados, por un lado, la potestad del Estado de limitar un derecho fundamental por razones de seguridad nacional al equiparar ésta con la seguridad interior y, por otro, la no satisfacción del derecho de acceso a la información.

Así, conforme está dispuesta la restricción o límite contenido en el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, es dable definir que dicha limitación es total en lo que corresponde al derecho de acceso a la información, ya que de manera absoluta y atemporal se abstrae del acceso a la información de toda aquella que se genera por la aplicación de la Ley de Seguridad Interior; es decir, con la medida restrictiva se afecta de manera absoluta el derecho de acceso a la información sobre la totalidad de la información pues se prohíbe hacerlos públicos, reservándolos por motivos de seguridad nacional.

#### **Importancia de la satisfacción del principio contrario**



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

Respecto de la satisfacción del principio contrario, es importante destacar que el legislador secundario en momento alguno justificó la restricción o límite contenido en el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, ya que se abstuvo dentro del proceso legislativo a sustentar razones que, por un lado, motivaran el por qué debía de ceder el derecho de acceso a la información ante la seguridad interior equipara con la seguridad nacional y, por otro lado por qué se equiparan estas para generar una restricción que sería de manera automática y atemporal.

No obstante ello, se puede inferir que la supuesta importancia de la satisfacción que buscó el legislador es a razón de proteger la seguridad interior equiparada con la seguridad nacional, lo cual lo condujo a limitar o restringir el derecho de acceso a la información respecto de determinada información.

**Definir si la importancia de la satisfacción del principio contrario justifica la afectación o la no satisfacción del otro**

En el asunto que nos ocupa es dable sostener que no resulta justificada la afectación que pretende el legislador ordinario respecto del derecho de acceso a la información, ya que con ello aleja del conocimiento público información que por su propia naturaleza jurídica –y por mandato constitucional– es pública; con lo cual no solo se contraviene el principio de máxima publicidad, sino que toda reserva en materia de seguridad nacional estará sujeta a una determinada temporalidad y a los términos que ordene la ley general –Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública–.

Es así, que si tomamos en consideración que la intervención e interferencia –contenida en el artículo del que hoy se reclama su invalidez– al derecho fundamental de acceso a la información es prohibitiva totalmente, pues inhibe la realización del ejercicio de un derecho de conocer información que por naturaleza y disposición constitucional es pública; resulta inconcuso que tal situación es más intensa que una intervención que se concrete a prohibir o a regular en ciertas condiciones el ejercicio de ese derecho.

En ese sentido, la prohibición al acceso de la información derivada de la Ley de Seguridad Interior suprime totalmente (en la materia que nos ocupa) el ejercicio de un derecho fundamental; por ello, la medida restrictiva no se circunscribe a regular una reserva de acceso



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

a la información atendiendo a las finalidades constitucionalmente válidas, como sería el establecerla en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, como podría haberlo hecho el legislador ordinaria, sino que directamente prohíbe el acceso a toda información que se genere por la aplicación de la Ley de Seguridad Interior.

**v. Conclusión al análisis de proporcionalidad del artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior**

En suma conforme a lo expuesto en los anteriores apartados, es dable sostener, que la medida restrictiva al derecho fundamental de acceso a la información contenida en el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior es inconstitucional e inconvencional, ya que:

- No persigue un fin legítimo por no ajustarse al mandato constitucional;
- No es idónea, pues la medida legislativa válida la da el propio texto constitucional al disponer que toda reserva al derecho de acceso a la información debe de estar contenido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública;
- Es innecesaria, pues lejos de estar contenida en la norma que dispuso para ello el Poder Reformador de la Constitución, se previó en un artículo dispuesto en una norma jerárquicamente inferior, contraviniendo la fracción I del apartado A del artículo 6º constitucional y del Segundo transitorio del *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia*, así como la fracción XXIX-S del artículo 73 constitucional en relación con el segundo párrafo del artículo 100 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y
- Resulta desproporcional, pues lejos de modular el derecho de acceso a la información de manera temporal y en determinados casos, lo hace *prima facie* y proscribire el derecho a acceder a cierta información que por su naturaleza es pública.

**Tercer Concepto de Invalidez.- El artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior es contrario a los artículos 1º y 6º de la Constitución Federal; ya que no solo atenta contra el principio de progresividad, sino a su vez contraviene el principio de máxima publicidad y el de**



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

**definitividad de las resoluciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, pues al equiparar la seguridad interior con la seguridad nacional permite que con base a ésta se pueda interponer un recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

En primer término, y a efecto de contextualizar la intención del legislador ordinario con el artículo cuya invalidez se reclama, es preciso traer a cuenta que en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación, de Defensa Nacional, de Marina y Estudios Legislativos Segunda del Senado de la República se señaló que *“...resulta congruente con otorgar la misma naturaleza que la Ley de Seguridad Nacional otorga a la información derivada de la aplicación de ordenamientos en materia de seguridad nacional, como es el caso de la minuta que se propone. Así, la información generada en virtud de la aplicación del ordenamiento será protegida, clasificada, desclasificada y entregada por el sujeto obligado responsable en términos de lo previsto por la Ley de Seguridad Nacional y por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.”*

De lo anterior es inconcuso que la primera intención del legislador ordinario fue y es reservar la información generada con motivo de la Ley en comento; no obstante, dicha redacción fue modificada en la Ley vigente por la Cámara revisora, estableciéndose únicamente que *“La información que se genere con motivo de la aplicación de la presente Ley, será considerada de Seguridad Nacional, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables.”*; sin embargo, no se hizo razonamiento alguno respecto de dicho cambio, por lo que subsiste la misma lógica del legislador en cuanto a la naturaleza reservada de la información, al asimilarla como de seguridad nacional.

En tal virtud, es de estimarse que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior trastoca el núcleo esencial del derecho de acceso a la información, tanto desde el punto de vista sustantivo, como desde el punto de vista adjetivo.

Así, en lo que toca a la dimensión sustantiva, se advierte que es contrario al eficaz ejercicio del derecho, bajo las siguientes ideas:

Como el artículo establece que la información generada será de seguridad nacional conforme a las disposiciones jurídicas aplicables, ello nos lleva a remitirnos a la Ley de Seguridad Nacional. En ese sentido, en su artículo 3, se define como Seguridad Nacional a las *“acciones*



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

*destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano”,* y por su parte el diverso 8, fracción V, establece reglas de supletoriedad, y en cuanto hace a la información de seguridad nacional, estará supeditada a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, hoy ya derogada por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Bajo dicho panorama es posible observar que la citada Ley no prevé qué se entiende por “información de seguridad nacional”, únicamente remite a la Ley especial de Transparencia y Acceso a la Información para su regulación, pero sí define a la seguridad nacional como el conjunto de acciones cuya finalidad es mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, estableciendo un catálogo ejemplificativo de éstas.

Este aspecto es importante porque permite vislumbrar que la Ley de Seguridad Interior acota la información de seguridad nacional a aquella relativa a las acciones que tienen por objetivo la salvaguarda del Estado mexicano, pero de ninguna forma establece que toda la que se genera con motivo de ella tiene la característica de ser de seguridad nacional. Esto es así porque la definición del concepto se refiere, a fines y principios, más que a conductas o supuestos que, en sí mismos deban ser considerados como dañinos para dicho bien jurídico, como lo estableció el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el Recurso de Revisión en Materia de Seguridad Nacional 1/2015.

Por tanto, no se advierte justificación alguna para que en la Ley de Seguridad Interior, se establezca que toda la información que se genere con motivo de su aplicación será considerada de Seguridad Nacional, pues debido a la gran cantidad de obligaciones y facultades que confiere a distintos actores, como son las Fuerzas Armadas, las instituciones policiales federales y locales, y la Secretaría de Gobernación<sup>22</sup>, se generará información de

---

<sup>22</sup> A manera de ejemplo: Las autoridades federales incluyendo a las Fuerzas Armadas, deben implementar políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente, según su naturaleza, los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos. Por su parte, el Consejo de Seguridad Nacional emitirá lineamientos para la participación de las entidades federativas en las Acciones de Seguridad Interior. (artículo 6). El Presidente de la República, previa consideración del Consejo de Seguridad Nacional, determinará la procedencia de la intervención de la Federación y expedirá, dentro de las setenta y dos horas siguientes, contadas a partir de recibir la solicitud, la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior. (artículo 12). Las autoridades federales, incluidas las Fuerzas Armadas, llevarán a cabo las Acciones de Seguridad Interior que sean necesarias, para identificar, prevenir y atender riesgos en aquellas zonas o áreas geográficas del país, vías generales de comunicación e instalaciones estratégicas que lo requieran. (artículo 26).



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

diversa índole que no necesariamente atenderá a la definición de “seguridad nacional” prevista en la Ley que la regula.

Esta divergencia de contenido no es menor, por las implicaciones que tiene para el ejercicio del derecho de acceso a la información, ya que sin duda producirá que se vea acotado bajo la premisa “*a priori*”, de que toda aquella documentación generada en el marco de la Ley en estudio es de Seguridad Nacional.

Es decir, la Seguridad Nacional es un concepto de valor constitucional, lo que significa que constituye un principio fundante del Estado mexicano, tanto es así que conforme al artículo 89, fracción VI de nuestra Constitución Federal, es facultad y obligación del Presidente de la República, preservar la Seguridad Nacional. Por otro lado, se contempla en el diverso artículo 35, fracción VII, punto 3°, como un elemento que no puede ser objeto de una consulta popular. Asimismo, en términos de los artículos 6° y 16 Constitucionales, se encuentra referido expresamente como una restricción a los derechos humanos de acceso a la información y de protección de datos personales y, además, limita la actuación de este órgano autónomo en tanto que conforme al primero de los artículos antes mencionados; si bien las resoluciones del Institución Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales son inatacables por parte de los sujetos obligados, existe una excepción a esta regla, dado que el Consejero Jurídico puede interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando considere que la información puede poner en peligro la seguridad nacional.

Bajo esa tónica, la Seguridad Nacional es una bien social y jurídico que debe estar resguardado y, por tanto, los órganos encargados de su protección deben evitar y contrarrestar cualquier amenaza a la misma, de manera que añadir el concepto a la información en posesión de los sujetos obligados, se traduce en un “deber *ex ante* de protección a la misma”.

Concluyendo las premisas previas, otorgar la característica de “seguridad nacional”, a toda la información que se genere bajo el marco de la Ley de Seguridad Interior, implicará que inevitablemente se busque proteger dicha información por los sujetos obligados, para salvaguardar este tan apreciado principio constitucional, siendo la vía propicia para ello, la reserva de la información.

Pero además, aun encuadrando la información producto del despliegue de la Ley de Seguridad Interior, en la definición de Seguridad Nacional conforme a la norma que la rige, su espectro



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

de reserva se encuentra delimitado. Esto es así, porque en el artículo 113, fracción I de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se establece que como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación comprometa **la seguridad nacional**, de forma tal que sólo aquella cuya difusión suponga una amenaza a dicho bien jurídico, es la que puede ser objeto de protección, previa realización de la prueba de daño prevista en los artículos 103, 104 y 114 de la referida Ley General.

En ese orden de ideas, el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior revierte el principio de máxima publicidad previsto en el artículo 6° Constitucional, inciso A, fracción I, que establece que toda la información en posesión de cualquier autoridad, que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes, en tanto que al considerar que toda la información es de seguridad nacional, se antepone la limitación del derecho, que es la excepción, a la regla general de que, en principio, toda la información es de carácter público.

Tal redacción coloca a la prerrogativa de acceso en una circunstancia de debilitamiento, pues crea un halo de inaccesibilidad a toda la información que se genere, a través de categorizarla como de “seguridad nacional.” Al respecto, es necesario tener presente que, al tutelar el ejercicio del derecho de acceso, este órgano garante ha podido advertir ocasiones en las cuales se presentan resistencias por parte de diversos actores públicos, lo que produce situaciones de dilación y transgresión a la garantía, circunstancia que se vería agudizada a partir del contenido normativo referido.

Ahora bien, atendiendo a la parcela adjetiva del derecho de acceso a la información, dicho artículo podría amenazarlo porque abre una brecha en cuanto a la garantía procesal prevista para su protección, ya que el principio de **definitividad** de las resoluciones de este Instituto frente a los sujetos obligados, se vería afectado ya que **su excepción** relativa a que el Consejero Jurídico puede interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sólo cuando advierta que puede estar en peligro la seguridad nacional, **se convertiría en la regla**, pues so pretexto de que la información emitida conforme a la Ley analizada es de “Seguridad Nacional”, dichos medios de impugnación se podrían presentar de manera indiscriminada, a pesar de que la información no esté relacionada con dicha materia. Asimismo, y como consecuencia de lo anterior, también se afectarían los principios de **expeditéz y oportunidad** de la información, pues al facultar la vía recursiva para la autoridad,





Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

respecto de toda la información que se genere al amparo de la Ley de Seguridad Interior, las personas deberán esperar dos instancias para obtenerla, la de este Instituto y la de la Corte, cuando no toda la información debiera ser materia de este último recurso.

Ahora bien, desde el punto de vista convencional, conforme al artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y lo resuelto en el caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*<sup>23</sup>, para considerar válidas las excepciones al derecho a la información, se deben cumplir los siguientes requisitos:

- a) Que sean necesarias para la sociedad democrática y,
- b) Que las restricciones estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, es decir, que la restricción sea proporcional al interés que la justifica y que sea conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo.

En la misma lógica, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido como criterio que, ante conflicto de principios y derechos fundamentales, para evaluar la legitimidad de las medidas adoptadas por el legislador para restringir un derecho, debe utilizarse el método de ponderación para resolver la controversia, lo que implica que debe analizarse la idoneidad de la medida, su necesidad, y su proporcionalidad en cuanto a las ventajas y desventajas de la prevalencia de uno y otro.<sup>24</sup>

Así, es posible concluir que a la luz de los parámetros de regularidad constitucional que imperan en el Estado Mexicano, es desproporcional el precepto materia de la acción, porque si bien resulta legítima la restricción de la información por razones de seguridad nacional, no se cumplen con los extremos de los principios de ponderación de **necesidad y proporcionalidad**. El primero porque resulta innecesaria la disposición en tanto que no se advierte que tenga utilidad alguna tomando en consideración que la Ley de Seguridad Nacional es suficiente y basta para regular este concepto, y que junto con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, es posible establecer los parámetros respecto de la

<sup>23</sup> Visible en: <http://www.corteidh.or.cr/docs/>

<sup>24</sup> Tesis Aislada *PROPORCIONALIDAD EN LA PONDERACIÓN. PRINCIPIOS DEL MÉTODO RELATIVO QUE DEBEN ATENDERSE PARA EVALUAR LA LEGITIMIDAD DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR EL LEGISLADOR, EN EL JUICIO DE AMPARO EN QUE LA LITIS IMPLICA LA CONCURRENCIA Y TENSION ENTRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LIBERTAD DE COMERCIO Y LOS RELATIVOS A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD, AL PLANTEARSE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA DE OBSERVANCIA GENERAL QUE PROHÍBE LA VENTA DE PRODUCTOS DERIVADOS DEL TABACO*, Novena Época, Registro: 168069, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Enero de 2009.



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

información que debe ser clasificada, y el segundo, porque el perjuicio que se producirá cuando se aplique el precepto es mayor que el beneficio que podría representar, pues genera restricciones al derecho de acceso a la información y no supone un beneficio para el otro bien jurídico en tensión.

Por otra parte, conviene traer a colación el artículo 1° Constitucional que atendió a la necesidad de actualizar nuestra carta fundamental con el derecho internacional de los derechos humanos que constrañe a abarcar mecanismos de protección, pues los derechos humanos tienen un carácter exigible y corresponde a la Constitución establecerlos y garantizar su eficacia<sup>25</sup>, pues la disposición analizada estaría controvirtiendo su párrafo tercero que contempla la obligación que tienen todas las autoridades de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad, entre otros, con el principio de progresividad.

En cuanto al contenido de estos deberes constitucionales, es necesario aclarar que **el de respetar** consiste en la obligación básica frente a los derechos humanos, en tanto que supone no interferir o poner en peligro los derechos para preservar su vigencia. Es decir, implica desde un enfoque legislativo, que las normas no pueden restringir un derecho sin una causa legítima. Por otro lado, el **deber de garantizar** implica el adoptar las medidas e instrumentos necesarios para asegurar el cumplimiento<sup>26</sup>, y el de **proteger, supone prevenir violaciones** y crear el marco jurídico necesario para cumplir con dicha obligación.<sup>27</sup>

Por tanto, se estarían incumpliendo dichos deberes puesto que, al crearse dicha regla, no se estaría respetando la prohibición de generar limitaciones a un derecho por ministerio de ley, sin que la medida supere un test de proporcionalidad, y porque los instrumentos creados para proteger el derecho de acceso a la información perderían eficacia.

---

<sup>25</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto la Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos.

<sup>26</sup> Para la Corte IDH es el deber de los Estados Parte de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder pública, de manera que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Caso Velázquez Rodríguez.

<sup>27</sup> Vid. Serrano, Sandra, *Obligaciones del Estado frente a los derechos humanos y sus principios rectores; una relación para la interpretación y aplicación de los derechos*, IIJ, UNAM, 2013.



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

Igualmente, se estaría vulnerando el **principio de progresividad** que supone desde un punto de vista positivo que el legislador, tiene la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos y en sentido negativo, una prohibición de regresividad: es decir, el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos.<sup>28</sup>

Esta violación se produciría desde un punto de vista positivo, porque la disposición no tiene como finalidad ampliar el parámetro del derecho de acceso a la información, y en cuanto al aspecto negativo, porque el legislador se olvidó de la prohibición de generar reglas que limitan derechos.

**Cuarto Concepto de Invalidez.- El artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior es contrario al 6° de la Constitución Federal; ya que establece una reserva automática y atemporal a determinada información, cuando el Poder Reformador de la Constitución fue expreso al sostener que toda información de tal tipo no solo debe ser considerada como pública, sino que será sujeta a reservas siempre temporales; así el legislador ordinario con el precepto que hoy se impugna, impone una limitante y restricción al derecho de acceso a la información sin criterio de razonabilidad alguno.**

El Poder Reformador de la Constitución estableció en la reforma constitucional del 7 de febrero de 2014, como se expuso anteriormente, diversos principios expresos e implícitos relevantes en materia de derecho de acceso a la información, dentro de los cuales se destacan tres:

- Principio de máxima publicidad (Art. 6°, A, I, VIII, párrafo 3°);
- Principio de reserva temporal (Art. 6°, A, VIII, párrafo 6°); y

---

<sup>28</sup> Tesis de jurisprudencia: *PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS*. Décima Época, Registro: 2015305, Instancia: Primera Sala, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 85/2017 (10a.), Página: 189



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

- Principio de excepcionalidad respecto del principio de máxima publicidad: *lege scripta* y, por ende, expreso en ley general (reserva de fuente-ley) (Art. 6°, A, VIII, párrafo 6°)

Para mayor referencia se transcribe el texto donde se encuentran los referidos principios:

“Artículo 6o. ...

(...)

(...)

(...)

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

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

(...)

(...)

**VIII. (...)**

(...)

*En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y **máxima publicidad**.*

(...)

(...)

(...)

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

(...)”

Es así, que encontramos que el estándar constitucional se traduce en que:



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

- i) **Toda información** en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, **es de naturaleza pública**;
- ii) En la interpretación y aplicación que se haga del derecho de acceso a la información deberá prevalecer el **principio de máxima publicidad**;
- iii) Los organismos garantes se regirán por el **principio de máxima publicidad**;
- iv) **La ley** –Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública– **establecerá la información que se considere como reservada o confidencial.**

De ahí que se dable sostener que existe un mandato constitucional para cualquier Poder de la Unión a efecto de que observe los principios en cita, en sus respectivos ámbitos de atribuciones y facultades, lo cual, en lo que respecta al Poder Legislativo, lo obliga a que toda ley que emita sea acorde a ello; lo anterior se refuerza si tomamos en cuenta que de conformidad con la fracción XXIX-S del artículo 73 constitucional, el Poder Reformador de la Constitución dispuso que el Congreso de la Unión expedirá la Ley General reglamentaria que desarrolle los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno.

Ahora bien, no obstante el mandato constitucional, mismo que regula y restringe el actuar del Poder Legislativo, éste emitió el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, el cual prevé lo siguiente:

*“Artículo 9. La información que se genere con motivo de la aplicación de la presente Ley, será considerada de Seguridad Nacional, en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables”*

Del anterior precepto se desprende, tomando en cuenta sus operadores deónticos, diversas conductas prohibitivas y facultativas, tales como:



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

- **Será considerada** como información de seguridad nacional toda la información que se genere por la aplicación de la Ley de Seguridad Interior; y
- Por ende, **se limita** el acceso a la información siempre y cuando tenga que ver por la aplicación de la Ley de Seguridad Interior.

Es así, que encontramos que un precepto federal –norma jerárquicamente inferior respecto de la ley general– establece una categoría especial de reserva de la información por causa de seguridad nacional, la cual no solo no está prevista en el texto constitucional, sino lo contradice directamente.

Tal como se advirtió anteriormente el Poder Reformador de la Constitución, en el apartado A del artículo 6º constitucional, estableció que **toda la información en posesión de cualquier autoridad**, entidad, órgano y organismo de los Poderes de la Unión, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, **así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad** en los tres niveles de gobierno, será considerada como PÚBLICA y solo podrá ser reservada TEMPORALMENTE por razones de SEGURIDAD NACIONAL en los términos que fije la ahora la LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA.

De ahí que sea dable sostener que el legislador federal con el precepto hoy impugnado, contravino directamente el artículo 6º constitucional, ya que:

- 1) Estatuye en una norma de nivel federal una categoría de información reservada por causas de seguridad nacional –seguridad interior que constitucionalmente no es equiparable–, **cuando por su propia naturaleza y mandato constitucional debe ser pública;**
- 2) Impone una reserva automática de cierta información, sin tomar en cuenta que según lo establecido en los artículos 43, 44, 103, 104 y 105 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, toda información siempre debe estar sujeta a la realización de prueba de daño y a la aprobación de un comité de transparencia.



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

Es importante traer a cuenta que la referida Ley General constituye un parámetro obligatorio para toda norma emitida por el legislador, en términos del apartado A del artículo 6º constitucional y de la fracción XXIX-S del artículo 73 de la Constitución Federal.

- 3) Establece una reserva atemporal, cuando por disposición del Poder Reformador de la Constitución todo tipo de reserva a la información debe estar circunscrita a un tiempo determinado; es decir, solo puede reservarse la información TEMPORALMENTE.

Aunado a lo anterior, el legislador ordinario soslaya que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, vinculatoria por mandato constitucional, previó en su artículo 101 que la temporalidad de cualquier reserva de la información es por periodo máximo de cinco años, y solo excepcionalmente puede ampliarse por un periodo similar.

- 4) Soslaya totalmente que el Poder Reformador de la Constitución –en el apartado A del artículo 6º constitucional y de la fracción XXIX-S del artículo 73 de la Constitución Federal– estableció un principio de reserva de ley, el cual prevé que solo y únicamente serán válidas las reservas a la información contempladas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En suma, conforme a lo anteriormente expuesto, es dable sostener que el legislador ordinario con el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior contravino directamente el apartado A del artículo 6º constitucional y la fracción XXIX-S del artículo 73 de la Constitución Federal, ya que indebidamente viola el principio de máxima publicidad convirtiendo de manera automática información de naturaleza pública en reservada; soslaya el mandamiento constitucional de autocontención de reservas, pues dispone reservas fuera de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y; prevé una atemporalidad, cuando toda reserva debe ser temporal.

En otra perspectiva, suponiendo sin conceder que la información que refiere el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, fuera información de seguridad nacional, sería inconsistente con lo previsto en la ley que regula la seguridad nacional, esto es, con la Ley de Seguridad Nacional, pues en ésta no hay regulación alguna de información calificada como información de



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

seguridad nacional. Incluso, la definición legal de seguridad nacional contenida en la Ley de Seguridad Nacional\*, no refiere que para llevar a cabo las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano se necesite contar con información que en ley se determine que debe ser considerada de seguridad nacional.

Para llevar a cabo esas acciones de seguridad nacional se utilizan muchos tipos de información, y sólo aquella cuya divulgación, publicidad, difusión pueda comprometer las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, es decir, la seguridad nacional, podrá reservarse la información sólo y únicamente al momento de que alguna persona la solicite, previo el procedimiento de calificación y realización de la prueba de daño; en caso de proceder la reserva, ésta lo será, necesariamente, temporalmente.

Por tanto, la remisión del artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, resulta infructuosa, vacía, pues en la ley de la materia no se regula cuál información debe ser considerada de seguridad nacional. Peor aún, estamos en presencia de una remisión circular: en efecto, atentos a lo establecido en el artículo 8, fracción V, de la Ley de Seguridad Nacional: la Ley de Seguridad Interior remite a la Ley de Seguridad Nacional, y ésta reenvía a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental -ya abrogada- y, por tanto, ésta está supeditada a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

*Artículo 8.- A falta de previsión expresa en la presente Ley, se estará a las siguientes reglas de supletoriedad:*

...

*V. Por cuanto hace a la información de Seguridad Nacional, se estará a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y*

---

\* LEY DE SEGURIDAD NACIONAL (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2005)

Artículo 3.- Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a: I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico social y político del país y sus habitantes.

Artículo 4.- La Seguridad Nacional se rige por los principios de legalidad, responsabilidad, respeto a los derechos fundamentales de protección a la persona humana y garantías individuales y sociales, confidencialidad, lealtad, transparencia, eficiencia, coordinación y cooperación.





Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

...

Por otra parte, en una primera aproximación, podemos afirmar que la instancia competente para conocer de los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de seguridad nacional, no es el legislador federal ordinario cuando expide leyes federales sino el Consejo de Seguridad Nacional, en los términos de lo establecido en el artículo 13, fracción IX de la Ley de Seguridad Nacional:

*Artículo 13.- El Consejo de Seguridad Nacional es una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en la materia. Por tanto conocerá los asuntos siguientes:*

...

*IX. Los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de Seguridad Nacional, y*

...

**Quinto Concepto de Invalidez.- El artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior es contrario a los artículo 6º y 31 de la Constitución Federal; ya que con éste el legislador ordinario al ordenar la entrega de cualquier información, sin delimitar su tipo y autoridad, no solo menoscaba la autonomía constitucional del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, sino restringe el derecho humano de la privacidad y la protección constitucional de los datos personales.**

El artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior, establece, en su primer párrafo lo siguiente: “*En materia de Seguridad Interior, las autoridades federales y los órganos autónomos deberán proporcionar la información que les requieran las autoridades que intervengan en los términos de la presente Ley.*”

Al respecto, y en referencia al obligación impuesta por el legislador ordinario a los órganos autónomos, conviene traer a cuenta que la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>29</sup>, definió al principio de división de poderes, como un mecanismo de racionalización del poder público por la vía de su límite y balance, con el fin de garantizar el principio democrático, los derechos

<sup>29</sup> Tesis GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS Décima Época, Registro: 2015478, Instancia: Segunda Sala, Tesis Aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a. CLXVII/2017 (10a.), Página: 603



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

fundamentales y sus garantías, a través de un régimen de cooperación y coordinación de competencias, a manera de control recíproco, limitando y evitando el abuso en el ejercicio del poder público.

Asimismo, indicó que dicho principio es evolutivo y a través de su desarrollo se han establecido nuevos mecanismos para controlar el poder, con la finalidad de hacer más eficaz el funcionamiento del Estado; de ahí que se haya dotado a ciertos órganos, **como los constitucionales autónomos**, de las facultades necesarias para alcanzar los fines para los que fueron creados y en atención a la especialización e importancia social de sus tareas.

En ese sentido, concluyó que los órganos constitucionales autónomos forman parte del Estado mexicano sin que exista a su favor una delegación total de facultades de otro cuerpo del Estado, sino que su función es parte de un régimen de cooperación y coordinación a modo de control recíproco para evitar el abuso en el ejercicio del poder público; no obstante, cuentan con garantías institucionales, las cuales constituyen una protección constitucional a su autonomía y, en esa medida, se salvaguardan sus características orgánicas y funcionales esenciales; de forma que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Federal.

Bajo dicha concepción, la autonomía como garantía institucional es un mecanismo para salvaguardar derechos humanos, pues ésta pone a salvo al órgano de intereses ajenos, y le otorga competencias cuasi-ejecutivas y cuasi-legislativas, lo que le permite tomar decisiones al interior con independencia de cualquier órgano exterior, y garantizar el goce de los derechos de acceso a la información y protección de datos, bajo los principios de imparcialidad y especialidad técnica.<sup>30</sup> Así, el despliegue de la actividad de este órgano autónomo, se ve viciado frente a una norma que lo coloca en una posición de subordinación frente a cualquiera de los aplicadores de la Ley de Seguridad Interior.

Es claro que este Instituto debe cooperar con las instancias operadoras de la Ley en estudio para velar por la seguridad del Estado mexicano, pero esta actividad crucial en un engranaje democrático, no puede significar subordinación entre poderes, lo cual se produciría con esta

<sup>30</sup> Vid. Controversia constitucional 117/2014. Congreso de la Unión por conducto de la Cámara de Senadores y el Instituto Federal de Telecomunicaciones y Amparos en Revisión 153/2008 y 1100/2015.



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

disposición, pues resulta tan amplia que su implementación puede restringir la organización interna y su obligación de garantizar los derechos que tutela.

Desde la perspectiva de los sujetos activos, la norma faculta a “cualquier autoridad que intervenga conforme a la Ley de Seguridad Interior, como pueden ser las Fuerzas Armadas, la Secretaría de Gobernación, e incluso fiscalías y secretarías de seguridad pública estatales, que no actúan ni tienen competencia a nivel nacional, lo que se traduciría en una diversificación de actores con atribuciones para obtener información de manera indiscriminada, lo cual mermaría el control y resguardo de la información sensible en materia de seguridad, pues se diluyen las responsabilidades.

Por lo que hace al objeto, no se delimita la finalidad o el tipo de información que habilitaría su solicitud. Si bien dispone que se deberá proporcionar conforme a los términos de dicha Ley, lo cierto es que no existe precepto alguno que regule dicha obligación.

Así, la norma se convierte en un deber de hacer que permitiría a las instituciones encargadas de su aplicación obtener cualquier dato que genere este Instituto sobre su organización interna y sobre sus acciones para la tutela de los derechos que se le encomienda sin limitación y sin previa justificación sobre la proporcionalidad de la medida.

Lo anterior repercute en cuanto a su autonomía desde un punto de vista orgánico pues implicaría una intromisión en cuanto a su operación administrativa, financiera y funcional, y en la independencia que debe tener en su actuar frente a cualquier actor externo, al no ser necesaria motivación alguna para la salvaguarda de la seguridad nacional.

Desde el campo de la autonomía como garantía institucional, se afectaría el ejercicio de los derechos de acceso a la información y protección de datos.

El primero, porque las mencionadas autoridades podrían obtener información sobre las solicitudes que presentan los particulares y los recursos que interponen sin previa justificación, como son direcciones IP, datos de identificación personal, el tipo de información que es de su interés, cuando uno de los principios en esta materia es que la identidad, personalidad o razones de los solicitantes para obtener información es irrelevante para su ejercicio. Asimismo, se tendría que proporcionar aspectos sobre la sustanciación de recursos en trámite, que podrían vulnerar la conducción y resolución de los mismos.



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

El segundo, previsto en específicamente en el artículo 16 Constitucional, ya que se podría solicitar información personal y sensible sin motivación alguna. Si bien, conforme al artículo 70 de la Ley General de Protección de Datos en Posesión de Sujetos Obligados, se exceptúa la obtención del consentimiento del titular en las transferencias de información entre sujetos obligados por razones de seguridad nacional, el mismo artículo prevé que ello no exime al responsable de cumplir con las obligaciones previstas en la misma, como es el cumplimiento de los principios de finalidad y proporcionalidad, que suponen respectivamente, que el tratamiento de datos debe estar justificado por finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas relacionadas con las atribuciones que la normatividad confiera, y sólo se deberán tratar para los objetivos que resulten adecuados, relevantes y estrictamente necesarios que justifiquen su tratamiento.<sup>31</sup>

Igualmente, se inhibiría el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición, tanto en posesión de sujetos obligados como de particulares, ante la posibilidad de que estas autoridades sin limitación alguna puedan obtener información sobre las personas y respecto del ejercicio de sus derechos, incluyendo datos de las investigaciones con motivo de los procesos de verificación y sanción que sustancia este Instituto.

En tal virtud, la petición de información, sobre todo a órganos autónomos destinados a tutelar derechos humanos como es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para la debida implementación de la Ley de Seguridad Interior, debería estar debidamente reglada, estableciendo con precisión las circunstancias generales que justificarían la petición de información y el procedimiento específico para ello, valorando incluso la posibilidad de la participación de un tercer poder, como el judicial, que autorice la petición de información, para evitar intrusiones a la autonomía de gestión, amenazas que debiliten el ejercicio del derecho y brindar certeza jurídica.

**Sexto Concepto de Invalidez.- El artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior es contrario a los artículo 6º y 31 de la Constitución Federal; ya que con éste el legislador ordinario al ordenar la entrega de cualquier información, sin delimitar su tipo y autoridad, invade facultades del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales restringe el derecho humano de la privacidad y la protección constitucional de los datos personales.**

---

<sup>31</sup> Artículos 18 y 25.



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

El referido artículo 31, tal como ha sido citado anteriormente, sostiene lo siguiente:

*“Artículo 31. En materia de Seguridad Interior, las autoridades federales y los órganos autónomos deberán proporcionar la información que les requieran las autoridades que intervengan en los términos de la presente Ley.*

*En el caso de las autoridades de las entidades federativas y de los municipios, la colaboración se llevará a cabo en términos de los esquemas de colaboración y coordinación establecidos o que al efecto se establezcan.”*

De este numeral, , por estar vinculado con el derecho de acceso a la información y el derecho a la protección de datos personales (en posesión de sujetos obligados), para efectos del presente concepto de invalidez nos interesa resaltar los siguientes aspectos.-

**A. Significación normativa de los enunciados jurídicos contenidos en el artículo 31, de la Ley de Seguridad Interior**

Es importante analizar el enunciado jurídico previsto en el primer párrafo del artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior, a efecto de delimitar que éste se conforma de una regla de acción expresa y una regla de competencia implícita.

Así, del texto de la norma en análisis se desprende que la información que deben proporcionar las autoridades federales y organismos autónomos, los cual implica como se advirtió, por un lado, una regla de acción explícita y, por otro, una regla de competencia implícita. Esto se ilustra de mejor manera con el siguiente cuadro:

<b>Ley de Seguridad Interior</b>	<b>Clase de regla</b>
<b>Artículo 31.</b> En materia de Seguridad Interior, las autoridades federales y los órganos autónomos deberán proporcionar la información que les requieran las	Regla de acción obligatoria  Para las autoridades federales y organismos constitucionalmente



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

autoridades que intervengan en los términos de la presente Ley	autónomos están obligados a proporcionar la información que requieran las autoridades que aplican la LSI
En el caso de las autoridades de las entidades federativas y de los municipios, la <b>colaboración</b> se llevará a cabo en términos de los esquemas de colaboración y coordinación establecidos o que al efecto se establezcan.	Regla de competencia  Para las autoridades solicitantes de información, está implicada una regla de competencia

Así, partiendo de las referidas reglas de acción y de competencia y de un análisis sistemático de la Ley de Seguridad Interior, es dable sostener que para las autoridades solicitantes de información, está implicada una regla de competencia, la cual se puede traducir de la siguiente forma: “si hay información que se requiera para llevar a cabo las acciones previstas en los artículos 6º y 11<sup>32</sup>, de la Ley de Seguridad Interior, las autoridades mencionadas en ésta pueden solicitar información de seguridad interior”

En este sentido, es importante destacar es que no se trata de una regulación directa al derecho de acceso a la información, ya que el solicitante no son personas particulares sino las autoridades destinatarias de la Ley de Seguridad Interior; sin embargo, la circulación de información entre autoridades no se da sin ciertas limitantes.

<sup>32</sup> Las acciones previstas en el artículo 6 de la Ley de Seguridad Interior son identificar, prevenir, y atender oportunamente, según su naturaleza, los riesgos contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos a que se refiere el artículo 7 de la misma ley; mientras que las acciones previstas en el artículo 11 son identificar, prevenir, atender, reducir y contener las amenazas a la seguridad interior.



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

Ahora bien, lo anterior nos lleva al siguiente cuestionamiento: ¿quiénes pueden solicitar información?; lo cual no puede resultar banal, pues la falta de definición y certeza que contiene la Ley de Seguridad Interior genera, no solo incertidumbre en los organismos autónomos obligados por la mencionada regla de competencia, sino indirectamente, en materia de datos personales, los titulares de estos no podrán consentir o manifestar su oposición en la transferencia de sus datos sensibles.

Por tanto, al no estar plenamente decidido qué autoridad y para qué finalidad puede usar o utilizar la información, es inconcuso que se conculca tanto el artículo 6º como el 16, pues se genera, por un lado, una invasión innecesaria a la facultades del organismo garante en materia de acceso a la información y protección de datos y, por otro lado, se soslaya el derecho constitucional de las personas de oponerse al tratamiento de sus datos personales, pues, se reitera no está definida la finalidad que se harán con los mismos.

En este tenor, por lo que hace al derecho a la protección de datos personales, debe destacarse que no resulta aplicable lo establecido en el artículo 120, fracción IV, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ya que en el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior expresamente se señala “**información en materia de seguridad interior**”, y, por ende, al no tratarse de cuestiones de seguridad nacional, se requiere el consentimiento del titular de los datos personales.

Más aún si se toma en cuenta que de lo establecido en el artículo 1º de la Ley de Seguridad Interior, no se desprende que todas las disposiciones de esta norma son materia de seguridad nacional, mucho menos en materia de derecho de acceso a la información y del derecho a la protección de datos personales.

Por otra parte, es preciso destacar que existe una clara ambigüedad en el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior, que genera incertidumbre en las restricciones de los derechos humanos, ya que no se distingue el tipo de información que debe ser proporcionada, máxime que en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública la información puede ser (i)



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

pública (posible de reserva) o puede ser información confidencial, existiendo además datos sensibles y datos personales susceptibles que deben ser protegidos por las autoridades y que se encuentran dentro de la información pública reservada y la información confidencial.

De este modo, desde la perspectiva de los organismos constitucionalmente autónomos, es importante destacar que, aun suponiendo que constitucionalmente éstos estuviesen obligados a proporcionar la información que se les requiera en términos del artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior, por ese sólo hecho, con arreglo a lo que señala el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior, la información que en su caso se proporcione pasaría a ser de seguridad nacional, lo que transgrede la función para la cual fue constitucionalmente creado el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, pues se convertirían en generadores de información de seguridad nacional, lo que transgrede su naturaleza institucional.

**Séptimo Concepto de Invalidez.- El artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior es contrario a los artículos 6º y 31 de la Constitución Federal; ya que con éste el legislador ordinario al ordenar la entrega de cualquier información, sin delimitar su tipo y autoridad, invade facultades del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, asimismo, restringe el derecho humano de la privacidad y la protección constitucional de los datos personales.**

En primer término, para contextualizar el concepto que se pretende plantear, se considera importante resaltar que el numeral que se reclama como inválido forma parte del capítulo cuarto titulado "*De la Inteligencia para la Seguridad Interior*", por lo que su interpretación está orientada a esa materia.

Así, en una interpretación sistemática, de acuerdo con el artículo 4, fracción VII, de la propia Ley de Seguridad Interior, la inteligencia para la seguridad interior es "*el conjunto de conocimientos obtenidos a partir de la recolección, procesamiento, diseminación y explotación de información para la toma de decisiones en materia de seguridad interior*", por lo que es





Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

dable sostener que la información de seguridad interior a que se refiere el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior es la información relativa a ese conjunto de conocimientos.

En este punto es importante diferenciar entre riesgo y amenaza a la seguridad interior. De conformidad con lo establecido en el artículo 4º, fracción I de la Ley de Seguridad Interior, las acciones de seguridad interior comprenden la identificación, prevención, atención y reducción para contener riesgos y amenazas a la seguridad interior.

Así, los riesgos y las amenazas a la seguridad interior son diferentes. Para llevar a cabo acciones de seguridad interior respecto de riesgos a la misma, aplica lo establecido en el artículo 6º de la Ley de Seguridad Interior, lo que implica implementar políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender riesgos a la seguridad interior que se contemplen en la Agenda Nacional de Riesgos.

De esta manera la información de seguridad interior a que se refiere el artículo 30 de la Ley de Seguridad Interior, no solo se corresponde con las amenazas a la seguridad interior, caso en el que se requiere de la Declaratoria de Protección a la Seguridad Interior, sino también comprende los riesgos a la seguridad interior, cuya atención no requiere de dicha Declaratoria. Por tanto, la información a que se refiere dicho artículo 30 puede comprender tanto riesgos como amenazas a la seguridad interior.

Es así, que el **problema de inconstitucionalidad** que ahora se plantea radica medularmente en la falta de certeza y ambigüedad de la información que refiere el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior que hoy se reclama, ya que **no hay un procedimiento claro para identificar, prevenir y atender riesgos a la seguridad interior que se contemplen en la Agenda Nacional de Riesgos, lo que se potencializa cuando se solicite información en atención al citado artículo 31**



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

En este sentido, la indefinición contenida en el artículo 30 de la Ley de Seguridad Interior, propicia un alto grado de la “arbitrariedad” en la información que se puede solicitar a los órganos autónomos con base al artículo de que se reclama su validez, ya que vía el concepto de riesgo a la seguridad interior se pueden realizar políticas, programas y acciones para identificar, prevenir y atender riesgos a la seguridad interior; máxime que las amenazas a la seguridad interior requieren de la mencionada declaratoria *ex ante*, salvo el caso del artículo 16 de la Ley de Seguridad Interior en el que la declaratoria será emitida con posterioridad.

Es importante destacar que el esquema, por identificarlo de alguna manera, de la Ley de Seguridad Interior, contempla dos clases de declaratorias atendiendo el momento de su expedición:

- i) *Ex ante* (artículo 12 de la Ley de Seguridad Interior);
- ii) *A posteriori* (artículo 16 de la Ley de Seguridad Interior).

Estas declaratorias suponen la identificación, prevención, atención, reducción y contención de amenazas a la seguridad interior (artículo 11 de la Ley de Seguridad Interior), pero las acciones para identificar, prevenir y atender oportunamente riesgos a la seguridad interior contemplados en la Agenda Nacional de Riesgos, no requieren declaratoria alguna, dependiendo únicamente de la mencionada agenda.

En este tenor, el problema de inconstitucionalidad, se insiste, radica, entre otros puntos, en que la información que requieran las autoridades en materia de seguridad interior pueden derivar de acciones relacionadas con riesgos a la seguridad interior, y ésta información no depende de una declaratoria sino de lo que unilateralmente-arbitrariamente- se determine en la Agenda Nacional de Riesgos.

La vaguedad de las disposiciones constituye un incumplimiento del deber de prevención de violaciones a derechos humanos, reconocido en el párrafo tercero del artículo 1°



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

Constitucional en relación con los derechos a la privacidad, la protección de datos personales y a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas reconocidos en el artículo 16 constitucional, así como en los artículos 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en esencia debido a lo siguiente:

1. El artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior vulnera el derecho a la privacidad y a la protección de datos personales, al no establecer de manera clara, precisa y detallada la naturaleza, alcance, procedimientos y circunstancias en las que las actividades de inteligencia pueden llevarse a cabo, respecto de la información solicitada;
2. El artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior vulnera el derecho a la privacidad y a la protección de datos personales al no establecer ninguna medida efectiva de control para prevenir y evitar violaciones a los derechos humanos.

Por otro lado, y en otro orden de ideas, debe destacarse que de manera extensa y reiterada, en el derecho internacional de los derechos humanos se ha reconocido que el poder altamente invasivo de la vigilancia y la dificultad de detectar abusos, como consecuencia de la secrecía con que se lleva a cabo por el Estado, exige el diseño y aplicación de diversas medidas de control contra pesos institucionales que prevengan o remedien instancias de ejercicio abusivo de la vigilancia estatal.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que las medidas de restricción al derecho a la privacidad, en especial las medidas de vigilancia encubierta, deben ser precisas e indicar reglas claras y detalladas sobre la materia<sup>33</sup>, tales como las circunstancias en que dicha medida puede ser adoptada; las personas autorizadas a solicitarla, a ordenarla y a llevarla a cabo; el procedimiento a seguir entre otros elementos<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> *Caso Escher y otros vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencias de 6 de julio de 2009. Serie C No. 200, párrafo 131

<sup>34</sup> *Idem*.



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

Al respecto, la Relatoría Especial de las Naciones Unidas para la Protección y Promoción del Derecho a la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han señalado en la declaración conjunta sobre programas de vigilancia y su impacto en la libertad de expresión que:

*“Los Estados deben garantizar que la intervención, recolección y uso de información personal (...) estén claramente autorizados por la ley a fin de proteger a la persona contra interferencias arbitrarias o abusivas en sus intereses privados. La ley deberá establecer límites respecto a la naturaleza, alcance y duración de este tipo de medidas, las razones para ordenarlas, las autoridades competentes para autorizar, ejecutar y supervisarlas y los mecanismos legales para su impugnación.”*

Igualmente, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló recientemente lo siguiente:

*“Las normas legales vagas o ambiguas que otorgan facultades discrecionales muy amplias son incompatibles con la Convención Americana, porque pueden sustentar potenciales actos de arbitrariedad que se traduzcan en la violación del derecho a la privacidad o del derecho a la libertad de pensamiento y expresión garantizados por la Convención.*

*(...) Las leyes que habiliten la interceptación de las comunicaciones deben establecer con claridad y precisión las causas que el Estado puede invocar para solicitar esa interceptación, que sólo puede ser autorizada por un juez. Asimismo, se deben establecer por ley garantías vinculadas a la naturaleza, alcance y duración de las medidas de vigilancia; los hechos que podrían justificar esas medidas y las autoridades competentes para autorizarlas, llevarlas a cabo y supervisarlas. La ley debe ser clara en cuanto a posibles remedios para los abusos cometidos en el ejercicio de esas facultades.”<sup>35</sup>*

---

<sup>35</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Libertad de Expresión e Internet. 31 de diciembre de 2013. OEA/Ser.L/V/II.



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

De igual manera, tribunales internacionales en materia de derechos humanos, como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han señalado que en el contexto de medidas de vigilancia encubierta, la ley debe ser lo suficientemente clara en sus términos para otorgar a los ciudadanos una indicación adecuada respecto de las condiciones y circunstancias en que las autoridades están facultadas para recurrir a dichas medidas.<sup>36</sup> Además de señalar que en vista del riesgo de abuso que cualquier sistema de vigilancia secreta implica, las medidas deben basarse en una ley que sea particularmente precisa, en vista de que la tecnología disponible para realizar esas actividades continuamente se vuelve más sofisticada.<sup>37</sup>

A diferencia de otro tipo de interferencias en el ejercicio de derechos, la interferencia en el derecho a la privacidad que supone la vigilancia, normalmente es desconocida por las personas vigiladas. Lo anterior, impide a las personas afectadas resistir legalmente la intromisión en caso de considerarla inadecuada o abusiva. Es por ello que la presencia de un tercero, típicamente una autoridad judicial, que controle y supervise la vigilancia, es vital para evitar o remediar los riesgos de abuso que la naturaleza secreta de la vigilancia irremediablemente produce.

En este sentido la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que:

*“Las decisiones de realizar tareas de vigilancia que invadan la privacidad de las personas deben ser autorizadas por autoridades judiciales independientes, que deben dar cuenta de las razones por las cuales la medida es idónea para alcanzar los fines que persigue en el caso concreto; de si es lo suficientemente restringida para no afectar el derecho involucrado más de lo necesario; y de si resulta proporcional respecto del interés que se quiere promover.”<sup>38</sup>*

<sup>36</sup> TEDH. Caso de Uzun vs. Alemania. Aplicación No. 35623/05. Sentencia de 2 de Septiembre de 2010, párrafo 61; Caso de Valenzuela Contreras vs. España. Aplicación No. 58/1997/842/1048. Sentencia de 20 de julio de 1998, párrafo 46.

<sup>37</sup> TEDH. Ídem; Weber y Sarabia vs. Alemania. Aplicación No. 54934/00. Decisión de 29 de junio de 2006, párrafo 93.

<sup>38</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Libertad de Expresión e Internet. 31 de diciembre de 2013. OEA/Ser.L/V/II, párrafo 165.



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

Igualmente, organismos de protección internacional de derechos humanos como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>39</sup>, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)<sup>40</sup>, el Relator Especial de la ONU para el Derecho a la Libertad de Expresión y Opinión<sup>41</sup>, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la ONU<sup>42</sup>, la Relatora Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos<sup>43</sup>, así como los Principios Internacionales sobre la Aplicación de los Derechos Humanos a la Vigilancia de las Comunicaciones<sup>44</sup> coinciden en la necesidad del establecimiento de diversas salvaguardas, incluyendo medidas de supervisión independiente, de transparencia, de notificación y rendición de cuentas frente a los afectados, para inhibir los riesgos de abuso de la vigilancia y para considerar que las medidas de vigilancia establecidas en una ley puedan considerarse compatibles con las normas internacionales de derechos humanos.

En este sentido es claro que el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior no cumple con los estándares internacionales de derechos humanos descritos, en tanto que dicha disposición no señala con claridad precisión y detalle ningún aspecto relevante a las circunstancias, procedimientos, naturaleza o límites de la información que se le puede solicitar al órgano autónomo constitucional

**Octavo Concepto de Invalidez.- El artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior es contrario a los artículos 6º y 31 de la Constitución Federal; ya que con éste el legislador ordinario al ordenar la entrega de cualquier información, sin delimitar su tipo y autoridad, invade facultades del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, asimismo restringe el derecho humano de la privacidad y la protección constitucional de los datos personales.**

<sup>39</sup> TEDH. Caso de la Asociación para la Integración Europea y los Derechos Humanos y Ekimdzhiiev vs. Bulgaria. Aplicación No. 62540/00. Sentencia de 28 de junio de 2007; Caso Weber... *op. cit.*

<sup>40</sup> Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Resolución A/RES/68/167 sobre el derecho a la privacidad en la era digital. 18 de diciembre de 2013

<sup>41</sup> ONU. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de expresión Frank La Rue. 17 de abril de 2013. A/HRC/23/40

<sup>42</sup> OACNUDH. El derecho a la privacidad en la era digital. 30 de junio de 2014. A/HRC/27/37

<sup>43</sup> CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión... *op. cit.*

<sup>44</sup> Análisis Jurídico Internacional de Apoyo y Antecedentes de los Principios Internacionales sobre la Aplicación de los Derechos Humanos a la Vigilancia de las Comunicaciones. Disponible en : <https://es.necessaryandproportionate.org/AnálisisLegal>



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

Para lograr una mejor comprensión de las razones que se sostienen en este concepto de invalidez para acreditar la inconstitucionalidad el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior, se expondrá en los siguientes puntos.

**1. Se establece un régimen de excepción al consentimiento para las transferencias de datos personales sin los debidos controles de legalidad y certeza jurídica para los titulares.**

Si bien las transferencias de datos personales entre sujetos obligados están permitidas, cuando ella se establece en una Ley de acuerdo a los artículos 65, 66 y 70 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, el problema radica en que no hay certeza jurídica para determinar el ejercicio de la atribución conferida a las instancias de seguridad interior.

El artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior, al prever que los órganos autónomos deben de entregar cualquier información que se le solicite, impone a los sujetos obligados y a los órganos autónomos el deber de realizar transferencias sin el consentimiento de los titulares de los datos personales sin que exista una razón fundada y motivada que motive la transferencia, dado que la facultad genérica conferida en el artículo 6º de la Ley de Seguridad Interior, propiciaría una recolección y tratamiento de datos personales sin la necesidad de declaratorias de seguridad interior o sin imponer requisitos previos de control de legalidad.

Es decir, si bien en estricto sentido se actualiza la hipótesis de excepción prevista en el artículo 66 fracción I y 70 fracción I, de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, pues la atribución de requerir información y la obligación de entregarla existe en una Ley, -que en este caso es el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior-, lo cierto es que al establecer en el artículo 6º de la Ley de Seguridad Interior que las autoridades federales podrán realizar acciones sin necesidad de declaratoria de protección a la seguridad interior, se estarían realizando transferencias de datos personales sin que exista un control de



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

legalidad específico o facultad concreta que brinde certeza jurídica al titular, sobre medidas para garantizar que los datos se usen sólo para esa finalidad.

- 2. No hay disposición que garantice el cumplimiento de los principios y deberes para garantizar el derecho a la protección de datos personales por las instancias encargadas de la seguridad interior como sujetos obligados de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados.**

El artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior, al no identificar el tipo de información que se puede solicitar, es inconcuso que no establece métodos claros de control del tratamiento de los datos personales, así como de los metadatos tratados o de las interferencias realizadas sobre los datos analizados, estableciendo un régimen de excepción a las instancias encargadas de la seguridad interior que vulnera el derecho a la protección de datos personales.

Es importante tomar en consideración, que de las propias acciones de inteligencia que se realicen es posible que se obtengan inferencias y se genere más información concerniente a personas físicas, sin embargo, no se cuenta con elementos para determinar cómo será tratada dicha información ni el nivel de cumplimiento de los principios.

Al respecto, conviene traer a cuenta que el artículo 9 de la Ley de Seguridad Interior dispone que la información que se genere con motivo de la aplicación de la presente Ley, será considerada de Seguridad Nacional, lo cual representa una amenaza directa para los titulares cuya información sea tratada, al ser la seguridad nacional una restricción al derecho a la protección de datos personales conforme al artículo 6 de la Ley General de Protección de Datos Personales.





Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS

OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18

Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018

Por lo tanto, lo dispuesto en los artículos 6, en relación con el 9, 30 y 31 representan un amenaza al derecho a la protección de datos personales, al constituirse como una restricción al mismo, no sólo en la vertiente de excepción al principio de consentimiento, sino también a la aplicación de los principios, deberes y ejercicio de los derechos ARCO -acceso, rectificación, cancelación y oposición-, pues el artículo 6 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados, establece como restricción para el ejercicio de los derechos ARCO la seguridad nacional.

- 3. Adicionalmente, esta ambigüedad en la regulación de las condiciones, requisitos y reglas para transferir información a petición de las autoridades en materia de seguridad interior vulnera el ejercicio autónomo de las facultades encomendadas al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.**

La facultad que se reconoce, en el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior, relativa a que las autoridades encargadas de la seguridad interior puedan requerir información a los órganos autónomos podría entorpecer el ejercicio de las atribuciones del propio Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, tal es el caso de que se presente una situación en donde las propias instancias sean sujetos de una verificación del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley General de Protección de Datos Personales.

- 4. Se inhibe el ejercicio de los derechos de protección de datos personales y acceso a la información**

La facultad contenida en el artículo 31 de la Ley de Seguridad Interior puede conllevar un efecto inhibitorio en el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública al no establecer condiciones de anonimato de los solicitantes, pues la propia ley General de transparencia establece que el nombre no es un requisito para el ejercicio del derecho de acceso a la información.



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

**VI. Pruebas.-** El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales ofrece las siguientes probanzas.-

**a) Documental Pública.-** Consistente en copia certificada de la credencial expedida por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, mediante la cual se acredita la personalidad de Pablo Francisco Muñoz Díaz, como Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. (Anexo Uno)

**b) Documental Público.-** Consistente en copia del acuerdo de fecha \_\_ de enero de 2018 por el que se aprueba que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales interponga acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de los artículos 9 y 31 de la Ley de Seguridad Interior, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día el día veintiuno (21) de diciembre de 2017 (Anexo Dos)

**Por lo antes expuesto, a Ustedes, CC. Ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respetuosamente solicito:**

**Primero.-** Tener por presentada demanda de acción de inconstitucionalidad, con que se presenta con la personalidad que ostento.

**Segundo.-** Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en los términos que fue planteada.

**Tercero.-** Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

**Cuarto.-** Admitir las pruebas ofrecidas en el capítulo correspondiente.



Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la  
Información y Protección de  
Datos Personales.

**INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A  
LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS  
PERSONALES  
ORGANISMO AUTÓNOMO  
PRESIDENCIA  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS**

**OFICIO: INAI/DGAJ/\_\_\_\_/18**

**Ciudad de México, a \_\_ de enero de 2018**

**Quinto.-** Previos trámites y en el momento procesal oportuno, declarar fundados los conceptos de invalidez y, por tanto, sea declarada la inconstitucionalidad del artículo impugnado, a su vez se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .

**México, D.F., a la fecha de su presentación**

**Pablo Francisco Muñoz Díaz  
Director General de Asuntos Jurídicos del  
Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos  
Personales**