

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 66/2019, así como los Votos Particulares de los señores Ministros Javier Laynez Potisek y Juan Luis González Alcántara Carrancá, Concurrentes de los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Aclaratorio del señor Ministro Luis María Aguilar Morales.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 66/2019
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

MINISTRA PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ
SECRETARIO AUXILIAR: RODRIGO ARTURO CUEVAS Y MEDINA

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al **dos de marzo de dos mil veinte**.

VO. BO.
MINISTRA:

VISTOS; y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación. Por escrito presentado el veintiséis de junio de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos por conducto de su titular promovió acción de inconstitucionalidad en contra del cuarto párrafo del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.

SEGUNDO. Normas constitucionales y convencionales que se aducen violadas. La Comisión promovente estima violados los artículos 1o. y 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o., 2o., y 13, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 2 y 19 del Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos.

TERCERO. Texto de la norma cuya invalidez se solicita. El cuarto párrafo del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, impugnado en este asunto, establece lo siguiente:

“(REFORMADO, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2019)

Artículo 110.- Los integrantes del Sistema están obligados a permitir la interconexión de sus Bases de Datos para compartir la información sobre Seguridad Pública con el Sistema Nacional de Información, en los términos de esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.

Para efecto de dar cumplimiento al párrafo anterior, se adoptarán los mecanismos tecnológicos necesarios para la interconexión en tiempo real y respaldo de la información.

La información contenida en las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, podrá ser certificada por la autoridad respectiva y tendrá el valor probatorio que las disposiciones legales determinen.

Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, así como los Registros Nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga.”

CUARTO. Conceptos de invalidez de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La promovente expuso en su único concepto de invalidez, en esencia, lo siguiente:

- El artículo impugnado es inconstitucional por prever una reserva absoluta, indeterminada y previa de toda la información contenida en las bases de datos del Sistema Nacional de Información, así como por la prohibición para que el público acceda a dicha información, lo cual vulnera el derecho de acceso a la información y de máxima publicidad.
- Aduce que el precepto combatido, al clasificar de manera previa la información –independiente de su naturaleza o contenido- soslaya el mandato constitucional referente a que toda información en posesión de cualquier autoridad sólo podrá ser reservada de manera temporal y por razones de interés público y seguridad nacional.
- Señala que lo anterior imposibilita de manera indiscriminada el suministro de cualquier tipo de información al público, pues bajo ninguna circunstancia los gobernados podrán solicitar datos respecto a los registros nacionales, lo cual se traduce en una medida absoluta de carácter desproporcional, pues ni siquiera permite analizar qué información deberá ser catalogada como reservada y cual tendrá el carácter de pública, de conformidad con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- De igual forma, alega que la norma reclamada es inconstitucionalidad porque no señala una temporalidad concreta a que estará sujeta la reserva de información, es decir, que la confidencialidad establecida será por tiempo permanente o indeterminado.
- Por ello, la Comisión accionante argumenta que la porción normativa combatida no persigue un fin constitucionalmente válido, idóneo, ni resulta necesaria, pues por una parte, la seguridad pública no constituye una categoría de información susceptible de ser reservada, y por otra, insiste en que la confidencialidad es desproporcional, ya que impide llevar a cabo un análisis para determinar qué información debe ser pública y cuál no, prejuzgando la naturaleza de ésta.
- Finalmente, la parte actora invoca como precedente la diversa acción 73/2017, en donde señala que este Tribunal Pleno se pronunció en el sentido de declarar la invalidez del artículo 225 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua, cuyo contenido resulta similar al de la porción aquí impugnada.

QUINTO. Registro, turno y admisión. Mediante proveído de veintisiete de junio de dos mil diecinueve, el Presidente de este Alto Tribunal ordenó formar el expediente relativo a este asunto y registrarlo con el número **66/2019**; asimismo, lo turnó a la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** quien, en su carácter de instructora, por auto de veintiocho de junio de dos mil diecinueve admitió la acción de inconstitucionalidad y requirió a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal para que rindieran sus respectivos informes.

SEXTO. Informe del Senado de la República. El Senador Martí Batres Guadarrama, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, adujo, en síntesis, lo siguiente:

- La norma combatida es válida en virtud de que el acto legislativo por el cual se emitió el Decreto de reforma, se ajustó a lo establecido en los artículos 71 y 72 de la Constitución Federal, aunado a que se respetaron los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad establecidos en el artículo 1o. constitucional.
- El precedente invocado (acción de inconstitucionalidad 73/2017) por la accionante, no resulta aplicable, en virtud de que en el presente asunto existen cuestiones completamente diferentes a las del citado asunto, consistentes en las autoridades emisoras, y en las finalidades perseguidas, pues por una parte, el Congreso de la Unión cuenta con facultades amplias para regular temas de seguridad pública, y por otra, porque dicha reforma atendió precisamente a una serie de modificaciones que permitieron la creación del nuevo modelo de seguridad pública, a través del cual se creó la Guardia Nacional y se implementaron las nuevas directrices bajo las cuales se rige la materia de seguridad pública a nivel nacional.
- La Constitución Federal, así como diversos instrumentos internacionales y criterios jurisprudenciales, han referido que el derecho de acceso a la información no es absoluto, y que se encuentra sujeto a ciertas limitaciones y excepciones, tales como la de la seguridad nacional, los intereses de la sociedad, entre otros, situación que ha sido plasmada en el criterio de rubro: **“INFORMACIÓN CONFIDENCIAL. LIMITE AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL)”**
- El precepto impugnado no es contrario al orden constitucional, pues la información contenida en el Sistema Nacional de Información y los Registros Nacionales corresponden a cuestiones de seguridad pública e interés público, por lo que la reserva establecida en aquélla atiende a las bases y parámetros señalados en los artículos 6o, constitucional y 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- Si la finalidad del artículo combatido es la de preservar el orden y la convivencia a través de la seguridad pública, debe considerarse que la reserva de información contenida en la norma es válida, ya que de lo contrario se vulneraría el orden público, en razón de que cualquier sujeto tendría acceso a la información sobre detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema, lo cual pondría en riesgo las actividades de los cuerpos de seguridad así como de la Guardia Nacional.
- El hecho de que la norma cuya constitucionalidad se reclama carezca de una temporalidad específica por la cual se reservará la información correspondiente, no implica que sea contraria a la Carta Magna, pues válidamente se puede remitir a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información por ser ésta quien establece las peculiaridades de aquella información que reviste el carácter de reservada.

SÉPTIMO. Informe de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. El Diputado Porfirio Muñoz Ledo, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, manifestó, en esencia, lo siguiente:

- La norma tildada de inconstitucional no contraviene la Carta Magna, pues su creación se llevó conforme a lo establecido en ella, cumpliendo a cabalidad con todas las etapas del proceso legislativo.
- El derecho de acceso a la información no es absoluto, ya que puede limitarse válidamente conforme a lo establecido en la Constitución Federal, la cual, dispone que la información relacionada con la vida privada y los datos personales será protegida por razones de interés público, seguridad nacional y datos personales.
- Lo anterior encuentra sustento en la Ley de Seguridad Nacional, donde se establece que ésta abarcará todas las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano que conlleven protección de la nación frente a las amenazas y riesgos que enfrente el país, lo cual fue plasmado en la jurisprudencia de rubro: **“DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE LOS TERCEROS.”**
- Por ello, la protección de información contenida en todas y cada una de las bases de datos del Sistema Nacional de Información, así como los registros nacionales, por circunstancias de seguridad nacional resulta constitucional y razonable, tal y como lo señala la norma impugnada.
- La reserva a la que alude no es exclusiva de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pues también en la Ley General y Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y se regulan los supuestos en lo que debe clasificarse la información y restringirse su acceso al público en general; los cuales encuadran en las hipótesis del artículo reclamado.
- La norma impugnada no vulnera el derecho de acceso a la información, pues los datos cuya reserva se establece (actos de investigación de hechos delictivos) también encuadran en los reservados por el Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que la confidencialidad establecida es acorde al texto constitucional.

OCTAVO. Informe del Presidente de la República. Julio Scheler Ibarra, en su carácter de Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, esgrimió:

- El artículo impugnado no transgrede el derecho de acceso a la información ni el principio de máxima publicidad, pues la reserva que el precepto establece atiende a razones constitucionalmente válidas y establecidas en el artículo 6o. de la Constitución Federal.
- La restricción contenida en el artículo combatido encuentra sustento en que la información se encuentra relacionada con cuestiones de interés público y seguridad nacional, por lo que la libre divulgación de los datos contenidos en el Sistema Nacional de Seguridad (detenciones, información criminal, personal de seguridad, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada) podría comprometer la seguridad pública, la persecución o prevención de delitos, afectar los derechos del debido proceso, vulnerar la conducción de expedientes judiciales e investigaciones, entre otras.
- La norma impugnada no restringe la posibilidad de que la autoridad lleve a cabo una prueba de daño en cada caso concreto, sobre la información que llegara a solicitarse, y determinar si puede o no hacer pública la información correspondiente.

- El derecho de acceso a la información no es absoluto, pues contiene restricciones constitucionales las cuales atienden a los principios de razonabilidad y proporcionalidad, con el fin de salvaguardar otros bienes constitucionalmente válidos como lo son la seguridad nacional y el orden público, entre otros; de ahí que el hecho de que la norma establezca como reservada la información de las bases de datos sea acorde al orden constitucional.
- En el recurso de revisión en materia de seguridad nacional 1/2015, este Alto Tribunal determinó que las restricciones al derecho a la información resultaban válidas cuando se tratara de: 1) actividades de inteligencia y contrainteligencia para la persecución de delitos y 2) cuando se pusiera en riesgo la vida, salud, seguridad o integridad de cualquier persona, razones por las cuales la divulgación del contenido de las bases de datos del sistema de seguridad nacional representaría un riesgo para las actividades de combate al crimen organizado.
- La norma combatida cumple con el test de proporcionalidad pues la medida restrictiva es idónea, necesaria y proporcional con el parámetro de regularidad constitucional, ya que la previsión de reservas de información genérica o específica se encuentra dentro del libre margen de apreciación del legislador.
- Para determinar la procedencia de la prueba de daño, así como la temporalidad de la confidencialidad de la información contenida en el artículo tildado de inconstitucional, resulta aplicable lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y qué en caso de resolverse de manera contraria, entonces se estaría ante el supuesto de una posible antinomia entre las normas citadas.

NOVENO. Cierre de instrucción. Mediante proveído de doce de septiembre mil diecinueve, se cerró instrucción en este asunto a efecto de proceder a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013³ de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve el presente medio de control constitucional contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional.

SEGUNDO. Oportunidad. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ establece que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.

En el caso, la norma impugnada fue expedida mediante Decreto, publicado en el periódico oficial de la entidad el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad, transcurrió del veintiocho de mayo al veintiséis de junio de dicha anualidad.

¹ **Constitución Federal**

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: [...]

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.

² **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación**

Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

³ **Acuerdo General 5/2013**

Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: [...]

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

⁴ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta 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.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.

En ese sentido, si la demanda promovida se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiséis de junio de dos mil dos mil diecinueve, se concluye que **su presentación resulta oportuna**

TERCERO. Legitimación. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, incisos g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un ente legitimado para promover el presente medio de control constitucional; por otra parte, el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia⁶ señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.

En el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comparece por conducto de su Presidente, quien exhibió copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República y acorde con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁷ ejerce la representación legal de ese órgano autónomo y cuenta la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad; por tanto, es evidente que **cuenta con legitimación para promover la acción.**

CUARTO. Causas de improcedencia. El Congreso de la Unión y el Presidente de la República alegan que en la especie la acción promovida resulta extemporánea, porque el texto del párrafo cuarto del artículo 110 impugnado, fue adicionado desde el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, fecha donde se estableció que la información contenida en las bases de datos del sistema se clasificaría como reservada, por lo que la restricción de la información debió impugnarse a partir de ese momento.

Lo anterior es **infundado**, y para corroborarlo es conveniente conocer el contenido de las reformas de dos mil dieciséis y dos mil diecinueve del artículo impugnado, las cuales son del tenor siguiente:

Texto de la reforma de dieciséis de junio de dos mil dieciséis)	Texto de la norma impugnada (veintisiete de mayo de dos mil diecinueve)
<p>“Artículo 110.- Los integrantes del Sistema están obligados a compartir la información sobre Seguridad Pública que obre en sus bases de datos, con las del Centro Nacional de Información, en los términos de las disposiciones normativas aplicables.</p> <p>La información contenida en las bases de datos del sistema nacional de información sobre seguridad pública, podrá ser certificada por la autoridad respectiva y tendrá el valor probatorio que las disposiciones legales determinen.</p> <p>(ADICIONADO, D.O.F. 17 DE JUNIO DE 2016) Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema, así como los Registros Nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo</p>	<p>(REFORMADO, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2019) Artículo 110.- Los integrantes del Sistema están obligados a permitir la interconexión de sus Bases de Datos para compartir la información sobre Seguridad Pública con el Sistema Nacional de Información, en los términos de esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables. Para efecto de dar cumplimiento al párrafo anterior, se adoptarán los mecanismos tecnológicos necesarios para la interconexión en tiempo real y respaldo de la información. La información contenida en las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, podrá ser certificada por la autoridad respectiva y tendrá el valor probatorio que las disposiciones legales determinen.</p> <p>Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las <u>Bases de Datos del Sistema Nacional de Información</u>, así</p>

⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“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; [...]

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. [...]”

⁶ Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

⁷ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

“Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional [...]

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.”

de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema, cuya consulta es exclusiva de las Instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada Institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga.”	como los Registros Nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga.”
--	---

De lo anterior se desprende que es verdad lo que afirman las autoridades emisoras, toda vez que desde aquella reforma de junio de dos mil dieciséis ya se había calificado como reservada la información contenida en las bases de datos.

No obstante lo anterior, si bien es verdad que ya existía la mencionada restricción a la información, lo cierto es que esta base de datos no es la misma de aquel entonces (2016), toda vez que mediante reforma de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve se modificó para comprender otros aspectos, entre los cuales destacan la adición de: **medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, así como las bases de datos del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno relativas a la información, huellas dactilares de personas sujetas a un proceso o investigación penal, así como la creación del Sistema Nacional de Información**; los cuales no estaban contemplados en dos mil dieciséis. Lo anterior se corrobora con el siguiente cuadro comparativo:

Texto de la reforma de dieciséis de junio de dos mil dieciséis	Texto de la reforma impugnada de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve
<p>“Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>[...]</p> <p>II. Bases de Datos Criminalísticas y de Personal: Las bases de datos nacionales y la información contenida en ellas, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema.</p> <p>[...]</p> <p>XVI. Sistema: al Sistema Nacional de Seguridad Pública.”</p>	<p>“Artículo 5.- Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:</p> <p>[...]</p> <p>(REFORMADA, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2019)</p> <p>II. Bases de Datos: Las bases de datos que <u>constituyen subconjuntos sistematizados de la información contenida en Registros Nacionales en materias relativas a detenciones, armamento, equipo y personal de seguridad pública, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, así como las bases de datos del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno relativas a la información criminalística, huellas dactilares de personas sujetas a un proceso o investigación penal, teléfonos celulares, personas sentenciadas y servicios de seguridad privada, así como las demás necesarias para la prevención, investigación y persecución de los delitos. El conjunto de bases de datos conformará el Sistema Nacional de Información;</u></p> <p>[...]</p> <p>(ADICIONADA, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2019)</p> <p>XVII. Sistema Nacional de Información: al Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública, el cual constituye el conjunto integrado, organizado y sistematizado de las <u>Bases de Datos</u>. Está integrado por elementos metodológicos y procedimentales que permiten a las Instituciones de Seguridad Pública su consulta e interconexión para el desempeño de sus funciones.”</p>

De esa forma, la presente acción resulta **oportuna**, pues si bien es cierto que la restricción de información prevista en el artículo 110 impugnado se estableció desde el dieciséis de junio de dos mil dieciséis, también lo es que, con las reformas de dos mil diecinueve, **se estableció un cambio en el sentido normativo de dicho precepto** relacionado con la reserva de la información de las bases de datos que comprende el Sistema Nacional de Información, definidas en el artículo 5, fracción II, de la propia ley impugnada.

En ese sentido, resulta **infundado** lo alegado por las autoridades emisoras, al señalar que resulta extemporánea la acción, en la medida en que la reforma impugnada, de veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, no tuvo cambios sustanciales y que, por ello, no constituye un nuevo acto legislativo, debido a que la reserva de información relacionada con las bases de datos del Sistema Nacional de Información se estableció desde junio del dos mil dieciséis.

Lo anterior es así, toda vez que **el sentido normativo del precepto impugnado cambió con la reforma de dos mil diecinueve**, al modificarse la definición de **“Base de Datos”**, que, con motivo de esa misma reforma, ahora comprende conceptos adicionales como “armamento y equipo”, “medidas cautelares”, “soluciones alternas y formas de terminación anticipada”, “bases de datos del Ministerio Público e instituciones policiales”, “huellas dactilares de personas sujetas a proceso o investigación penal”, “así como la demás necesarias para la prevención, investigación y persecución de los delitos”. Lo anterior, aunado a la adición de la figura del **“Sistema Nacional de Información”**, creado en la reforma impugnada de dos mil diecinueve.

Consecuentemente, resulta procedente la impugnación realizada, por virtud de las reformas hechas al concepto de **“Base de Datos”** y la adición del **“Sistema Nacional de Información”**, circunstancias que trascendieron a su sentido normativo en el contexto de la reserva de información a que hace referencia el cuarto párrafo del artículo 110 de la Ley General del Sistema de Seguridad Pública.

QUINTO. Precisión de la litis. A fin de resolver la cuestión efectivamente planteada de conformidad con los artículos 39, 40 y 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, resulta procedente hacer la siguiente precisión que deriva de la lectura integral de la demanda.

Si bien es cierto que la Comisión accionante impugna el artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, lo cierto es que los argumentos esgrimidos por la parte actora solamente están encaminados a impugnar la reserva de información contenida en el cuarto párrafo de dicho precepto, por lo que el análisis constitucional se circunscribirá a ese tema.

SEXTO. Estudio de fondo. La Comisión accionante señala, en esencia, que el **cuarto párrafo del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública** vulnera los derechos de acceso a la información y máxima publicidad al prever una reserva absoluta, indeterminada y previa de toda la información contenida en las bases de datos del Sistema Nacional de Información, así como por la prohibición para que el público acceda a dicha información, lo cual imposibilita de manera indiscriminada el suministro de cualquier tipo de información al público, pues bajo ninguna circunstancia los gobernados podrán solicitar datos respecto a los registros nacionales.

A su parecer, tal restricción se traduce en una medida absoluta de carácter desproporcional, que no permite analizar qué información deberá ser catalogada como reservada y cual tendrá el carácter de pública, de conformidad con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Asimismo, invoca como precedente la **acción de inconstitucionalidad 73/2017, resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de treinta de abril de dos mil diecinueve**⁸, en la que se declaró la invalidez del artículo 225 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua.

Al respecto, señala que el contenido de la norma impugnada en este asunto es similar a la que se impugnó en la acción invocada, lo que se observa en el siguiente cuadro comparativo:

Norma impugnada en la acción 73/2017	Norma impugnada en la acción 66/2019
Artículo 225, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua , publicada en el periódico oficial local, el 7 de junio de 2017, que dispone:	Artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública , reformado mediante decreto publicado en el DOF el 27 de mayo de 2019, el cual se transcribe como sigue:
	Artículo 110.- <i>Los integrantes del Sistema están obligados a permitir la interconexión de sus Bases de Datos para compartir la información sobre Seguridad</i>

⁸ Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez, González en contra de las consideraciones, Esquivel Mossa, Franco con reservas, Aguilar, Pardo separándose de algunas consideraciones, Piña apartándose de las consideraciones, Laynez, Pérez y Presidente Zaldivar en contra de las consideraciones.

<p>Artículo 225. La Fiscalía General integrará la información de seguridad pública que reciba de la Federación y de otras entidades federativas, misma que formará parte del Sistema de Información Estatal.</p> <p>Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos y Registros del Sistema de Información Estatal de Seguridad Pública, así como la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, penitenciaria, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema, cuya consulta es exclusiva de las Instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga.”</p>	<p><i>Pública con el Sistema Nacional de Información, en los términos de esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.</i></p> <p><i>Para efecto de dar cumplimiento al párrafo anterior, se adoptarán los mecanismos tecnológicos necesarios para la interconexión en tiempo real y respaldo de la información.</i></p> <p><i>La información contenida en las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, podrá ser certificada por la autoridad respectiva y tendrá el valor probatorio que las disposiciones legales determinen.</i></p> <p>Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, así como los Registros Nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga.”</p>
---	--

Ahora bien, en la invocada **acción de inconstitucionalidad 73/2017**, este Tribunal Pleno resolvió lo siguiente:

“(…) Aun cuando el derecho de acceso a la información consagra como regla general que toda la información que se encuentre en poder de la autoridad es pública, se reconocen a nivel constitucional ciertos supuestos que operan como excepciones a la regla general, dando lugar a que la información pueda reservarse o considerarse confidencial.

De este modo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 6o., apartado A, fracción I, establece que la información podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes, debiendo prevalecer el principio de máxima publicidad.

Por su parte, el artículo 13, numeral 2, inciso b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como el artículo 19, numeral 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establecen aquéllas restricciones que son necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas. Mientras tanto, el artículo 4o. de la LGTAIP, indica que la información podrá ser clasificada como reservada o confidencial por los sujetos obligados.

Así, como lo ha interpretado este Pleno, el derecho de acceso a la información no es absoluto, en tanto su ejercicio se encuentra acotado en función de ciertas causas e intereses estatalmente relevantes.

Como se indicó, la Constitución en su artículo 6o. establece el criterio de clasificación de “información reservada”, a efecto de proteger el interés público y la seguridad nacional y remite a la ley para el desarrollo de los términos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la

información, así, la información que tienen bajo su resguardo los sujetos obligados del Estado encuentra como excepción aquella que sea temporalmente reservada en los términos establecidos por el legislador federal o local, cuando de su propagación pueda derivarse perjuicio por causa de interés público y seguridad nacional.

En desarrollo de ese extremo de excepcionalidad, el artículo 113 de la Ley General, establece un catálogo genérico de supuestos bajo los cuales deberá reservarse la información, lo cual procederá cuando su otorgamiento o publicación pueda comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable. Así, la seguridad pública es un criterio objetivo de reserva de información.

La seguridad pública tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública, comprendiendo la prevención especial y general de los delitos y la reinserción social del sentenciado, lo que hace evidente que la seguridad pública obedece a razones poderosas de interés público.

Ahora bien, si bien es cierto que la seguridad pública es una categoría de información susceptible de ser reservada en atención a cuestiones de interés público, también lo es que de conformidad al artículo 6o. constitucional no es posible establecer reservas de información ex ante de carácter absoluto.

Toda información en posesión de cualquier entidad estatal es pública y sólo puede ser reservada por cuestiones de interés público. En este sentido, la reserva será válida siempre y cuando atienda a las finalidades previstas en la Constitución y sea proporcional y congruente con los principios constitucionales que se intentan proteger, de manera que la actualización de una reserva por comprometer la seguridad pública como supuesto válido para limitar el acceso a la información, no implica que se pueda establecer a nivel legislativo de manera automática que toda información contenida en expedientes o bases de datos se tenga como reservada.

Si bien podría suponerse que una reserva a la información, por sí misma resulta contraria al principio de máxima publicidad, ello no es así, ya que lo que se genera a través de la reserva de la información, es su puesta en un estado de resguardo temporal, en atención a ciertos supuestos que lo justifican.

Debemos recordar que los sujetos obligados deben realizar la evaluación en los casos concretos para establecer la procedencia de una reserva, debiendo fundar y motivar, en los casos concretos, las causas y temporalidades de las reservas.

La LGTAIP, en sus artículos 100, 103, 104 y 108, exige que todos los sujetos obligados para poder configurar información como reservada, además de la realización de un examen casuístico y de justificación fundado y motivado, se desarrolle la aplicación de una prueba de daño; entendido esto como el estándar que implica ponderar la divulgación de la información frente a la actualización de un posible daño al interés o principio que se busca proteger.

La calificación de la reserva debe hacerse atendiendo al daño que puede efectuar, sin olvidar que ésta debe estar debidamente fundamentada y motivada y que en ella debe establecerse el nexo probable, presente o específico entre la revelación de la información y el menoscabo de un derecho o el riesgo que representa.

De ahí que este Alto Tribunal considere que los alcances del principio de máxima publicidad en relación con el derecho de acceso a la información se orientan por tres ejes: I) el derecho a la información está sometido a un régimen limitado de excepciones; II) la reserva de información por parte de las autoridades deberá responder a una justificación realizada mediante una prueba de daño, y III) el principio de máxima publicidad es la herramienta para

interpretar las disposiciones legales relacionadas con el derecho de acceso a la información.

Así pues, el artículo 225 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública impugnado, al determinar diversos supuestos de clasificación de información como reservada en cuestiones relacionadas con la seguridad pública, se constituye como una limitación genérica, total e indeterminada, que impide que la reserva a la información se actualice como excepción derivada de una valoración casuística que pueda hacer el sujeto obligado en atención a la información específica que se solicite.

En términos de lo expuesto, resulta fundado el argumento de invalidez hecho valer por la parte actora en el sentido de que el artículo impugnado establece un universo de reserva total e indeterminado que incluye información que no debe serlo.

En el caso concreto, es necesario distinguir entre la información que generan los órganos encargados de las funciones de seguridad pública de aquella información cuya difusión es susceptible de provocar un daño a las funciones estatales en materia de seguridad pública.

De esta forma, el precepto impugnado permite a los sujetos obligados a considerar toda la información de sus bases de datos o expedientes como reservada, sin que exista, en atención al principio de máxima publicidad, la obligación de justificar dicha limitación.

Puede existir información que a pesar de estar relacionada con la seguridad pública no deba ser reservada ya que su divulgación no es susceptible de ocasionar daño alguno. Por tanto, la norma es sobreinclusiva, ya que limita el acceso a información pública que, a pesar de estar relacionada de forma directa o indirecta con la seguridad pública, no forzosamente debe ser reservada, lo cual vulnera el principio constitucional de máxima publicidad.

En este sentido, el legislador está facultado para determinar categorías de información que pueden estar sujetas a reserva, como es el caso de la seguridad pública. Sin embargo, no es posible por la vía legislativa reservar la información o bases de datos que genera un órgano estatal de forma total y completa, sin que exista la posibilidad de que alguna de la información que forma parte de la categoría de seguridad pública o se encuentre en bases de datos relacionadas, pueda ser entregada a los solicitantes.

Por otra parte, la norma impugnada hace una reserva previa de la información en materia de seguridad pública, lo cual impide que el sujeto obligado pueda hacer un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada.

El baremo para determinar si la información estatal debe ser reservada es si su difusión puede generar un daño a intereses estatales relevantes titulados a nivel constitucional o legal y no propiamente cual es el órgano estatal que la genera o cual es la denominación que se le otorga.

En este sentido, la reserva previa también es contraria al principio de máxima publicidad ya que presupone categorías de información que no deben ser entregadas sin que se lleve a cabo una prueba de daño.

Las consideraciones establecidas por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en el citado precedente, se sustentan, fundamentalmente, en los razonamientos siguientes:

- El derecho de acceso a la información consagra como regla general que toda la información que se encuentre en poder de la autoridad es pública; no obstante, se reconocen a nivel constitucional ciertos supuestos que operan como excepciones a la regla general, dando lugar a que la información pueda reservarse o considerarse confidencial.
- La seguridad pública constituye un criterio objetivo de reserva de información, que tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública, comprendiendo la prevención especial y general de los delitos y la reinserción social del sentenciado, lo que hace evidente su relación con razones poderosas de interés público.

- No obstante, de conformidad con el artículo 6o. constitucional, no es posible establecer reservas de información *ex ante* de carácter absoluto, sino que, atendiendo al principio de máxima publicidad, la reserva será válida, siempre y cuando atienda a las finalidades previstas en la Constitución y sea proporcional y congruente con los principios que se intentan proteger.
- La actualización de una reserva por comprometer la seguridad pública, como supuesto válido para limitar el acceso a la información, no implica que se pueda establecer a nivel legislativo de manera automática que toda información contenida en los expedientes y bases de datos se tenga como reservada, sino que debe hacerse atendiendo al daño que se pueda generar, sin olvidar que ésta debe ser debidamente fundada, motivada y en ella debe establecerse el nexo probable, presente o específico entre la revelación de la información y el menoscabo de un derecho o riesgo que representa. Ello, pues puede existir información que, a pesar de estar relacionada con la seguridad pública, no deba ser reservada, ya que su divulgación no es susceptible de ocasionar algún daño.
- Así, la reserva previa resulta contraria al principio de máxima publicidad y es sobreinclusiva, toda vez que presupone categorías de información que no debe ser entregada sin que se lleve a cabo una prueba de daño.

Ahora bien, este Tribunal Pleno observa que, efectivamente, la redacción del texto combatido en esta instancia es sustancialmente la misma que aquél que se invalidó en la referida **acción de inconstitucionalidad 73/2017**.

En efecto, la norma impugnada, **artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, expresamente establece:

“(REFORMADO, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2019)

Artículo 110.- Los integrantes del Sistema están obligados a permitir la interconexión de sus Bases de Datos para compartir la información sobre Seguridad Pública con el Sistema Nacional de Información, en los términos de esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.

Para efecto de dar cumplimiento al párrafo anterior, se adoptarán los mecanismos tecnológicos necesarios para la interconexión en tiempo real y respaldo de la información.

La información contenida en las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, podrá ser certificada por la autoridad respectiva y tendrá el valor probatorio que las disposiciones legales determinen.

Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, así como los Registros Nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga.”

El artículo transcrito dispone que **tendrá el carácter de reservada toda la información contenida en las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, así como los Registros Nacionales**, la cual se encuentra relacionada con diversos aspectos que trascienden a la materia de seguridad pública, como son:

- **Detenciones,**
- **Información criminal,**
- **Personal de seguridad pública,**
- **Personal y equipo de los servicios de seguridad privada,**
- **Armamento y equipo,**
- **Vehículos,**
- **Huellas dactilares,**
- **Teléfonos celulares,**

- **Medidas cautelares,**
- **Soluciones alternas y formas de terminación anticipada,**
- **Sentenciados y**
- **La demás información necesaria para la operación del Sistema.**

Además, dicho precepto establece que **la consulta a dicha información es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso**, a través de los servidores públicos que cada institución designe, determinando expresamente que **“el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga”**.

Atendiendo a lo expuesto, en el caso, se observa que **la norma impugnada contiene una reserva de información que excluye de manera previa, absoluta e indeterminada el acceso a la información** contenida en las bases de datos del Sistema Nacional de Información, dejando exclusivamente su consulta a las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe.

No pasa inadvertido que la norma impugnada en este asunto se contiene en la **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Federal, la cual tiene por objeto distribuir competencias entre la Federación, Estados y municipios en la materia.

No obstante, este Tribunal Pleno advierte que sería inadmisibles en el contexto constitucional realizar una interpretación de la seguridad pública como una posibilidad de afectar a los individuos en sus derechos, teniendo en cuenta que la propia Constitución prevé los medios de defensa para corregir esas desviaciones.

Bajo esa línea, como ha reconocido este Tribunal Constitucional, la **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información** es la encargada de distribuir competencias entre los diferentes órdenes de gobierno y de establecer directrices sobre las cuales se configura la obligación de las autoridades de hacer pública la información y mantenerla actualizada⁹, **a fin de dar garantizar los principios de acceso a la información y máxima publicidad consagrados en el artículo 6o. de la Constitución Federal.**

En esos términos, **debe establecerse un equilibrio entre ambos objetivos**: la plena defensa de los derechos de las personas y la seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de aquéllos.

Lo anterior tiene sustento en los razonamientos contenidos en la **jurisprudencia P./J. 35/2000**¹⁰, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“SEGURIDAD PÚBLICA. SU**

⁹ Lo cual se encuentra previsto específicamente en su artículo 70, de cuyo contenido se advierte que los sujetos obligados deberán señalar: marcos normativos aplicables, estructuras orgánicas, facultades, metas y objetivos, indicadores relacionados con temas de interés público, directorios, remuneraciones, gastos, número de plazas, contrataciones de servicios profesionales por honorarios, versiones públicas de declaraciones patrimoniales, convocatorias a concursos para ocupar cargos públicos, información de programas de subsidios o apoyos, padrón de beneficiarios, condiciones generales de trabajo, información curricular, listado de servidores públicos con sanciones administrativas, servicios que ofrecen, información financiera sobre presupuestos y deuda pública, montos destinados a comunicación social y publicidad, informes sobre auditorías, concesiones o cualquier tipo de contrato celebrado, procedimientos de adjudicación, estadísticas, padrón de proveedores o contratistas, convenios de coordinación, inventario de bienes muebles e inmuebles, recomendaciones emitidas por órganos públicos u organismos internacionales, resoluciones o laudos emitidos, mecanismos de participación ciudadana, las actas y resoluciones del Comité de Transparencia, evaluaciones y encuestas que hagan los sujetos obligados a programas financiados con recursos públicos, estudios financiados con recursos públicos, listado de jubilados y pensionados, ingresos recibidos, donaciones realizadas, actas de sesiones, listados de solicitudes a empresas de telecomunicaciones y proveedores, cualquier otra información que sea de utilidad o relevante.

¹⁰ “Del análisis sistemático de los artículos 16, 21, 29, 89, fracción VI, 129 y 133, de la Constitución, así como 2o., 3o., 5o., 9o., 10, 13 y 15, de la Ley General que Establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública; 1o., 2o., 3o., 10 y 11, de la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, y 1o., 2o., 9o. y 10, de la Ley Orgánica de la Armada de México, se deduce que el Estado mexicano, a través de sus tres niveles de gobierno y de todas las autoridades que tengan atribuciones relacionadas, directa o indirectamente, con la seguridad pública, deben coadyuvar a lograr los objetivos de ésta, traducidos en libertad, orden y paz pública, como condiciones imprescindibles para gozar de las garantías que la Constitución reconoce a los gobernados. El examen de los diferentes preceptos citados, con los demás elementos que permiten fijar su alcance, lleva a concluir que, jurídicamente, los conceptos de garantías individuales y seguridad pública no sólo no se oponen sino se condicionan recíprocamente. No tendría razón de ser la seguridad pública si no se buscara con ella crear condiciones adecuadas para que los gobernados gocen de sus garantías; de ahí que el Constituyente Originario y el Poder Reformador de la Constitución, hayan dado las bases para que equilibradamente y siempre en el estricto marco del derecho se puedan prevenir, remediar y eliminar o, al menos disminuir, significativamente, situaciones de violencia que como hechos notorios se ejercen en contra de las personas en su vida, libertad, posesiones, propiedades y derechos. Por ello, sería inadmisibles en el contexto jurídico constitucional interpretar la seguridad pública como posibilidad de afectar a los individuos en sus garantías, lo que daría lugar a acudir a los medios de defensa que la propia Constitución prevé para corregir esas desviaciones. Consecuentemente, por el bien de la comunidad a la que se debe otorgar la seguridad pública, debe concluirse que resulta inadmisibles constitucionalmente un criterio que propicie la proliferación y fortalecimiento de fenómenos que atenten gravemente contra los integrantes del cuerpo social, así como de cualquier otro que favoreciera la arbitrariedad de los órganos del Estado que, so pretexto de la seguridad pública, pudieran vulnerar las garantías individuales consagradas en el Código Supremo. Por tanto, debe establecerse el equilibrio entre ambos objetivos: defensa plena de las garantías individuales y seguridad pública al servicio de aquéllas. Ello implica el rechazo a interpretaciones ajenas al estudio integral del texto constitucional que se traduzca en mayor inseguridad para los gobernados o en multiplicación de las arbitrariedades de los gobernantes, en detrimento de la esfera de derecho de los gobernados.”

REALIZACIÓN PRESUPONE EL RESPETO AL DERECHO Y EN ESPECIAL DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES.” (Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 557, registro 192083).

Además, se debe tener presente, en primer término, que este Alto Tribunal ha sido consistente en reconocer que **el derecho de acceso a la información contenido en el artículo 6o. de la Constitución Federal, no es absoluto**, ya que su ejercicio se encuentra delimitado a ciertas causas e intereses que revistan algún interés relevante, por lo que **la clasificación de “información reservada” atiende en gran medida a la protección del interés público y la seguridad nacional.**

En efecto, a nivel constitucional se reconocen algunos supuestos en los que se configuran excepciones a esa regla, es decir, que permite la posibilidad de que cierta información pueda reservarse o considerarse confidencial de manera temporal y por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos legales previstos.

De ahí, que sea **la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información la encargada de mencionar los requisitos en los que la información pueda revestir el carácter de reservada**, es decir, establecer el catálogo de aquélla, **atendiendo a lo previsto en su artículo 113**, cuya publicación pueda comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y que además cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable. Dicho precepto establece lo siguiente:

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

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

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

III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;

V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;

VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;

IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;

X. Afecte los derechos del debido proceso;

XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;

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

XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales.”

En efecto, la **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información en sus artículos 100, 103, 104, 108 y 114**, exige para poder configurar información como reservada, además de la realización de un examen casuístico y de justificación fundado y motivado, se desarrolle la aplicación de una **prueba de daño**; entendido esto como **el estándar que implica ponderar la divulgación de la información frente a la actualización de un posible daño al interés o principio que se busca proteger**.¹¹

Así, la reserva que en su caso llegue a realizarse debe atender, entre otras cosas, al daño que su publicación pudiese causar, para lo cual, la autoridad deberá establecer el nexo probable, presente o específico entre la divulgación de la información y la afectación del derecho o el riesgo que represente.

Por otra parte, este Tribunal Constitucional también ha reconocido que, si bien la seguridad pública constituye un criterio objetivo de reserva de información, que tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública, comprendiendo la prevención especial y general de los delitos y la reinserción social del sentenciado, lo que hace evidente su relación con razones poderosas de interés público; también lo es que **de conformidad con el artículo 6o. de la Constitución Federal, no resulta válido establecer reservas de información “ex ante” de carácter absoluto, sino que, atendiendo al principio de máxima publicidad, la reserva será válida, siempre y cuando atienda a las finalidades previstas en la Constitución y sea proporcional y congruente con los principios que se intentan proteger**.

Acorde a ello, se ha establecido que **la actualización de una reserva por comprometer la seguridad pública, como supuesto válido para limitar el acceso a la información, debe hacerse atendiendo al daño que se pueda generar, sin olvidar que ésta debe ser debidamente fundada, motivada y en ella debe establecerse el nexo probable, presente o específico entre la revelación de la información y el menoscabo de un derecho o riesgo que representa**. Ello, pues puede existir información que, a pesar de estar relacionada con la seguridad pública, no deba ser reservada, ya que su divulgación no es susceptible de ocasionar algún daño.

Lo anterior, sin que pase inadvertido que el catálogo de información reservada a que alude el artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, **no es uno de carácter limitativo, sino enunciativo**, atendiendo a su fracción XIII, que **autoriza a otras leyes para establecer reservas de información, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones de esa Ley General y no la contravengan, así como las previstas en tratados internacionales**.

Al respecto, este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 80/2018**, en sesión de trece de febrero de dos mil veinte, por mayoría de seis votos de los Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, reconoció la **validez** del artículo 23, fracción II, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil dieciocho, el cual clasificó como reservada la información cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar

¹¹ **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.**

“Artículo 100. La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente Título.

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.

Los titulares de las Áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, la Ley Federal y de las Entidades Federativas”.

“Artículo 103. En los casos en que se niegue el acceso a la información, por actualizarse alguno de los supuestos de clasificación, el Comité de Transparencia deberá confirmar, modificar o revocar la decisión. --- Para motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, se deberán señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Además, el sujeto obligado deberá, en todo momento, aplicar una prueba de daño. --- Tratándose de aquella información que actualice los supuestos de clasificación, deberá señalarse el plazo al que estará sujeto la reserva”.

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

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

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

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

“Artículo 108. Los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen Documentos o información como reservada. La clasificación podrá establecerse de manera parcial o total de acuerdo al contenido de la información del Documento y deberá estar acorde con la actualización de los supuestos definidos en el presente Título como información clasificada. --- En ningún caso se podrán clasificar Documentos antes de que se genere la información. --- La clasificación de información reservada se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño”.

“Artículo 114. Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente Título.”

una amenaza a la seguridad pública o las instituciones del Estado. Lo anterior, teniendo en cuenta que, **en el orden jurídico local, basta la remisión a las leyes de transparencia y acceso a la información estatales, para concluir que las reservas de información que prevean dichos ordenamientos no son absolutas, sino que están sujetas a la prueba de daño en todos los casos.**

Siguiendo estas ideas, **atendiendo a una interpretación sistemática e interrelacionada de ambas legislaciones**, dado el carácter general de la que están revestidos los dos ordenamientos en aparente conflicto, **este Tribunal Pleno considera directamente aplicable la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información al caso que se analiza**, en la medida en que su artículo 113, fracción XIII, habilita a otras leyes para establecer reservas de información, de manera que si las demás leyes generales determinan que cierta información tendrá el carácter de reservada, como el caso de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que se analiza, por lógica consecuencia, **esa clasificación de información como reservada sólo será válida en la medida en que la autoridad verifique la prueba de daño a que se refiere el artículo 114 de la referida Ley General de Transparencia**, el cual señala que ***“Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente Título.”***

Así pues, resulta válido que el artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establezca los supuestos en los cuales la autoridad podrá clasificar como reservada cierta información en dicha materia, a fin de garantizar los fines previstos en dicha materia establecidos en el noveno párrafo del artículo 21 de la Constitución Federal; sin embargo, **ello no exime a la autoridad de respetar los principios de acceso a la información y máxima publicidad contenidos en el diverso 6o. de ese magno ordenamiento.**

De esta manera, este Tribunal Pleno observa que **la porción normativa contenida en la parte final del cuarto párrafo del precepto combatido**, que dice ***“cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga”***, **constituye una limitación absoluta, genérica, indeterminada, previa y sobreinclusiva**, que impide que la reserva a la información se actualice como una excepción a la regla general de máxima publicidad que exige la citada Ley Fundamental, la cual debe derivar de una valoración casuística del sujeto obligado en atención a la información específica que se solicite.

En efecto, **la porción normativa destacada** es genérica, pues se refiere a toda la información contenida en las bases de datos que integran el Sistema Nacional de Información Pública; es indeterminada, al dirigirse al público en general, sin tener en cuenta la especificidad de la solicitud de información formulada por una persona en concreto; es sobreinclusiva, pues permite que los sujetos obligados consideren toda la información de esas bases de datos como reservada, sin que exista, en atención al principio de máxima publicidad, la obligación de justificar dicha limitación; aunado a que contiene una reserva previa de carácter absoluto que impide al sujeto obligado realizar un contraste con un parámetro objetivo para determinar si alguna porción de esa información amerita o no ser reservada.

Como ha explicado esta Suprema Corte de Justicia, es necesario distinguir entre la información que generan los órganos encargados de las funciones de seguridad pública, de aquella información cuya difusión es susceptible de provocar un daño a las funciones estatales en materia de seguridad pública. Lo anterior permite distinguir aquella información que, a pesar de estar relacionada con la seguridad pública, no deba ser reservada, atento a que su divulgación no es susceptible de ocasionar daño alguno.

Por tanto, en la medida en que **la porción normativa referida** declara la exclusividad de la consulta de la información a las instituciones de Seguridad Pública, a través de los funcionarios autorizados para tal efecto en cada caso y excluye de manera absoluta y genérica el acceso a la información al público, ello limita de manera injustificada el derecho de las personas reconocido por el artículo 6o. de la Constitución Federal y releva a la autoridad respectiva, como sujeto obligado, a realizar la prueba de daño que exige la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información.

En esos términos, si bien el legislador federal está facultado para determinar categorías de información que pueden estar sujetas a reserva, vinculadas a la materia de seguridad pública, no es posible que, por esa vía legislativa, en ejercicio de sus facultades, declare la reserva total y completa de la información contenida en las bases de datos que integran el Sistema Nacional de Información, pues ello se encuentra sujeto a que exista la posibilidad de que alguna de la información que forma parte de la categoría de seguridad pública o se encuentre en esas bases de datos, pueda ser entregada a los solicitantes.

En esa guisa, este Tribunal Pleno considera constitucionalmente válido que el párrafo cuarto del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, declare como reservada la información que precisa dicho precepto, atendiendo a que dicha materia constituye un criterio objetivo de reserva de información, que tiene como fin salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública, comprendiendo la prevención especial y general de los delitos y la reinserción social del sentenciado, a que se refiere el noveno párrafo del artículo 21 constitucional; sin embargo, **ello de ninguna manera releva al sujeto obligado de realizar un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada.**

Refuerza la anterior conclusión, que el tercer párrafo del artículo 1o. de la Constitución Federal, exija a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; y que conforme a la última parte del décimo párrafo del artículo 21 del propio ordenamiento fundamental, la actuación de las instituciones de seguridad pública, se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en ese magno ordenamiento.

Lo anterior es así, teniendo en cuenta incluso que, si bien la reserva de información a que hace referencia el precepto combatido fue introducida con la reforma a la **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de junio de dos mil dieciséis**, lo cierto es que, en su origen, **dicha reforma tuvo como propósito fundamental responsabilizar a los servidores públicos que tenían acceso a esas bases de datos.**

En la exposición de motivos emitida por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, de fecha veinticinco de noviembre de dos mil catorce, a fojas 23 y 24, se manifestó lo siguiente:

“En el Título Séptimo, De la Información sobre Seguridad Pública, en el artículo 110, la propuesta es reservar la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como los Registros Nacionales, atendiendo a que en virtud de las características de esta información resulta estrictamente necesario precisar que solo tendrán acceso a su consulta, las Instituciones de Seguridad Pública, a través de los servidores públicos designados para tal efecto.”

Posteriormente, a través de la **diversa reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve**, que es la que se reclama en el presente asunto, **dicha reserva fue ampliada a otro tipo de información también vinculada con la seguridad pública.**

Bajo ese escenario, si la **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública** publicada el cuatro de mayo de dos mil quince y que entró en vigor al día siguiente de su publicación, **es anterior a las dos reformas a la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**, de ello se desprende que **nunca fue el propósito del Congreso de la Unión suprimir la prueba de daño al reservar la información de las bases de datos en materia el combate a la delincuencia, sino establecer la obligación de secrecía para los servidores públicos encargados de su manejo.**

Con ello, resulta claro que la reserva previa contenida en la parte final del párrafo cuarto del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, **es contraria al principio de máxima publicidad a que se refiere el artículo 6o. de la Constitución Federal, y es sobreinclusiva**, toda vez que presupone categorías de información que no debe ser entregada sin que se lleve a cabo una prueba de daño.

Por tanto, debe declararse la **invalidéz** del artículo 110, párrafo cuarto, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su porción normativa que dice: ***“cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga.”***

Lo anterior es así, sin que pueda considerarse afectada la facultad de las instituciones de Seguridad Pública para el acceso, manejo y procesamiento de la información contenida en las Bases y Registros que integran el Sistema Nacional de Información previsto en la Ley General analizada, pues tal facultad se encuentra regulada en el artículo 7, fracción IX, del propio ordenamiento, que dispone:

“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2019)

Artículo 7.- Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para: (...)

(REFORMADA, D.O.F. 27 DE MAYO DE 2019)

IX. Generar, compartir, intercambiar, ingresar, almacenar y proveer información, archivos y contenidos a las Bases de Datos que integran el Sistema Nacional de Información, de conformidad con lo dispuesto en la legislación en la materia.

Tratándose de manejo de datos que provengan del Registro Nacional de Detenciones se atenderá a lo dispuesto en la Ley Nacional del Registro de Detenciones;

SÉPTIMO. Efectos. La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión.

Por lo expuesto y fundado, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo 110, párrafo cuarto –con la salvedad indicada en el punto resolutivo tercero de este fallo–, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, de conformidad con lo establecido en el considerando sexto de esta decisión.

TERCERO. Se declara la invalidez del artículo 110, párrafo cuarto, en su porción normativa ***“cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga”***, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, en atención a lo previsto en el considerando sexto de esta determinación, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión, en los términos precisados en el considerando séptimo de este dictamen.

CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a la precisión de la litis.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose del criterio del cambio normativo, Piña Hernández separándose del criterio del cambio normativo, Ríos Farjat separándose del criterio del cambio normativo, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho a formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo 110, párrafo cuarto, en su porción normativa: "Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, así como los Registros Nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema", de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra y por la invalidez de la totalidad del párrafo citado. Los señores Ministros Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 110, párrafo cuarto, en su porción normativa "cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga", de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Pérez Dayán votaron en contra y por la invalidez de la totalidad del párrafo citado. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes. Doy fe.

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

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintidós fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 66/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Tribunal Pleno en su sesión del dos de marzo de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 66/2019

En sesión de dos de marzo de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de diez votos, determinó que no se actualizaba la causa de improcedencia (extemporaneidad) en la impugnación del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública impugnado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH).

I. Antecedentes del asunto

La CNDH promovió acción de inconstitucionalidad en contra del cuarto párrafo del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve¹. El Congreso de la Unión y el Presidente de la República alegaron que la acción resultaba extemporánea porque la reserva contenida en el párrafo cuarto del artículo 110 impugnado fue adicionada desde el diecisiete de junio de dos mil dieciséis. Dicho en otras palabras, en esa fecha se estableció que la información contenida en las bases de datos del sistema se clasificaría como *reservada*, por lo que la restricción de la información debió impugnarse a partir de ese momento.

II. Razones de la mayoría

El Tribunal Pleno determinó que no se actualizaba la causa de improcedencia referida, ya que si bien de la comparación de las reformas de dos mil dieciséis y dos mil diecinueve se advierte que en la primera se había calificado como *reservada* la información contenida en las bases de datos, es decir, ya existía la mencionada restricción a la información, lo cierto es que la base de datos de la reforma de dos mil diecinueve no es la misma que la de dos mil dieciséis. Lo anterior, porque mediante la reforma de dos mil diecinueve se modificó para comprender otros aspectos, entre los cuales destacan la adición de medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, así como las bases de datos del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno relativas a la información, huellas dactilares de personas sujetas a un proceso o investigación penal, así como la creación del Sistema Nacional de Información, los cuales no estaban contemplados en dos mil dieciséis, lo cual, se corroboró con la comparación del artículo 5º de la misma legislación.

Por esas razones se sostuvo que la presente acción era oportuna, ya que si bien la restricción de información prevista en el artículo 110 impugnado se estableció desde el dieciséis de junio de dos mil dieciséis, lo cierto es que con las reformas de dos mil diecinueve se estableció un cambio en el sentido normativo de dicho precepto, relacionado con la reserva de información de las bases de datos que comprende el Sistema Nacional de Información, definidas en el artículo 5º, fracción II, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La mayoría del Tribunal Pleno argumentó que el sentido normativo del precepto impugnado había cambiado con la reforma de dos mil diecinueve, al modificarse la definición de “**Base de Datos**”; que con motivo de esa reforma, ahora comprende conceptos adicionales como “armamento y equipo”, “medidas cautelares”, “soluciones alternas y formas de terminación anticipada”, “bases de datos del Ministerio Público e

¹ **Artículo 110.** Los integrantes del Sistema están obligados a permitir la interconexión de sus Bases de Datos para compartir la información sobre Seguridad Pública con el Sistema Nacional de Información, en los términos de esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.
[...]

Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, así como los Registros Nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga.

instituciones policiales”, “huellas dactilares de personas sujetas a proceso o investigación penal”, “así como las demás necesarias para la prevención, investigación y persecución de los delitos”. Lo anterior, aunado a la adición de la figura del “Sistema Nacional de Información” que fue creado en la reforma impugnada de dos mil diecinueve.

III. Razones del disenso

Previo a desarrollar las razones de mi disenso, quisiera destacar que la CNDH exclusivamente impugnó el artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública reformado el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve². Al respecto, argumentó que dicho precepto prevé **una reserva absoluta, indeterminada y previa** de toda la información contenida en las bases de datos del Sistema Nacional de Información, el cual según el artículo 5º, fracciones II y XVI de la propia legislación³, es el Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública. Es importante destacar que la reforma al párrafo cuarto del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada años previos⁴, esto es, el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, ya había clasificado como *reservada* la información contenida en todas y cada una de las bases de datos del **sistema**, el cual según el artículo 5º de la propia legislación —vigente en ese momento— era el Sistema Nacional de Seguridad Pública⁵.

Ahora bien, para tener por actualizada la causa de improcedencia hecha valer por las autoridades, es clave tomar en cuenta que la reforma al artículo 110 de la ley en mención publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve —cuya impugnación nos ocupa—, consistió simplemente en especificar que la información reservada era la contenida en todas y cada una de las bases de datos del **Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública**.

² Decreto de reforma publicado el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.

Artículo 110.

[...]

Se clasifica como **reservada** la información contenida en todas y cada una de las **Bases de Datos del Sistema Nacional de Información**, así como los Registros Nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternativas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga.

³ Decreto de reforma publicado el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.

Artículo 5º. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

[...]

II. Bases de Datos: Las bases de datos que constituyen subconjuntos sistematizados de la información contenida en Registros Nacionales en materias relativas a detenciones, armamento, equipo y personal de seguridad pública, medidas cautelares, soluciones alternativas y formas de terminación anticipada, así como las bases de datos del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno relativas a la información criminalística, huellas dactilares de personas sujetas a un proceso o investigación penal, teléfonos celulares, personas sentenciadas y servicios de seguridad privada, así como las demás necesarias para la prevención, investigación y persecución de los delitos. El conjunto de bases de datos conformará el Sistema Nacional de Información;

[...]

XVI. Sistema: al Sistema Nacional de Seguridad Pública, y

[...]

⁴ Decreto de reforma publicado el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.

Artículo 110.

[...]

Se clasifica como reservada la información contenida en **todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información**, así como los Registros Nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternativas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga.

⁵ Decreto de reforma publicado el dos de enero de dos mil nueve.

Artículo 5º. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

[...]

II. Bases de Datos Criminalísticas y de Personal: Las bases de datos nacionales y la información contenida en ellas, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema.

[...]

XVI. Sistema: al Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Luego, no comparto lo sostenido por el Tribunal Pleno, ya que aun cuando la base de datos contemplada en el artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública impugnado enunciativamente no es la misma que la contemplada en la reforma dos mil dieciséis —pues antes se refería a las bases de datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública y ahora refiere a las bases de datos del Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública—, el origen de la afectación al derecho de acceso a la información **sí es el mismo**. Esto es, la clasificación de *reserva* de la información contenida en todas y cada una de las bases de datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La cual, desde mi punto de vista ocurrió por primera vez con la reforma al artículo 110 de la ley en comento publicada el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, ya que fue la primera ocasión en la que el Congreso de la Unión clasificó como *reservada* la información contenida en **todas y cada una de las bases de datos del sistema**.

Prueba de lo anterior es que si la CNDH hubiese impugnado esa reserva de información en su momento y esta Suprema Corte hubiese realizado el estudio correspondiente, ninguna alteración provocarían las modificaciones que realizó el Congreso de la Unión el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve al concepto de “Base de Datos” y la adición del “Sistema Nacional de Información”. Insisto, desde mi perspectiva, lo que actualiza una limitación al ejercicio del derecho de acceso a la información es la clasificación de información como *reservada*, no así la ampliación de las bases de datos, ya que la restricción de derechos alegada por la CNDH se encuentra directamente vinculada con la manera en que la clasificación está formulada, esto es, absoluta, previa e indeterminada, no así con la ampliación de las bases de datos que la contienen.

Por todo lo expuesto, considero que si la afectación alegada por la CNDH está dirigida a combatir la clasificación de información como *reservada*, ésta debió impugnar la reforma al artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada el diecisiete de junio de dos mil dieciséis. Luego, el que no lo haya hecho en ese momento trae como consecuencia la actualización de la causa de improcedencia hecha valer por el Congreso de la Unión y el Presidente de la República. Por tanto, con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con el 19, fracción VII, de la Ley Reglamentaria de la materia, lo procedente era sobreseer la presente acción de inconstitucionalidad.

Finalmente, también disiento de que el Tribunal Pleno considerara que las reformas de dos mil diecinueve establecieron un cambio en el sentido normativo de dicho precepto relacionado con la *reserva* de información de las bases de datos que comprende el Sistema Nacional de Información. Estimo que el legislador lo único que hizo en dichas reformas fue especificar la base de datos en que se encontraría contenida la información sujeta a reserva, siendo que dicha información ya se encontraba clasificada desde antes, pues como se ha señalado, la redacción anterior del artículo impugnado refería a todas y cada una de las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ministro **Javier Laynez Potisek**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cuatro fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original del voto particular formulado por el señor Ministro Javier Laynez Potisek, en relación con la sentencia del dos de marzo de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 66/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 66/2019

1. En sesión de dos de marzo de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos demandando la invalidez del artículo 110, párrafo cuarto, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.¹

I. Razones de la mayoría

2. El Tribunal Pleno, por mayoría de ocho votos,² por un lado, determinó declarar la invalidez de la porción normativa “cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga”, del artículo impugnado, al considerar que dicha porción constituía una reserva absoluta y previa de la información que negaba la posibilidad de que las personas tuvieran acceso a ella, sin que tal situación constituyera una limitante a la consulta interinstitucional, partiendo de una lectura armónica con el artículo 7 de la misma Ley General.³
3. Por otra parte, sostuvo la validez del resto del párrafo impugnado, al considerar que una interpretación sistemática del mismo, con lo dispuesto por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al ser de aplicación directa, así como con el artículo 6 de la Constitución Federal, obligaba a la autoridad correspondiente a realizar una prueba de daño previa en cada caso.

II. Razones del disenso

4. Voté en contra de la propuesta, y por la invalidez total del párrafo impugnado, pues, desde mi perspectiva, el criterio mayoritario no resulta adecuado para eliminar las restricciones impuestas por la norma al derecho de acceso a la información. Esto, pues si bien se determinó que la porción válida del párrafo debe ser interpretada de forma sistemática con la Ley General de Transparencia, lo cierto es que persiste un efecto inhibitor en el ejercicio del derecho en cuestión, además de que, por su misma redacción, constituye una reserva genérica, previa, absoluta e indeterminada respecto de la información contenida en todas las bases de datos del Sistema Nacional de Información, así como la contenida en los Registros Nacionales en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema, en violación al principio de máxima publicidad.
5. En otras ocasiones, he manifestado que no comparto el criterio de interpretación sistemática que ha utilizado este Pleno para reconocer la validez de disposiciones que establecen reservas en el acceso a la información, sobre todo tratándose de aquellas previas, genéricas e indeterminadas.⁴

¹ **Artículo 110.-** [...] Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, así como los Registros Nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema, cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga. (la porción subrayada fue declarada inconstitucional).

² Votaron a favor de la propuesta las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, y los Ministros Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Por la invalidez total del párrafo impugnado votaron los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pérez Dayán y González Alcántara Carrancá.

³ **Artículo 7.-** Conforme a las bases que establece el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Instituciones de Seguridad Pública de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de su competencia y en los términos de esta Ley, deberán coordinarse para: [...]

IX. Generar, compartir, intercambiar, ingresar, almacenar y proveer información, archivos y contenidos a las Bases de Datos que integran el Sistema Nacional de Información, de conformidad con lo dispuesto en la legislación en la materia [...].

⁴ Por ejemplo, al fallarse la acción de inconstitucionalidad 109/2019, en sesión de veinte de octubre de dos mil veinte, voté por la invalidez de los artículos 61, último párrafo, 63, tercer párrafo, y 66, quinto párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, en sus idénticas porciones normativas “el cual será de carácter reservado”, porque los mismos establecían una reserva *ex ante*, absoluta y genérica respecto de toda la información contenida en los expedientes laborales de diversos magistrados y jueces locales. Asimismo, al fallarse la acción de inconstitucionalidad 80/2018, en sesión de trece de febrero de dos mil veinte, voté por la invalidez de la fracción II del artículo 23 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, en tanto reservaba la información que pudiera ser utilizada para alcanzar o potenciar una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado, toda vez que la misma resultaba genérica e indeterminada.

6. En el caso bajo análisis, me parece que la mera redacción de la norma, como una reserva genérica, previa e indeterminada de toda la información contenida en las bases de datos del Sistema Nacional de Información y los diversos Registros Nacionales, es contraria al artículo 6 de la Constitución Federal. No desconozco que la divulgación de cierta información podría representar un perjuicio significativo al interés público o, incluso, a la seguridad nacional. Sin embargo, toda vez que la norma analizada establece una reserva absoluta de toda la información, independientemente de lo que realmente contenga, soslaya, por un lado, que no necesariamente la información contenida podría ser objeto de una reserva en todos los casos, y por otro, que, para así clasificarla, resulta obligatoria la aplicación de una prueba de daño previa, conforme al artículo 114 de la Ley General de Transparencia.
7. Es decir, la clasificación de cierta información como reservada, debe hacerse atendiendo al daño que su divulgación puede causar, esto es, a través de una prueba que, de forma fundada y motivada, establezca el nexo probable, presente o específico entre la revelación de la información y el menoscabo de un derecho o el riesgo que representa.
8. La norma impugnada, pese a que se le pueda dar una interpretación sistemática, como la aprobada en este caso, irradia un efecto inhibitorio en el ejercicio del derecho de acceso a la información, el cual obliga, en contraposición, a las autoridades a eliminar aquellas normas o actos que, por su contenido, disuadan a las personas sobre el ejercicio de un derecho.
9. Dicho efecto no logra subsanarse con la interpretación mayoritaria del Pleno, pues no atiende a la operatividad de la norma en el plano fáctico, y desconoce que como juzgadores podemos hacer ciertas interpretaciones que en la realidad no se traducen en una aplicación de la regla de forma correcta.
10. Siendo así, considero que de haberse declarado inválido el párrafo impugnado, al solicitarse el acceso a la información de las bases de datos del Sistema Nacional de Información o de los Registros Nacionales, las unidades de transparencia correspondientes aplicarían la prueba de daño y podrían clasificar aquella información que cumpla con los criterios de reserva previstos en el artículo 113 de la Ley General de Transparencia, siendo, a mi parecer, la única alternativa para subsanar el efecto inhibitorio y la violación al principio de máxima publicidad.
11. No obstante, una norma que indica que cierta información es reservada, sin remitir, de forma previa, a la aplicación de una prueba de daño, impide a los sujetos obligados hacer un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada. Además, genera en la población, como mínimo, una disuasión para que se abstengan de solicitar dicha información, que, de antemano, parece que sería negada.
12. Finalmente, esta postura no pasa por alto que, dentro de las bases de datos, independientemente de la información reservable que puedan contener, también existirán datos personales sujetos a un criterio de confidencialidad, pero considero que los mismos quedan protegidos adecuadamente por la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, así como por los artículos 116 a 120 de la Ley General de Transparencia.
13. En consecuencia, desde mi perspectiva, se debió declarar la invalidez en su totalidad del párrafo cuarto del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original del voto particular formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia del dos de marzo de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 66/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 66/2019, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN CELEBRADA EL DOS DE MARZO DE DOS MIL VEINTE

En la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad, el Pleno de este Tribunal Constitucional, en lo que a este voto interesa, desestimó la causa de improcedencia planteada por el Congreso de la Unión así como por el Presidente de la República, en el sentido de que la acción resultaba extemporánea, porque el texto del párrafo cuarto del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, fue adicionado desde el diecisiete de junio de dos mil dieciséis, fecha en la que se estableció que la información contenida en las bases de datos del sistema se clasificaría como reservada, por lo que la restricción de la información debió impugnarse a partir de ese momento.

Al respecto, una mayoría de diez votos, sostuvimos que si bien la restricción de información prevista en el artículo 110 impugnado se estableció desde el dieciséis de junio de dos mil dieciséis, lo cierto es que con las reformas de dos mil diecinueve, se estableció un cambio en el sentido normativo de dicho precepto, relacionado con la reserva de la información de las bases de datos que comprende el Sistema Nacional de Información, definidas en el artículo 5, fracción II, de la propia ley impugnada.

Si bien comparto esa conclusión, porque la reforma implicó cambios sustanciales en la norma impugnada, en términos de la jurisprudencia P./J. 25/2016, de rubro *“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO”*¹, me parece importante precisar mi posición en relación con un nuevo acto legislativo que genera un cambio de sentido normativo.

En la controversia constitucional 89/2009², las acciones de inconstitucionalidad 24/2012³, 91/2016 y sus acumuladas 93/2016 y 95/2016⁴, así como la 87/2017⁵, he reiterado que para que haya un nuevo acto legislativo que genera un cambio de sentido normativo, a mi juicio, la norma en cuestión efectivamente debe ser parte afectada por el proceso legislativo ya sea de manera directa o indirectamente.

Considero que existe una afectación directa cuando la norma en cuestión es objeto de modificación en su contenido, sentido y alcance.

Por su parte, la afectación indirecta se actualiza cuando el sistema normativo o subsistema normativo al que pertenece una norma o porción de ella, aunque intocado por la reforma, puede variar en su sentido o alcance como consecuencia del cambio introducido en otros componentes del sistema o subsistema normativo del que forma parte, por lo que, como ineludible consecuencia de esos cambios, a pesar que no hubo cambio textual o gramatical en la norma o porción normativa respectiva, su sentido o alcance sí se ve alterado. En estos casos, he sostenido que sí se está en presencia de un nuevo acto legislativo que genera un cambio de sentido normativo.

En ese sentido, en mi opinión, la sola razón de que un precepto, como consecuencia de la técnica legislativa utilizada para dar claridad o certeza a los alcances de un Decreto de reformas se incorpore, sin cambio alguno, directo o indirecto, en su texto, sentido o alcance, derivado del proceso legislativo, no implica

¹ El texto de la jurisprudencia dice: *“Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.”* Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 35, Octubre de 2016, Tomo I, Página: 65, Registro: 2012802.

² Fallada en sesión de Pleno celebrada el 30 de abril de 2013.

³ Resuelta en sesión del Pleno celebrada el 14 de mayo de 2013.

⁴ Fallada por el Pleno en sesión de 22 de abril de 2019.

⁵ Fallada en sesión celebrada el 17 de febrero de 2020.

un nuevo acto legislativo, máxime cuando se está en el supuesto de que a pesar de haberse discutido algún aspecto relacionado con el precepto durante ese proceso, no sufrió modificación alguna en su texto, sentido o alcance.⁶

Estas son las razones que sustentan el presente voto concurrente.

A T E N T A M E N T E

Ministro **José Fernando Franco González Salas.-** Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina.-** Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro José Fernando Franco González Salas, en relación con la sentencia del dos de marzo de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 66/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA RELATIVO A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 66/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En la sesión celebrada el dos de marzo de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 66/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que analizó la constitucionalidad del artículo 110, cuarto párrafo, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve, el cual prevé una reserva de información en la materia.

En ese asunto, el Pleno de este Alto Tribunal decidió, en esencia, declarar la **invalidez** de la porción normativa *“cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga”* del párrafo cuarto del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en tanto que constituye una reserva absoluta de información, lo cual vulnera los principios de acceso a la información y de máxima publicidad previstos en el artículo 6° de la Constitución General; además, se concluyó que el resto del párrafo cuarto del citado numeral 110 controvertido debería reconocerse como **válido**, pues bajo una interpretación sistemática de la norma a la luz de lo previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la información a que hace referencia sólo podrá calificarse como reservada cuando éste supere una prueba de daño.

⁶ Tan es así que el propio Pleno de la Suprema Corte ha aceptado excepciones, como se hizo constar en la tesis de jurisprudencia con número de registro 170882, que lleva como rubro y texto los siguientes: *“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL CAMBIO DE LA IDENTIFICACIÓN NUMÉRICA DE UNA NORMA GENERAL NO CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO PARA EFECTOS DE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE AQUEL MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL. Si bien es cierto que el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 27/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIX, mayo de 2004, página 1155, con el rubro: “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA REFORMA O ADICIÓN A UNA NORMA GENERAL AUTORIZA SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DE ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, AUN CUANDO SE REPRODUZCA INTEGRAMENTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE SE TRATA DE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.”, sostuvo que el nuevo texto de la norma general, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente la disposición anterior, también lo es que este criterio no resulta aplicable cuando en los casos en que la reforma o adición no va dirigida al contenido normativo del precepto impugnado, sino sólo a su identificación numérica como mero efecto de la incorporación de otras disposiciones al texto legal al que pertenece, ya que se trata únicamente de un cambio en el elemento numérico asignado a su texto, esto es, al no existir en el legislador la voluntad de reformar, adicionar, modificar o, incluso, repetir el texto de una norma general, ésta no puede considerarse un acto legislativo nuevo que autorice su impugnación a través del referido medio de control constitucional.”*

Acción de inconstitucionalidad 22/2004. Diputados integrantes de la Tercera Legislatura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. 10 de julio de 2007. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José Ramón Cossío Díaz y Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Francisco García Sandoval.

El Tribunal Pleno, el quince de octubre en curso, aprobó, con el número 96/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a quince de octubre de dos mil siete.

Si bien coincido con el sentido proyecto y varias de sus consideraciones, respetuosamente disiento de la metodología a partir de la cual se declara la invalidez de cierta porción normativa del párrafo cuarto del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pues desde mi punto de vista era imprescindible someterla a un test de proporcionalidad. No obstante, llego a la misma conclusión a la que arribó la sentencia, pues considero que basta con declarar la invalidez de la misma porción normativa para que la reserva de información que pretendió establecer el legislador, sea acorde con todo el sistema relacionado con el derecho fundamental de transparencia y acceso a la información.

Dicho lo anterior, voy a dividir mi voto en dos apartados. En el primero me referiré a las consideraciones que sustentan la sentencia dictada en la presente acción de inconstitucionalidad; mientras que, en la segunda, me ocuparé de exponer las razones por las que respetuosamente me aparto de las consideraciones mediante las cuales se declara la invalidez del cuarto párrafo del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y en donde explicaré por qué disiento de la metodología utilizada para llegar a dicha conclusión.

I. Posición mayoritaria del Tribunal Pleno

En la sentencia aprobada por la mayoría se sostiene que la parte final del párrafo cuarto del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública es contraria al principio de máxima publicidad que prevé el artículo 6° de la Constitución General, y es sobreinclusiva, en virtud de que presupone categorías de información que no debe ser entregada sin que se lleve a cabo una prueba de daño, en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Lo anterior, debido a que comprende una reserva de información que excluye de manera previa, absoluta e indeterminada el acceso a la información contenida en las bases de datos del Sistema Nacional de Información, dejando exclusivamente su consulta a las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe.

En ese sentido, se decidió que atendiendo a una interpretación sistemática de ambos ordenamientos, esa clasificación de información como reservada sólo será válida en la medida en que la autoridad verifique la prueba de daño a que se refiere la referida Ley General de Transparencia.

II. Motivos de disenso en contra de la decisión adoptada por la mayoría de las y los integrantes del Tribunal Pleno

Estimo indispensable tener en cuenta el contenido íntegro del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual prevé lo siguiente:

“Artículo 110. Los integrantes del Sistema están obligados a permitir la interconexión de sus Bases de Datos para compartir la información sobre Seguridad Pública con el Sistema Nacional de Información, en los términos de esta Ley y otras disposiciones jurídicas aplicables.

Para efecto de dar cumplimiento al párrafo anterior, se adoptarán los mecanismos tecnológicos necesarios para la interconexión en tiempo real y respaldo de la información.

La información contenida en las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, podrá ser certificada por la autoridad respectiva y tendrá el valor probatorio que las disposiciones legales determinen.

Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, así como los Registros Nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema, **cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga.**

(Énfasis añadido)."

El estudio de constitucionalidad del cuarto párrafo del artículo transcrito descansa en sí por el hecho de que la Ley General de Seguridad Pública afirma que es reservada la información contenida en las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información y de los Registros Nacionales, y que sostenga que dicha información es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública, por lo que *el público no tendrá acceso* a la información que en ellos se contengan, implica que se está ante una reserva absoluta de información.

Desde esa aproximación, no hay duda de que el artículo 110 transcrito sí establece —*prima facie*— una restricción al derecho de acceso a la información, por lo que —como ya he sostenido en otros asuntos¹ en los que se analizaron normas que establecían reservas de información— no basta con afirmar que dicha reserva de información es “absoluta”, sino que se requiere de la aplicación de un test de proporcionalidad para sostener que ésta es inconstitucional, ya que podrían existir casos en los cuales dichas limitaciones sean necesarias, como lo prevé el artículo 6 de la Constitución General.

Dicho lo anterior, considero indispensable tener en cuenta que en la exposición de motivos de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública², se advierte que dicho sistema tiene como fin unificar las bases de datos y concentrarlos en una sola matriz, de modo que las instituciones de seguridad pública compartan datos e información que les permita desplegar y cumplir con sus funciones, a fin de contar con una herramienta eficaz para combatir la inseguridad que azota a nuestro país, de lo que se sigue que la medida legislativa **persigue una finalidad constitucionalmente válida**.

En efecto, el artículo 21 de la Constitución General³ establece que la seguridad pública tiene como finalidad —entre otras— contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social; además, prevé la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública que incluye el establecimiento de un sistema nacional de información en donde se almacenan y registran un cúmulo de datos relacionados con la seguridad pública, para que las autoridades en la materia puedan desempeñar de forma óptima sus funciones.

Ahora bien, desde mi punto de vista, la medida en cuestión **resulta idónea** para contribuir a la consecución del fin pretendido, porque la restricción de la información de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información y de los Registros Nacionales, para que sea consultada sólo por las instituciones de Seguridad Pública facultadas, puede contribuir a evitar riesgos a la seguridad pública que podrían ocasionarse si su acceso fuera totalmente abierto, pues la propagación de este tipo de información sensible y su uso indebido podría generar alteraciones al interés público.

No obstante, estimo que la porción normativa en estudio **no supera la grada de necesidad**, en virtud de que podrían existir medidas alternativas menos lesivas al derecho fundamental de acceso a la información e igualmente idóneas para lograr el fin legítimo buscado.

¹ Así lo ha sostenido en las AI 73/2017 y 80/2018.

² “... La inseguridad pública es uno de los problemas que aqueja mayormente a la sociedad mexicana. En los últimos años se han implementado diversas estrategias y acciones de gobierno para hacer frente a la crisis que en la materia atraviesa el país desde hace varios años, tales como la creación de la Policía Federal, de la División General de Gendarmería, la estructuración del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

(...)

Esta iniciativa propone sustituir el actual Sistema Nacional de Información por **el Sistema Nacional de Información en Seguridad Pública que, a diferencia del Sistema actualmente previsto en la ley, unificará las bases de datos y las concentrará en una sola matriz**. De esta forma, el nuevo sistema consolidará un conjunto integrado, organizado y sistematizado de datos, que permita a las instituciones de seguridad pública y de impartición de justicia generar datos compartidos, su consulta e interconexión, lo que facilitará el cumplimiento de sus funciones e integrará una herramienta de gran utilidad para la protección de los derechos humanos en las detenciones y en la ejecución de sentencias, privilegiará el debido proceso y facilitará la actuación del Fiscal y, particularmente de las Unidades de Supervisión a Medidas Cautelares y Suspensión Condicional del Proceso a nivel nacional...”.

³ “**Artículo 21.**

(...)

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

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán **el Sistema Nacional de Seguridad Pública**, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

(...)

b) **El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública** a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. **El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema...**”.

En efecto, como antes mencioné, el cuarto párrafo del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que la información contenida en las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información y los Registros Nacionales debe considerarse como reservada, para posteriormente establecer que a dicha información sólo pueden acceder las instituciones de Seguridad Pública facultadas, por lo que el público no tendrá acceso a la información ahí contenidos.

Es decir, la restricción para el público es respecto de toda la información contenida en las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información y los Registros Nacionales. El propio cuarto párrafo del artículo 110 precisa que las bases y registros antes mencionados se hacen consistir en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del sistema.

Visto el contenido de las bases y registros, la cuestión que surge es si toda la información que en ellos se contiene puede ser eficaz para combatir la inseguridad que azota a nuestro país. Lo cierto es que apriorísticamente es sumamente complejo sostener una respuesta en sentido afirmativo. La realidad es que, para saber cuál información persigue la finalidad constitucional de combatir la inseguridad, se requiere valorar caso a caso de forma específica.

Así, el que toda la información contenida en las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información y los Registros Nacionales sea sólo consultable por las instituciones de Seguridad Pública facultadas y, por ende, esté restringida para todo el público, me convence de que es imposible determinar —*a priori*— qué información podría poner en riesgo la seguridad pública.

En ese sentido, estimo que el legislador podría haber optado por otras alternativas posibles que le permitieran cumplir con el fin perseguido con la restricción analizada. Tal caso podría haber sido que en el análisis caso a caso se definiera qué información de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información y los Registros Nacionales pondría en riesgo la seguridad pública y, por ende, establecer que sólo ese tipo de información podría ser consultable por las instituciones de Seguridad Pública facultadas y, en esa medida, estaría restringida para todo el público; o bien, establecer categorías de información delimitadas empíricamente que pudieran estar relacionadas de forma exclusiva con la protección a la seguridad pública.

Ejemplo de lo anterior, lo encontramos en la Ley Nacional del Registro de Detenciones. En efecto, el registro de detenciones es uno a los que se refiere el cuarto párrafo del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, pero el artículo 30⁴ de la Ley Nacional del Registro de Detenciones permite a la persona privada de la libertad y su representante el acceso a la información contenido en el citado registro.

Esto es, la información del Registro Nacional de Detenciones que, en principio, sólo sería consultable por las instituciones de Seguridad Pública facultadas, puede ser consultada también por sujetos diversos a ellas; de ahí que el legislador sí pudo haber realizado un esfuerzo para ser mucho más específico respecto de la información sobre la cual sólo pueden acceder las instituciones de Seguridad Pública, conforme al cuarto párrafo del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

No obstante, desde mi punto de vista, el vicio de inconstitucionalidad antes advertido no requiere que se invalide la totalidad del cuarto párrafo del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sino basta que se declare la invalidez de la porción normativa *“cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga”*.

Efectivamente, al invalidar la porción normativa referida en el párrafo anterior, se tiene que la reserva de la información de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información y de los Registros Nacionales deja de ser absoluta, ya que se sujetaría a la interpretación sistemática que tendría que hacerse a la luz de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

⁴ “Artículo 30. La persona privada de la libertad y su representante legal, tendrán acceso a la información contenida en el Registro, de conformidad con los lineamientos que al efecto emita la Secretaría”.

En la acción de inconstitucionalidad 66/2018⁵ se analizó la validez constitucional del artículo 36 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública del Estado de Baja California⁶, en la que sostuve que no existía una reserva absoluta de la información pública, en tanto que el propio numeral impugnado remitía a la ley local en materia de transparencia y acceso a la información.

Por otro lado, en la acción de inconstitucionalidad 80/2018⁷ se estudiaron algunos artículos de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas⁸, y del análisis integral de toda la ley se apreciaba que en uno de sus numerales también existía una remisión a la ley local en materia de transparencia y acceso a la información, aun cuando se encontraba en una disposición diversa a la impugnada. Así, en ese asunto expresé que de una interpretación sistemática de las normas involucradas me llevaba a concluir que no existía la reserva absoluta, pues aun cuando estuviera en otra disposición, lo cierto es que permeaba toda la ley.

Por último, en las acciones de inconstitucionalidad 88/2018⁹ y 94/2018¹⁰ se abordó una temática similar a la que he venido narrando, y respecto de esos asuntos argumenté que aun cuando la norma no remitiera expresamente a las leyes de transparencia y acceso a la información locales, lo cierto es que se referían a las “disposiciones aplicables”, lo que debía interpretarse de forma armónica, para llegar a la aplicación de las leyes de transparencia locales¹¹.

⁵ Fallada en la sesión del diez de febrero de dos mil veinte. En la parte relativa a la interpretación sistemática entre la norma que preveía la reserva y las disposiciones locales en materia de transparencia y acceso a la información, el Pleno decidió desestimar la acción de inconstitucionalidad. La votación recabada sobre el tema en comento fue la siguiente: a) seis votos por la invalidez de la norma impugnada de las ministras Ríos Farjat y Piña Hernández, así como de los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pérez Dayán; y, b) a favor de la validez de la norma impugnada de la ministra Esquivel Mossa, así como los ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea.

⁶ Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública del Estado de Baja California.

“Artículo 36. En el uso de la fuerza pública y la planeación de operativos, siempre se tomará en consideración la salvaguarda de los objetivos y principios generales objeto de la Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables, quienes además deberán cumplir con lo siguiente: (...)

II. Determinar el mando de la Institución Policial responsable del operativo, con las obligaciones siguientes: (...)

h) Grabar y filmar el desarrollo del operativo desde el inicio hasta su conclusión. **Dichas grabaciones de audio o video se considerarán como información reservada, y el derecho a su acceso se ejercerá de conformidad con lo establecido a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California...**”.

⁷ Resuelta en la sesión del trece de febrero de dos mil veinte, por mayoría de siete votos de las ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y Ríos Farjat, así como de los ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de reconocer la validez del artículo 23, fracción I, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas. Los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. Por mayoría de seis votos de las ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, así como de los ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de reconocer la validez del artículo 23, fracción II, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas. La ministra Ríos Farjat, así como los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra. Por mayoría de seis votos de las ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, así como de los ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de reconocer la validez del artículo 33, en su porción normativa “las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada”, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas. La ministra Ríos Farjat, así como los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.

⁸ Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas.

“Artículo 22. La información obtenida por los sistemas de videovigilancia, conforme a los lineamientos de la presente Ley, **debe registrarse, clasificarse y tratarse de conformidad con lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados, ambas del Estado de Zacatecas**”.

“Artículo 23. La información recabada con base en la presente Ley, **se considerará reservada** en los siguientes casos:

I. Aquella cuya divulgación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, sistemas, tecnología o equipos útiles a la generación de inteligencia para la prevención o el combate a la delincuencia...”.

⁹ Fallada en la sesión del diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de diez votos de las ministras Piña Hernández y Ríos Farjat, así como de los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. La ministra Esquivel Mossa votó en contra.

¹⁰ Resuelta en la sesión del diecisiete de febrero de dos mil veinte, por mayoría de seis votos de las ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, así como de los ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de reconocer la validez del artículo 10, salvo su porción normativa “Toda”, de la Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí. La ministra Ríos Farjat, así como los ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.

¹¹ Ley de Seguridad del Estado de México.

“Artículo 109. La certificación es el proceso mediante el cual los integrantes de las instituciones de seguridad pública se someten a las evaluaciones periódicas establecidas por el Centro, en los procedimientos de ingreso, promoción y permanencia.

(...)

Los resultados de los procesos de evaluación y los expedientes integrados al efecto, **serán confidenciales**, salvo en aquellos casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales y **se mantendrán en reserva en los términos de las disposiciones jurídicas aplicables**”.

Ley de Control de Confianza del Estado de San Luis Potosí.

“Artículo 10. Toda la información que derive del proceso de evaluación y control de confianza, incluidos los expedientes, **será considerada como reservada y confidencial, con excepción de lo que establezcan las disposiciones legales aplicables**, así como en aquellas (sic) casos en que deban presentarse en procedimientos administrativos o judiciales.

Conforme a lo narrado anteriormente, considero conveniente que, en aras de ser deferente con el legislador y su pretensión de reservar *ex ante* la información de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información y de los Registros Nacionales, a efecto de que sea acorde con todo el sistema relacionado con el derecho fundamental de transparencia y acceso a la información, lo que debe imperar es una interpretación sistemática de la primera parte del cuarto párrafo del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública con los numerales 4, 100, 113, fracción XIII, y 114 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹², a efecto de concluir que ya no existe una reserva absoluta, en tanto que toda reserva de información debe interpretarse en atención a las bases, principios y disposiciones de la última de las leyes generales mencionadas.

Así, conforme a ese ejercicio interpretativo se tiene que: **i)** es verdad que la porción normativa del cuarto párrafo del artículo 110 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública prevé una reserva de información *ex ante*, pero ello está permitido por la propia Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; **ii)** al margen de la forma en que se redacte una reserva de información, ello no la excluye de la obligación de fundarla y motivarla a través de la prueba de daño; y, **iii)** para actualizar la reserva contenida en la norma impugnada, requiere que la información se sujete a la prueba de daño a efecto de determinar si debe o no darse a conocer total o parcialmente la información.

Consecuentemente, a partir de la invalidez de la porción normativa *“cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga”* del artículo 110 de la Ley General de Sistema Nacional Seguridad Pública, en relación con la interpretación sistemática entre ese numeral y los diversos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, concluyo que para que se clasifique como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información y de los Registros Nacionales, se requiere que en cada caso específico de solicitud de información el sujeto obligado justifique si debe clasificarse como reservada a partir de la aplicación de la prueba de daño y, sólo después de ello, puede colegirse que las personas no tendrán acceso a la información que ahí se contenga.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de siete fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia del dos de marzo de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 66/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

¹² “**Artículo 4.** El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones que se establezcan en la presente Ley, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley Federal, las leyes de las Entidades Federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; **sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por esta Ley”.**

“**Artículo 100.** La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente Título.

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 contravenirlos.

Los titulares de las Áreas de los sujetos obligados serán los responsables de clasificar la información, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, la Ley Federal y de las Entidades Federativas”.

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

(...)

XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales”.

“**Artículo 114.** Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se **deberán fundar y motivar**, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente Título”.

VOTO ACLARATORIO QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 66/2019

El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 66/2019, en sesión de dos de marzo de dos mil veinte, analizó la constitucionalidad del artículo 110, párrafo cuarto, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil diecinueve.

Al respecto, se declaró por mayoría de ocho votos la **invalidez** de la porción normativa *“cuya consulta es exclusiva de las instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga”*, al considerar, en esencia, que dicha porción establece una reserva de información que excluye de manera previa, absoluta e indeterminada el acceso a la información contenida en las bases de datos del Sistema Nacional de Información.

Además, se reconoció por mayoría de ocho votos la **validez** de la primera parte del párrafo impugnado que establece que *“se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información, así como los Registros Nacionales y la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternativas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema”*, al considerar que, atendiendo a una interpretación sistemática e interrelacionada de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la clasificación de información como reservada sólo será válida cuando la autoridad realice una prueba de daño conforme a lo previsto en el artículo 114 de la Ley General de Transparencia.

En relación con lo anterior, quiero aclarar que conforme al criterio que he sostenido en diversos precedentes, como son las **acciones de inconstitucionalidad 56/2018 y 73/2017**, es que debió declararse la invalidez de todo el párrafo impugnado, ya que, para mí, clasificar como reservada toda la información contenida en las Bases de Datos del Sistema Nacional de Información y en los Registros Nacionales es violatorio del principio de máxima publicidad, pues constituye una limitación *a priori*, genérica, total e indeterminada que impide a la autoridad realizar una prueba de daño a la información que se solicite. En este orden de ideas, no estimo procedente una interpretación sistemática para concluir que es aplicable al artículo impugnado lo previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, toda vez que la disposición normativa, a mi parecer, es categórica en establecer una reserva absoluta al derecho humano de acceso a la información.

Sin embargo, en esta ocasión, al advertir que no se alcanzaba la votación necesaria para declarar la invalidez de todo el párrafo combatido, decidí votar por la invalidez de la porción normativa declarada inconstitucional por la mayoría del Pleno y, en consecuencia, aceptar la interpretación sistemática propuesta.

En mérito de lo expuesto, sirvan estas líneas para aclarar el voto expresado.

Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de dos fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original del voto aclaratorio formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia del dos de marzo de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 66/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a cuatro de mayo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.