



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

ACUSE

2010 AGO 13 PM 9 55

CIRCUITO DE
CERTIFICACION JUDICIAL
Y CORRESPONDENCIA

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACION

Recibido de un enviado, en (34) fojas y (4) copias
del mismo, con:

033373

- Un Disco Compacto.

- Copia Certificada del oficio DERL-1P3A-4858, en
(1) foja.

- Copia de un extracto del Periódico Oficial del
Estado de Baja California, en (3) fojas.

Demanda de acción de
inconstitucionalidad, promovida por la
Comisión Nacional de los Derechos
Humanos.

**Ministros que integran el Pleno de
la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Pino Suárez 2, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personalidad que acredito con copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República (anexo uno); con domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Carretera Picacho-Ajusco 238, piso 7, Colonia Jardines en la Montaña, Delegación Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegados, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Rubén Francisco Pérez Sánchez, Rosaura Luna Ortiz, Jorge Luis Martínez Díaz y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 1508301, 3547479, 1985959 y 2196579, respectivamente, que los acreditan como licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y licenciados César Balcázar Bonilla, Román Gutiérrez Olivares, Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa y Juan Jesús Godínez González; así como a Jesús Eduardo Villar Román, María Guadalupe Vega Cardona y Yocelin Sánchez Rivera; con el debido respeto comparezco y expongo:

De conformidad con lo dispuesto en el inciso g), de la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y relativos de la Ley Reglamentaria, dentro del plazo establecido en el segundo párrafo, del precepto constitucional y fracción citados, y 60 de la citada Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

En acatamiento al artículo 61, de la Ley Reglamentaria, manifiesto:

I. Nombre y firma del promovente:

Luis Raúl González Pérez, en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Firma al calce del documento.

II. Los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas:

A. Órgano Legislativo: Congreso del Estado de Baja California.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador del Estado de Baja California.

III. La norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Artículo 36, fracción II, inciso h), en la porción normativa "Dichas grabaciones de audio o video se considerarán como información reservada, y", de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza en el Estado de Baja California, publicado mediante el Decreto Número 233, en el Periódico Oficial de esa entidad el 13 de julio de 2018, cuyo texto es el siguiente:

"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 objeto de la ley y demás disposiciones jurídicas aplicables, quienes además deberán cumplir con lo siguiente:

I. (...);

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.

III. (...);



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

- IV. (...);
- V. (...);
- VI. (...), y
- VII. (...)."

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- Artículos 1, 6, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículos 1, 2, 13 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículos 2, 9 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de acceso a la información pública
- Derecho a la seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.
- Principio de máxima publicidad.

VI. Competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de 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 Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 1, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de la norma precisada en el apartado III del presente ocurso.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

VII. Oportunidad en la promoción.

Acorde al artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

En el caso, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el 13 de julio de 2018, por lo que el plazo para presentar la acción corre del sábado 14 de julio de 2018 al domingo 12 de agosto de la misma anualidad. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la actual demanda, por disposición legal expresa del citado artículo 60, la misma, puede presentarse el primer día hábil siguiente. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, la acción es oportuna.

VIII. Legitimación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente dispone que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México es parte y, respecto de las legislaciones federales y de las entidades federativas, en los siguientes términos:

"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



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

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; (...).”

Conforme al citado precepto Constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos del primer párrafo, del artículo 11, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 Constitucional, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59, del mismo ordenamiento legal.

Dicha representación y facultades, se encuentran previstas en el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y en el diverso 18, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preceptos que, por su relevancia, a continuación, se citan:

De la Ley:

“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, y (...).”

Del Reglamento Interno:

“Artículo 18. (Órgano ejecutivo)

La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.”



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

IX. Introducción.

La Constitución Federal, a partir de la reforma al del 6 de diciembre de 1977, en su artículo 6° reconoció el derecho humano de acceso a la información, instituyendo desde entonces el deber del Estado de respetarlo y garantizarlo. Posteriormente, el 20 de julio de 2007, el artículo antes referido fue sometido a diversas adiciones con la finalidad de ampliar la protección de ese derecho, por lo cual se establecieron las bases y principios bajo los cuales debe regirse su ejercicio.

Así, el derecho de acceso a la información pública, al ser un derecho humano reconocido en el texto constitucional, vincula a las autoridades del Estado, en cualquiera de los tres órdenes de gobierno, a que la información bajo su posesión, por regla general es pública y solo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad.

A este respecto, cabe precisar que por información pública se entiende el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público.

Es así que, toda persona, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, tiene acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos y para la efectiva tutela de este derecho, existen mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos.

Contrario a lo anteriormente expuesto, el 13 de julio de 2018 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el Decreto Número 233, por el cual se aprobó la creación de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en dicha entidad, misma que tiene por objeto regular el ejercicio del uso de la fuerza por parte de los Miembros de las instituciones policiales en el Estado de Baja



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

California en cumplimiento de sus funciones¹ dentro de la cual se contempla una restricción inconstitucional al derecho de acceso a la información en su artículo 36, que para mayor especificación se transcribe:

“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 objeto de la ley y demás disposiciones jurídicas aplicables, quienes además deberán cumplir con lo siguiente:

VIII. (...);

IX. 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 ejercitará de conformidad con lo establecido a la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública para el Estado de Baja California.

...”

De la transcripción realizada se desprende que la norma establece una reserva legal previa y genérica respecto de la información recabada durante los operativos realizados en los cuales las autoridades de Seguridad Pública hagan uso de la fuerza pública, lo que genera una trasgresión directa al derecho humano de acceso a la información y al principio de máxima publicidad como rector de éste derecho.

A juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el artículo 36, fracción II, inciso h), en la porción normativa “Dichas grabaciones de audio o video se considerarán como información reservada y” deviene inconstitucional, al disponer, *ex ante*, de forma genérica, absoluta y apriorística que toda información recabada de las grabaciones y filmaciones, se considerará como reservada por las autoridades de seguridad pública.

Dicho numeral constituye una reserva total e indeterminada de información que, por regla general, debe ser pública máxime que en la Constitución General en

¹ Artículo 1. De la Ley que Regular el Uso de la Fuerza en el Estado de Baja California.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

su artículo 6°, solo se contemplan dos supuestos por los cuales podrá reservarse información, lo cual no es absoluto pues precisa que solo será por un tiempo determinado, en consecuencia, la norma cuya invalidez se solicita, resulta contraria al principio de máxima publicidad y al derecho fundamental de acceso a la información.

Aunado a lo anterior, la norma establece una prohibición directa para acceder a la información obtenida por las grabaciones y filmaciones de los operativos que se realicen al calificarla como reservada, pero a su vez, la propia norma establece una expectativa de acceso, la cual no podrá materializarse a través del sistema de acceso que prevé dicha norma local.²

En consecuencia, la norma impugnada contiene un vicio de inseguridad jurídica en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en razón de que, la norma clasifica como reservadas las grabaciones de los operativos, pero a su vez señalar que el acceso a dicho material podrá otorgarse en los términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California.

De lo anterior se desprende que, el legislador del Estado de Baja California, presume como aplicativa la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la entidad, ello entonces, al remitir a dicha norma local para acceder a la información, genera una contradicción, pues el precepto que se impugna dispone que dichas grabaciones y filmaciones tendrán el carácter de reservadas, sin embargo, remite a dicha ley, generando una expectativa de acceso.

Ello implica una transgresión a los numerales 1, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en sus artículos 1 y 9, mismos que consagran respectivamente la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, el derecho a la seguridad jurídica y al principio de legalidad, máxime que este se brinde por el mismo Estado.

² Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Baja California.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El artículo 36, fracción II, inciso h), en la porción normativa "*Dichas grabaciones de audio o video se considerarán como información reservada, y*", de la Ley Regula el Uso de la Fuerza en el Estado de Baja California, al establecer de forma previa y genérica que las grabaciones y filmaciones realizadas por elementos de seguridad en el marco del desarrollo de un operativo serán consideradas como información reservada —incluso aquella que no necesariamente se encuentre relacionada con razones de interés público y seguridad nacional o la que derive de violaciones graves a derechos humanos— se traduce en una vulneración al derecho humano de acceso a la información pública y al principio de máxima publicidad reconocidos en el artículo 6° de la Constitución Federal.

La protección al derecho humano de acceso a la información se encuentra reconocido en los artículos 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, mismo que se ha reconocido como esencial para el Estado de derecho garante de los derechos humanos.

Contrario a lo establecido por el bloque de constitucionalidad en materia de acceso a la información, el artículo 36, fracción II, inciso h), en la porción normativa "*Dichas grabaciones de audio o video se consideran como información reservada, y*", de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de Baja California, vulneran los derechos humanos de acceso a la información, seguridad jurídica y el principio de máxima publicidad.

De la literalidad de la norma objeto de control,³ se desprende que dicho precepto

³ "**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 objeto de la ley y demás disposiciones jurídicas aplicables, quienes además deberán cumplir con lo siguiente:

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

...



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

invierte la regla general prevista en el marco de regularidad constitucional, pues la norma establece un universo de reserva previo e indeterminada.

Lo anterior, al disponer de manera genérica, indeterminada y apriorística que la información en poder de las autoridades de seguridad pública derivada de las grabaciones o filmaciones realizadas en el marco de operativos donde se haga uso de la fuerza pública en esa entidad, será reservada, vulnerando con ello el derecho de acceso a la información.

Adicionalmente, el precepto impugnado genera una contradicción al remitir en el mismo numeral a la ley de transparencia local, lo que consecuentemente, genera inseguridad jurídica respecto de información previamente calificada como reservada, pero estableciendo una expectativa de acceso.

En ese orden de ideas, nos encontramos frente a una norma que invierte la regla general en materia de acceso a la información. Esto es, la norma dispone que por regla general que las grabaciones o filmaciones realizadas en el marco de operativos donde se haga uso de la fuerza pública son reservadas y existe una expectativa de poderlas hacer públicas.

Lo anterior implica una vulneración directa a los derechos de acceso a la información de seguridad jurídica, y al principio de máxima publicidad, conforme al cual, toda la información en posesión de cualquier autoridad es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.

*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.*

- III. (...);
- IV. (...);
- V. (...);
- VI. (...), y
- VII. (...)."



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

A. Transgresión al derecho de acceso a la información y al principio de máxima publicidad.

Respecto del derecho de acceso a la información consagrado en el artículo 6º de la Constitución Federal, debemos recordar que el mismo hace referencia a la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de la elección de las personas. Es así que, el acceso a la información se distingue de otros derechos por su doble carácter: como derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos.

Por ello, además del valor propio que por sí implica, tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social en todo Estado de Derecho.⁴

Al respecto, ese Alto Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho de acceso a la información se compone por los siguientes elementos:

- I. **Por regla general, toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y solo puede ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad.**

En ese tenor, se entiende por información pública al conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad,

⁴ Jurisprudencia: P./J. 54/2008, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, página 743, Materia Constitucional, del rubro siguiente: **"ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL."**



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público.⁵

- II. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos;
- III. Para la efectiva tutela de este derecho, se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto al derecho humano en comento, ha concretado las siguientes pautas:

- I. El acceso a la información pública es un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista una legítima restricción.⁶
- II. Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción.⁷

⁵ Tesis: 2a. LXXXVIII/2010, de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXII, agosto de 2010, Novena época, página 463, Materia Constitucional, Administrativa, del rubro siguiente: **"INFORMACIÓN PÚBLICA. ES AQUELLA QUE SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO Y ORGANISMO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, SIEMPRE QUE SE HAYA OBTENIDO POR CAUSA DEL EJERCICIO DE FUNCIONES DE DERECHO PÚBLICO"**.

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile, Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), párr. 77; Cfr. Caso López Álvarez, párr. 163; Caso Ricardo Canese, párr. 80; y Caso Herrera Ulloa, párr. 108-111.

⁷ *Ibidem*



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

- III. Este derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades.⁸
- IV. La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.⁹
- V. Los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar información.¹⁰
- VI. Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, orden al órgano correspondiente la entrega de la información.¹¹
- VII. Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.¹²

Pese a lo anterior, el legislador de Baja California en el artículo 36, fracción II, inciso h), en la porción normativa "*Dichas grabaciones de audio o video se consideran como información reservada, y*", estableció una prohibición absoluta para acceder a la información que se recabe por los miembros de seguridad pública que realicen operativos mediante el uso de la fuerza pública.

Como se puede apreciar, la prohibición del acceso a la información que

⁸ *Ibídem*, párr. 80.

⁹ *Ibídem*, párr. 92.

¹⁰ *Ibídem*, párr. 163.

¹¹ *Ibídem*, párr. 137.

¹² *Ibídem*, párr. 161 y 163.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

establece la Ley que se impugna, resulta contraria al principio de máxima publicidad ya que califica en su totalidad a las grabaciones y filmaciones de los operativos en los cuales se utilice la fuerza pública como información reservada, consecuentemente, dicha disposición vulnera el parámetro de protección y respeto a los derechos humanos.

En efecto, el estándar constitucional para establecer si la información en posesión de sujetos obligados debe ser reservada, es determinar de forma casuística si su difusión puede efectivamente generar un daño a intereses estatales relevantes tutelados a nivel constitucional, sin atender al órgano estatal que la genera.

Lo anterior, pues si bien existe posibilidad de que la publicidad general de la información sea sujeta a un claro régimen de excepciones. Este sistema de excepcionalidad responde a un sistema de reglas que deben estar claramente definidas y además deben resultar legítimas y estrictamente necesarias en una sociedad democrática.

Al respecto, conviene tener presente que nuestra Norma Suprema estipula de manera clara que, por regla general, toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo es pública y la restricción de la misma puede darse solamente en casos de excepción y mediante reserva temporal, la cual podrá realizarse cuando se cumplan las siguientes condiciones:

A. Por razones de:

1. Interés público y,
2. Seguridad Nacional,

B. En los términos que fijen las leyes.

Por cuanto hace al inciso A anterior, en relación con las razones de interés público, las autoridades poseedoras de información deberán valorar en cada caso concreto, si el proporcionar la información solicitada causaría un perjuicio al interés de la colectividad de una manera mayor al beneficio que supondría al



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

solicitante detentar los datos públicos que se encuentren en poder del Estado.

Resulta contrario al sistema de reserva de información toda disposición que realice una clasificación absoluta, a priori y *ex ante* de la información pública. Esto es así, porque la piedra angular del derecho de acceso a la información lo constituye el principio de máxima publicidad, que implica como regla general que toda la información en posesión de los sujetos obligados debe ser pública, completa, oportuna y accesible.

En adición a lo anterior, la Segunda Sala de ese Alto Tribunal ha reconocido que, en las leyes reguladoras de la materia pueden válidamente establecerse restricciones al derecho de acceso a la información, con la condición de que tales límites atiendan a intereses públicos o de los particulares y encuentren justificación racional en función del bien jurídico a proteger, es decir, que exista proporcionalidad y congruencia entre el derecho fundamental de que se trata y el interés que se pretenda proteger.¹³

Sin embargo, de la lectura de la disposición impugnada, se aprecia que no se justifica el interés público pues hace una reserva genérica de la totalidad del contenido de las grabaciones y filmaciones en donde se desarrolle un operativo en el cual se haga uso de la fuerza pública, lo que la vuelve una norma incompatible con el marco de regulación constitucional en materia de acceso a la información, pues rompe el sistema de excepcionalidad de reserva de información al limitar de forma injustificada, el derecho a la información fuera de los supuestos autorizados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es así que, del artículo 36, fracción II, inciso h), en la porción normativa "*Dichas grabaciones de audio o video se consideran como información reservada, y*",

¹³ Tesis 2a. XLIII/2008 de la Segunda Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, del rubro: **TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.**



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

contempla una reserva total de las grabaciones y filmaciones que sean generadas por los miembros de los operativos de seguridad pública cuando se haga uso de la fuerza pública, por ello debe realizarse una ponderación casuística que permita determinar si efectivamente la información podrá ser reservada por razones de interés público y seguridad nacional, situación que la norma no permite, y por tanto es contraria a la Constitución.

Sobre este punto, puede traerse a colación el Dictamen de la Cámara de Diputados, de la reforma al artículo 6° de la Constitución Federal, en el que el Poder Revisor de la Constitución sostuvo: "que, como todo derecho fundamental, su ejercicio no es absoluto y admite excepciones. En efecto, existen circunstancias en que la divulgación de la información puede afectar un interés público valioso para la comunidad. Por ello, obliga a una ponderación conforme a la cual, si la divulgación de cierta información puede poner en riesgo de manera indubitable e inmediata un interés público jurídicamente protegido, la información puede reservarse de manera temporal." Por lo cual, toda reserva debe tener una justificación, sustentada en el interés público.

Respecto al requisito señalado con el inciso B, al remitir a los términos fijados por las leyes, ello refiere precisamente a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, a la que alude la fracción VIII, del apartado A, del artículo 6° constitucional, cuya expedición mandata de manera expresa la Norma Fundante al órgano legislativo de la Federación.

Además, la Norma Fundamental establece que la reserva de información está sujeta a una temporalidad, que a su vez ha sido especificada en la ley secundaria, en atención a lo dispuesto por el artículo 6° Constitucional. Es así que, puede afirmarse que la reserva permanente de la información pública es indudablemente inconstitucional.

Derivado de lo anterior, se puede apreciar que la reserva de información establecida por el artículo impugnado de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza Pública en el Estado de Baja California, no está sujeta a una temporalidad concreta, por lo cual contraviene el contenido del derecho humano de acceso a



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

la información pública.

La reserva temporal de información, está sujeta a un interés público es decir por un bien mayor que permite al Estado desarrollar ciertas actividades en favor de los gobernados, y donde el sigilo es necesario para el éxito de tal encomienda; sin embargo, esa reserva de información no se actualiza en todos los casos y de forma permanente o indeterminada, *ad perpetuam*, sino que **es en función de un fin y por un periodo determinado**, razón por la cual, cuando ese fin o temporalidad se cumplen, desaparecen las causas que permiten la reserva de la información.

En suma, la información calificada como reservada podrá permanecer con tal carácter hasta por el periodo que determine la ley, la que podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su reserva o cuando haya transcurrido el periodo determinado por la autoridad; sin embargo, en la norma tildada de inconstitucionalidad no se establece un plazo de reserva, sino que, como se dijo, la prohibición de acceder a la información es permanente.

En consecuencia, la norma que se impugna resulta contraria al principio de máxima publicidad pues para determinar si la información es susceptible de ser reservada, la misma, remite a una ley de carácter local, para que en el caso concreto pueda darse el acceso al derecho de acceso a la información, resulta inclusive contradictorio en sí mismo, ya que establece una prohibición directa para el acceso a la información, pero genera también un posible acceso por medio de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Baja California, vulnerándose así el principio de seguridad jurídica.

Ello entonces, en un ejercicio de contraste entre lo dispuesto por la Constitución Federal, como requisitos válidos para limitar el derecho de acceso a la información, y lo que se desprende el artículo impugnado se puede advertir un distanciamiento de los principios y bases generales que regulan el ejercicio de este derecho. De modo que la disposición combatida se traduce en una afectación a este derecho fundamental, lo que deriva en su inconstitucionalidad e inconvencionalidad.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Se estima pertinente precisar que, el precepto impugnado, genera incertidumbre jurídica al establecer una reserva de información genérica y una prohibición al acceso de información —grabaciones y filmaciones de los miembros que desarrollen el operativo respectivo—, aunado que dicha reserva se califica como general, pero, por otro lado, la misma norma permite el acceso a la información pública siempre y cuando se dé por medio de la Ley de Transparencia local, vulnerando así, el derecho como primero punto de acceso a la información y, en vía de consecuencia a la seguridad jurídica, ya que, en primer término imposibilita tal derecho y, en segundo punto, permite el acceso a tal derecho.

En esta tesitura, deben imperar los principios de máxima publicidad y transparencia, los cuales se ven conculcados por la norma impugnada, al mantener como reservada información que no debe serlo y que pudiera resultar necesaria para proteger los derechos de las personas y la estabilidad democrática del Estado, por lo que se debe garantizar que toda persona pueda acceder a información de carácter público, la cual solamente debe ser restringida por un limitado catálogo de excepciones, asegurando que toda negación al acceso a información pública sea justificada, correspondiendo a las autoridades acreditar que se hace en beneficio de un bien mayor.

En apoyo a lo anterior, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha establecido que:

"Con todo, el derecho de acceder a la información pública en poder del Estado no es un derecho absoluto, pudiendo estar sujeto a restricciones. Sin embargo, estas deben, en primer término, estar previamente fijadas por ley - en sentido formal y material- como medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público. En segundo lugar, las restricciones establecidas por ley deben responder a un objetivo permitido por el artículo 13.2 de la Convención Americana, es decir, deben ser necesarias para asegurar "el respeto a los derechos o a la reputación de los demás" o "la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas". Las limitaciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática y orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Ello implica que de todas las alternativas deben escogerse aquellas medidas que



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

restrinjan o interfieran en la menor medida posible el efectivo ejercicio del derecho de buscar y recibir la información.”¹⁴

En este orden de ideas, en materia de derecho a la información pública, la regla general en un Estado democrático de derecho debe ser el acceso a ésta y la máxima publicidad, la cual solo puede ser restringida bajo los límites o excepciones estrictamente estipuladas en la Constitución Federal, a saber, por:

1. Los intereses nacionales;
2. Los intereses de la sociedad; y
3. Los derechos de terceros.

Dichas limitantes han dado origen a la figura conocida en la doctrina como “reserva de información” o “secreto burocrático”. En otras palabras, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, con apego a las normas constitucionales y legales, no puede limitar de manera discrecional el derecho a la información, sino que el respeto a su ejercicio debe ser amplio, solamente encontrando ciertas excepciones que a su vez lo garantizan.

Debe enfatizarse que, si bien es cierto que el derecho de acceso a la información admite restricciones, éstas deben cumplir con dos condiciones para ser válidas:

1. Que tengan sustento legal, tanto en sentido material como formal, impidiendo que se deje al arbitrio de las autoridades.
2. Que se encuentren en concordancia con lo establecido en el marco constitucional y convencional.

En el caso que nos ocupa, nos encontramos ante una norma que restringe de forma desproporcional y por tanto contrarias a la obligación de las autoridades de que prevalezca el principio de máxima publicidad de la información en su

¹⁴ Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, Párr. 229.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

posesión, fuera del marco constitucional y convencional.

Debe reiterarse que, el derecho de acceso a la información reconocido en el artículo 6° de la Constitución Federal, entendido como el derecho de toda persona a solicitar, investigar, buscar, recibir y difundir información, tiene como regla general el acceso a ésta y como excepción la clasificación de reserva, sin embargo, dicha clasificación, como ya se ha señalado, debe realizarse a través del análisis casuístico que realice el sujeto obligado.

Así, el ejercicio del derecho de acceso a la información trae aparejado como deber de los sujetos obligados, la ponderación entre la información que, de ser divulgada, podría generar un daño desproporcionado a valores jurídicamente protegidos, frente a aquella información que debe ser accesible per se. Para ello, debe realizarse una "prueba de daño" a efecto de evaluar y determinar cuál información de manera específica y precisa puede ser clasificada como reservada o si por el contrario debe ser pública.

Es así como se evidencia que, los preceptos señalados vulneran el derecho humano de acceso a la información, toda vez que prevén de manera previa y genérica que la información recabada por las autoridades de seguridad pública debe considerarse reservada y no podrán tener acceso a la misma las personas físicas o jurídicas particulares, lo cual de ninguna manera cumple con los criterios que permiten determinar casuísticamente cuál es la información que debe reservarse.

La limitación al acceso a la información pública, se insiste, debe vincularse objetivamente con la realización de una prueba de daño, la cual consiste medularmente en la facultad de la autoridad que posee la información solicitada para ponderar y valorar mediante la debida fundamentación y motivación, el proporcionarla o no, en tanto que su divulgación ponga en riesgo o pueda causar un perjuicio real al objetivo o principio que trata de salvaguardar, y de manera estricta debe demostrarse que el perjuicio u objetivo reservado, resulta mayormente afectado que los beneficios que podrían lograrse con la difusión de la información.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Al respecto, conviene traer a colación que, en su Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de las Naciones Unidas, de la Organización de Estados Americanos y de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa efectuaron una formulación sintética de los requisitos que deben cumplir las limitaciones al derecho de acceso a la información, y profundizaron en algunos temas atinentes a la información “reservada” o “secreta” y las leyes que establecen tal carácter, así como los funcionarios obligados legalmente a guardar su carácter confidencial.

Ahí se estableció, en términos generales que *“el derecho de acceso a la información deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones cuidadosamente adaptado para proteger los intereses públicos y privados preponderantes, incluida la privacidad”, que “las excepciones se aplicarán solamente cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información”, y que “la autoridad pública que procure denegar el acceso debe demostrar que la información está amparada por el sistema de excepciones”.*

En la Declaración Conjunta citada se señaló que *“se deberán tomar medidas inmediatas a fin de examinar y, en la medida necesaria, derogar o modificar la legislación que restrinja el acceso a la información a fin de que concuerde con las normas internacionales en esta área, incluyendo lo reflejado en esta Declaración Conjunta”.*

En el marco interamericano se ha señalado el deber de adecuar el régimen jurídico de los Estados a las obligaciones internacionales,¹⁵ en el cual se ha distinguido que el Estado tiene la obligación de definir en forma precisa y clara a través de una ley en sentido formal y material, las causales para restringir el acceso a cierta información. El derecho de acceso está regido por los principios de buena fe y máxima transparencia, por lo cual, en principio, la información en poder del Estado debe ser pública salvo las excepciones establecidas por la ley

¹⁵ Véase “El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano: Segunda edición.” (OEA documentos oficiales; OEA Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF. 9/12).



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

general de la materia.

Adicionalmente, las limitaciones respectivas deben cumplir los requisitos genéricos que la Corte Interamericana ha establecido para la validez de las restricciones a derechos fundamentales, consistentes básicamente en la reserva de ley, el fin legítimo y la necesidad de la medida. En suma, al interpretar el artículo 13, inciso 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, esa Corte ha establecido que para que una restricción sea compatible con la Convención debe cumplir los siguientes requisitos:

1. Estar establecida por ley. La palabra ley no puede entenderse en otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado, dictada por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.
2. Fin legítimo. El objetivo de la restricción debe ser de los permitidos por la Convención, esto es, la protección de los derechos o reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden público y la salud o moral públicas.
3. Necesidad en una sociedad democrática. La restricción debe estar orientada a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. No es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión.

Así, debe destacarse que todos los conceptos desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de restricciones a la libertad de pensamiento y expresión son igualmente aplicables al derecho de acceso a



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

la información, en tanto este forma parte de aquél.

Se procederá a la aplicación del *test de proporcionalidad* al artículo 36, fracción II, inciso h), en la porción normativa "Dichas grabaciones de audio y video se considerarán como información reservada, y", de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza en el Estado de Baja California, precisando que para ello se realizará un escrutinio estricto de la constitucionalidad de la norma impugnada, en tanto restringe el goce del núcleo esencial del derecho a la información.

En este orden de ideas, debe corroborarse lo siguiente:

- (i) Que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido;
- (ii) Que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional;
- (iii) Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y,
- (iv) Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.¹⁶

Lo anterior ya que, toda medida legislativa susceptible a restringir o afectar derechos humanos debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida; además, debe lograr en algún grado la consecución de dicho fin; y no debe afectar de manera innecesaria y desproporcionada el derecho fundamental en cuestión.

Ahora bien, identificados los fines que ha perseguido el legislador local con la disposición impugnada, se advierte que la finalidad de las normas puede resultar válida constitucionalmente, toda vez que, en el caso, pretende salvaguardar la Seguridad Pública. Es decir, puede decirse que la norma impugnada persigue

¹⁶ Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXIII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013156, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: **"TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL."**



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

un fin constitucionalmente válido.¹⁷

Por lo que respecta a la idoneidad de la norma impugnada, en esta etapa del escrutinio debe analizarse si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador. En este sentido, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador. Es así que, plausiblemente, las normas alcanzan su fin constitucional al clasificar toda la información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a esa Ley, salvaguardando así el bien jurídicamente tutelado, a saber, la Seguridad Pública.¹⁸

Así, una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la ley, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental. De esta manera, el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado.

Dicho escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno. Así, de encontrarse alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger

¹⁷ Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXV/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013143, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, 25 de noviembre de 2016, del rubro siguiente: **"PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA."**

¹⁸ Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXVIII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013152, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: **"SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."**



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, deberá concluirse que la medida elegida por el legislador es inconstitucional.

En este punto, conviene traer a colación diversas medidas que el legislador tiene a la mano para salvaguardar efectivamente la Seguridad Pública frente al adecuado ejercicio del derecho de acceso a la información. Al respecto, como se precisó en líneas previas, los sujetos obligados deben aplicar una prueba de daño, lo que implica que, en cada caso, debe justificarse que la divulgación de la información represente un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a un interés legítimo de seguridad nacional; que el riesgo del perjuicio que supondría que la divulgación supera el interés público general; y que la limitación se adecúa al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio. Lo anterior ya que se trata de la valoración de la colisión del principio de máxima publicidad con el interés público y la seguridad nacional del Estado mexicano.

En congruencia con lo anterior, la medida establecida por el legislador consistente en una calificación absoluta, *a priori* y *ex ante*, resulta desproporcional, al no privilegiar otras medidas más adecuadas y menos lesivas tales como el análisis casuístico de la información, con base en el principio de máxima publicidad, para determinar si efectivamente su publicidad representa una afectación a la Seguridad Pública, por lo que la afectación que se provoca al derecho de acceso a la información resulta de un grado mayor que la realización del fin que se persigue.¹⁹

De esta manera, una vez que se han llevado a cabo las primeras tres gradas del escrutinio, corresponde realizar finalmente un examen de proporcionalidad en sentido estricto.

Esta grada del test consiste en efectuar un balance o ponderación entre dos

¹⁹ Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXX/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013154, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: **"TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."**



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

principios que compiten en un caso concreto, a saber, el principio de máxima publicidad y el principio de seguridad nacional. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta.

En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De este modo, la norma impugnada resulta inconstitucional, toda vez que el nivel de restricción del derecho de acceso a la información es absoluto.²⁰

Lo anterior, toda vez que no resulta justificable invertir la regla constitucional relativa a la publicidad de toda la información pública y su régimen excepcional casuístico. Dicha inversión, consistente en precisar que por regla general toda la información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a esa Ley se considera reservada, y por tanto dicha reserva daría pauta para permitir una vulneración a los bienes jurídicamente tutelados, como lo es el acceso a la información.

Es así que, al efectuar un balance entre los valores en juego; es decir al hacer una comparación del grado de afectación que puede provocar la medida a los derechos humanos de acceso a la información pública y al principio de máxima publicidad, se aprecia que no existe proporción entre el fin constitucional que se persigue –garantizar la seguridad pública– y el resultado de la medida –restricción injustificada al derecho de acceso a la información pública–.

Con base en estas consideraciones, es de afirmarse que la norma impugnada no resulta medida adecuada a la exigencia constitucional de respetar, proteger

²⁰ Tiene aplicación la tesis aislada 1a. CCLXXII/2016 (10a.) de la Primera Sala, publicada bajo el número 2013136, en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, noviembre de 2016, del rubro siguiente: ***“CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO Estricto DE LA MEDIDA LEGISLATIVA.”***



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por el contrario, resulta una medida restrictiva y regresiva, por parte del Estado mexicano, toda vez que privilegia la opacidad de la información.

En consecuencia, esta CNDH encuentra que la norma impugnada, impone una restricción absoluta al derecho de acceso a la información, e invierte la regla general de publicidad prevista en el artículo 6º constitucional, porque califica todo tipo de información con motivo de la aplicación de la Ley de forma previa y, por tanto, dicha restricción no cumple con las exigencias constitucionales precisadas previamente.

Lo anterior ya que la medida impugnada no satisface el requisito de necesidad en una sociedad democrática. La restricción no está adecuadamente orientada a salvaguardar el principio de Seguridad Pública con apego al respecto irrestricto de los derechos humanos. Por el contrario, la medida desborda por completo al interés que la justifica y no es conducente a obtener el logro de ese legítimo objetivo, sino que interfiere innecesariamente en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión.

Esto es así porque la descripción normativa es tan amplia que termina por abarcar un sinnúmero de supuestos de información no relacionada estrictamente por los ámbitos que la Norma Suprema permite reservar la información, a saber, interés público y seguridad nacional.

Adicionalmente, la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la información relacionada con la procuración e impartición de justicia es de interés público, particularmente en el caso de investigaciones periodísticas encaminadas al esclarecimiento de los hechos delictivos, por lo que en el marco de tales investigaciones la búsqueda de información relacionada con la "ubicación", "actividades", "operativos" y "labores en general" de las instituciones de seguridad pública podría constituir un ejercicio legítimo del



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

derecho de acceso a la información.²¹

Es de concluirse, por tanto, que la restricción impugnada hace nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información en tanto se trata de la medida excesiva que interfiere con el ejercicio legítimo de tal libertad. Esto, dado que la descripción normativa impugnada podrá hacer nugatorio *ex ante* numerosos supuestos de ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información, incluso tales como la formulación de solicitudes formales de información a las instituciones de seguridad pública sobre, por ejemplo, la realización de operativos.

Se debe también precisar que, la norma que se impugna vulnera el derecho de acceso a la información, debido a que las razones de la reserva no corresponden al interés público ni a la seguridad nacional reconocidas en la Constitución Federal, ya que se establece una reserva de información general y, la reserva de información no se apega a lo dispuesto por las bases y principios generales en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información.

Congruentemente, la norma impugnada, constituye como una limitante genérica, total e indeterminada, que impide que la reserva de 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.

Ahora bien, es importante precisar que, el numeral que se impugna, genera inseguridad jurídica en el ejercicio del derecho de acceso a la información, ello pues, la calificación —de las grabaciones y filmaciones por parte de los elementos de seguridad pública— como información reservada, pero a su vez específica que dicho acceso a la información, podrá darse acorde a la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública para el Estado de Baja California.

²¹ Tesis aislada 1a. CLX/2013 (10a.) (10a.) de la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, materia Constitucional, Décima Época, Libro XX, mayo de 2013, Tomo 1, del rubro siguiente: "**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. INTERÉS PÚBLICO DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.**"



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

B. Transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad.

Ahora bien, los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho a la seguridad jurídica y a la legalidad.

La transgresión al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad se configura cuando la esfera jurídica de los gobernados se ve afectada por parte de una autoridad que actúa sin su sustento legal o cuando lo realiza de una forma alejada a lo preceptuado por la Constitución Federal, con ello, a las leyes secundarias que resulten conformes a las mismas.

En ese sentido, se concluye que el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad se ven vulnerados cuando las autoridades conducen su actuar de manera contraria a lo que mandata el texto constitucional.

A fin de esquematizar las hipótesis en las cuales se vulneran el principio de legalidad y el derecho de seguridad jurídica, se precisan los siguientes supuestos:

- a) Quando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

No debe perderse de vista que el respeto a la seguridad jurídica y a la legalidad constituyen dos pilares fundamentales para el desarrollo del Estado Constitucional Democrático de Derecho. La inobservancia de estas premisas fundamentales, hace imposible la permanencia y el desarrollo adecuado del



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Estado mexicano. Cuando el actuar de la autoridad no se rige por estos mandatos de regularidad, el Estado de Derecho desaparece y es substituido por la arbitrariedad.

En el caso concreto, la norma impugnada genera incertidumbre, y por tanto, no acota debidamente el actuar de la autoridad frente a los particulares, pues, como se precisó en líneas previas, contiene un vicio de inseguridad jurídica en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en razón de que clasifica como reservadas las grabaciones y filmaciones de los operativos, pero a su vez señala que el acceso a dicho material podrá otorgarse en los términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública para el Estado de Baja California.

De lo anterior se desprende que, el legislador del Estado de Baja California, presume como aplicativa la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la entidad, ello entonces, al remitir a otra norma local para acceder a la información, genera una contradicción, pues el precepto que se impugna dispone que dichas grabaciones y filmaciones tendrán el carácter de reservadas, sin embargo, posteriormente remite a la ley de transparencia local, lo que genera una expectativa de acceso.

Es por ello que, esté Organismo Nacional Autónomo, solicita se tilde de inconstitucional el precepto impugnado, ya que, como se ha desarrollado en la presente demanda de inconstitucionalidad, se vulneran dos derechos humanos reconocidos en el texto de la Constitución Federal, como lo son: el derecho de acceso a la información pública y el derecho a la seguridad jurídica, ya que el numeral de referencia, establece una reserva pero a su genera una expectativa de acceso a dicha información, es por ello, que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera oportuno que se declare su invalidez, ya que, vulnera de manera genérica dichos derechos constitucionales.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que el argumento vertido por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustenta la inconstitucionalidad de la norma impugnada, publicada mediante el Decreto número 233, en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, el día 13 de julio de 2018.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildada de inconstitucional la norma impugnada, también se invaliden todas aquellas normas que estén relacionadas, por cuestión de efectos, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen:

“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;

(...)”

“ARTICULO 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

XII. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Desarrollo Sostenible. De donde surgió el documento la Resolución 70/1 aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 25 de septiembre de 2015, (A/70/L.1), denominada “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

La Agenda plantea 17 objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. México, como miembro adoptó los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”, y está obligado a cumplir tal proyecto.

En ese sentido, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se ha planteado conforme a los objetivos de la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible” promover acciones de inconstitucionalidad para declarar la invalidez o la inconstitucionalidad de las normas que van en contra de los derechos humanos a la legalidad, seguridad jurídica y de acceso a la información pública de todas las personas.

Esta acción se identifica con los objetivos “16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas”, y las metas 16.3, la cual es “Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos” y, 16.10, que refiere “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”.

Es así como el derecho de acceso a la información, que implica el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole cobra importancia, pues es indispensable para la formación de la opinión pública, componente necesario para el funcionamiento de una democracia representativa. Por lo que, con la presente acción de inconstitucionalidad, no solo se persigue consolidar la validez constitucional formal de normas, sino también alcanzar los objetivos de la “Agenda 2030” con la que nuestro país está comprometido para una mayor dignidad de las personas.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas tengan acceso a la justicia, como una de las metas a alcanzar para la consecución del desarrollo sostenible, a la cual se dará cumplimiento mediante la debida armonización y aplicación de la legislación.

Es así como la norma impugnada se constituye como una grave restricción para el ejercicio pleno de los derechos humanos de legalidad, seguridad jurídica y de acceso a la información pública, y para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por establecer restricciones al acceso a la información sobre el ejercicio de los derechos humanos.

ANEXOS

1. Copia certificada. Del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa al Licenciado Luis Raúl González Pérez como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Desde este momento, con fundamento en el artículo 280 primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, en términos del artículo 1º, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión, se ordene la devolución de dicha documental; y que en sustitución de la misma se deje en autos copia cotejada por el Secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Estado de Baja California del trece de julio de dos mil dieciocho que contiene el Decreto por el que se expide la norma impugnada (Anexo dos).

3. Disco compacto. De la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

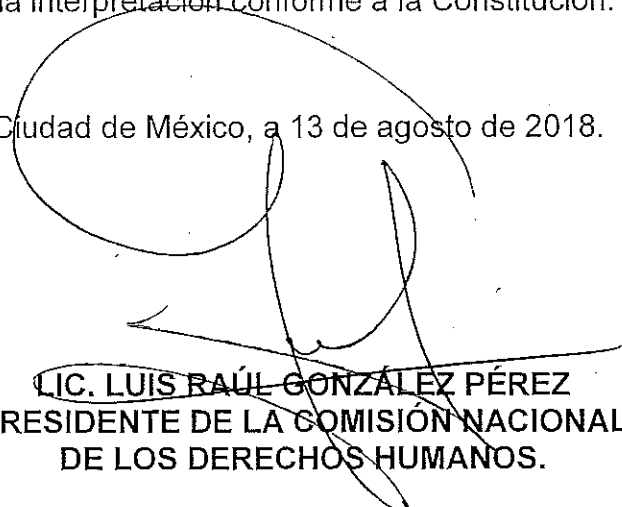
SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico de actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconveniencia de la disposición legal impugnada. En el caso de que se estime procedente reconocer la validez de la misma, se realice la interpretación conforme a la Constitución.

Ciudad de México, a 13 de agosto de 2018.


LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.

RFPS

