



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

- RECIBIDO DE UN ENVIADO EN (36) FOJAS, CON 1 ANEXO EN
COPIA SIMPLE EN (10) FOJAS, 1 ANEXO EN (1) FOJA, 26 UN
SU CERTIFICACIÓN, 1 DISCO COMPACTO Y 3 COPIAS DE
TRASLADO EN (18) FOJAS CADA UNO.

[Handwritten signature]

ACUSE

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 los licenciados César Balcázar Bonilla, Román Gutiérrez Olivares, Giovanna Gómez Oropeza y Marisol Mirafuentes de la Rosa; así como a Jesús Eduardo Villar Román, María Guadalupe Vega Cardona y Yocelín 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 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 Zacatecas.

B. Órgano Ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de Zacatecas.

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

Los artículos 23, 30 y 33 en la poción normativa *"las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada"*, todos de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, publicada mediante decreto número 407 en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas el 22 de agosto de 2018, cuyos textos son los siguientes:

"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;

II. Aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza a la seguridad pública o las instituciones del Estado, y



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

III. La información y los materiales, de cualquier especie, que sean producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes reglamentarias correspondientes.

"Artículo 30. Se prohíbe proporcionar a las autoridades y a los particulares las imágenes con o sin sonido obtenidas por actividades de videovigilancia, salvo en los casos establecidos en esta Ley."

"Artículo 33. Toda grabación en la que aparezca una persona identificada o identificable se considerará dato personal y, por tanto, información confidencial; las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada."

IV. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados:

- Artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho de acceso a la información pública.
- 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



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de las normas precisadas en el apartado III del presente ocurso.

VII. Oportunidad en la promoción.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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, las normas cuya declaración de invalidez se solicita fueron publicadas el 22 de agosto de 2018 en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, por lo que el plazo para presentar la acción corre del jueves 23 de agosto de 2018 al viernes 21 de septiembre de 2018. Por tanto, al promoverse el día de hoy ante la 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



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

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; (...)."

Conforme al citado precepto constitucional, acudo a este Alto Tribunal en mi calidad de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y representante legal de la misma, 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 (...)."



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

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."

IX. Introducción.

Con motivo de la reforma al artículo 6° de la Constitución Federal, el 6 de diciembre de 1977, se reconoció en el texto fundamental el derecho de acceso a la información, instituyendo desde entonces el deber del Estado para garantizarlo.

Posteriormente, el 20 de julio de 2007, el artículo antes referido fue sometido a diversas adiciones con la finalidad de ampliar la protección del derecho de acceso a la información, por lo cual se establecieron las bases y principios bajo los que se rige el citado derecho. En el caso particular, son dos los presupuestos esenciales derivados de dicha prerrogativa fundamental que interesan para efectos de la presente impugnación, los cuales se abordarán a continuación:

1. Por regla general, la información en posesión de las autoridades de cualquier nivel de gobierno, será pública y sólo de manera excepcional y específica puede decretarse su reserva, analizando cada caso en particular.
2. Para acceder a la información, no es necesario acreditar interés alguno o justificar el uso que se le vaya a dar.

Así, el derecho de acceso a la información pública, en cualquiera de los órdenes de gobierno, es un derecho humano universal. En consecuencia, 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 fijan las leyes, prevaleciendo



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

el principio de máxima publicidad. A este respecto, se entiende por información pública 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.¹

Toda persona, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, tendrá 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.

En oposición a lo preceptuado en nuestra Norma Suprema, el 22 de agosto de 2018, en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, se publicó el decreto número 407 por el que se expidió la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas.

Específicamente, los artículos 23, 30 y 33, de la citada Ley, establecen una reserva legal genérica e indeterminada respecto de la información recabada por actividades de videovigilancia, 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 23 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, al disponer, de forma genérica, absoluta y apriorística que ***"la información recabada con base en la presente ley, se considerará reservada"*** en los siguientes casos:

- *Aquella cuya divulgación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, sistemas, tecnología o equipos útiles para la prevención o el combate a la delincuencia;*

¹ Tesis 2a. LXXXVIII/2010, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXII, agosto de 2010, Novena época, página 463, del rubro "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"



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

- *Aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado, y*
- *La información y los materiales, de cualquier especie, que sean producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes reglamentarias correspondientes.*

Por su parte el numeral 30, de la misma Ley establece una prohibición absoluta de proporcionar tanto a autoridades como a particulares las imágenes obtenidas mediante videovigilancia, por las autoridades de seguridad pública, con los particulares y otras autoridades.

Finalmente, el diverso 33, en la porción normativa *"las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada"*, de la misma Ley establece una reserva absoluta de las videograbaciones en poder de las autoridades de seguridad pública, en las cuales no haya presencia de personas identificadas o identificables.

Dichas disposiciones constituyen un universo de reserva total e indeterminado que engloba información que por regla general debe ser pública, asimismo, se hace una reserva previa de la misma que impide saber si es posible hacer un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada, y por tanto resultan contrarias al principio de máxima publicidad y al derecho fundamental de acceso a la información.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO: Los artículos 23, 30 y 33, en la porción normativa *"las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada"*, prevén una reserva genérica, indeterminada y previa de la información recabada a través del uso de equipos y sistemas de videovigilancia por las autoridades de seguridad pública, que no obedece al interés público ni a la seguridad



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

nacional, vulnerando el derecho de acceso a la información consagrado en los artículos 6° de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La protección al derecho humano de acceso a la información se reconoce 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.

Este derecho comprende como regla general 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.

En este sentido, 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.

Es así que la información, 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.²

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**

² 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

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, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público.³

- 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 establecido 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.⁴
- 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.⁵

³ 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"**.

⁴ 9 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, párrs. 108-111.

⁵ *Ibidem*.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

- III. El 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.⁶
- 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.⁷
- 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.⁸
- 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, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.⁹
- 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.¹⁰

En esta tesitura, a juicio de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los artículos 23, 30 y 33, en la porción normativa *"las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada"*, vulneran el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad.

Lo anterior, ya que dichos numerales disponen de forma genérica, indeterminada y apriorística que toda la información en poder de las autoridades de seguridad pública, obtenida o recabada a través del uso de equipos o sistemas de

⁶ *Ibíd.*, párr. 80.

⁷ *Ibíd.*, párr. 92.

⁸ *Ibíd.*, párr. 163.

⁹ *Ibíd.*, párr. 137.

¹⁰ *Ibíd.*, párr. 161 y 163.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

videovigilancia, será reservada por un plazo indeterminado y, por lo tanto, no podrá ser suministrada a las personas físicas o jurídicas particulares en ningún caso.

Tal situación implica una vulneración al derecho humano de acceso a la información, en virtud de que constituye una restricción ilegítima, desproporcional e injustificada, que no parte de una base objetiva que permita un análisis casuístico de la información para determinar qué información es susceptible de reserva y cuál, por el contrario debe ser pública.

Para mayor claridad, las normas objeto de control, establecen textualmente lo siguiente:

"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;

II. Aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza a la seguridad pública o las instituciones del Estado, y

III. La información y los materiales, de cualquier especie, que sean producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes reglamentarias correspondientes.

"Artículo 30. Se prohíbe proporcionar a las autoridades y a los particulares las imágenes con o sin sonido obtenidas por actividades de videovigilancia, salvo en los casos establecidos en esta Ley."

"Artículo 33. Toda grabación en la que aparezca una persona identificada o identificable se considerará dato personal y, por tanto, información confidencial; las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada."

De la literalidad de las disposiciones transcritas se desprende que dichos preceptos invierten la regla general prevista en el marco de regularidad.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

constitucional, pues las normas establecen un universo de reserva total, indeterminado y previo que involucra información que no debe ser clasificada como reservada. Además, por la clasificación de reserva previa que hacen, las normas impiden llevar a cabo un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada.

Específicamente el artículo 23 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas establece una regla general de reserva de información precisando que la información recabada por las autoridades de seguridad pública se considerará reservada en los siguientes supuestos:

- Cuando su divulgación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, sistemas, tecnología o equipos útiles para la prevención o el combate a la delincuencia.
- Cuando su revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del estado.
- Cuando la información y los materiales de cualquier especie que sean producto de una intervención de comunicaciones privadas.

Es decir, de forma previa a cualquier solicitud de acceso a la información que implique la información recabada a través de medios de videovigilancia, la misma ya se encuentra clasificada como reservada.

Por su parte el artículo 30 de la misma Ley establece una prohibición absoluta de difundir con particulares y otras autoridades la información en poder de autoridades de seguridad pública, obtenida a través del uso de equipos y sistemas de videovigilancia.

A su vez, el diverso 33, en la porción normativa *"las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada"*, de la misma Ley establece una restricción amplia en el acceso a la información contenida en grabaciones en general que obre en manos



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

de las autoridades de seguridad pública obtenida a través del uso de equipos de videovigilancia.

Como se puede apreciar la reserva que establecen las disposiciones en combate resultan contrarias al principio de máxima publicidad ya que suponen categorías de información que no deben ser reservadas sin llevar previamente una prueba de daño.

En efecto, el parámetro para determinar 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.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

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 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 este sentido, 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.¹¹

Sin embargo, de una lectura de las disposiciones combatidas, se aprecia que no se justifica el interés público en todos los géneros de información a los que hace referencia, lo que las vuelve normas incompatibles con el marco de regularidad constitucional en materia de acceso a la información, pues rompe con el sistema excepcional de reserva al limitar de forma injustificada el derecho a la información fuera de los supuestos autorizados por la Norma Suprema.

El contenido de las disposiciones impugnadas, tiende a reservar la totalidad de ciertos géneros de información, sin permitir la valoración de circunstancias concretas respecto de esa información. Sin embargo, lo que debe realizarse es

¹¹ 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

una ponderación casuística que permita determinar si efectivamente la información podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, situación que las normas impugnadas no permiten.

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.

En el caso concreto, de la literalidad de los artículos 23, 30 y 33, en la 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, se permite apreciar que la reserva de información que la ley decreta no está sujeta a una temporalidad concreta, pues se establece la prohibición genérica de suministro o intercambio de información con particulares.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

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 clasificada como reservada podrá permanecer con tal carácter hasta por el periodo que determine la ley, pudiendo ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva determinado por la autoridad; sin embargo, en las normas tildadas de inconstitucionales no se establece un plazo de reserva, sino que, como se dijo, la prohibición de difundir información es permanente.

No es óbice a lo anterior, el que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, disponga en su artículo, 113, fracción I¹² que como información reservada pueda clasificarse aquella cuya publicación comprometa, la seguridad pública, pues como prevé el diverso 114¹³, del mismo ordenamiento, las causales de reserva se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño, sin que pueda realizarse una reserva previa ni absoluta de todo el universo de información en posesión de las Instituciones de Seguridad Pública.

En efecto, la reserva previa que hacen las normas también resultan contrarias al principio de máxima publicidad pues para determinar si la información es

¹² "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;

(...)"

¹³ "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."



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

susceptible de ser reservada debe llevarse a cabo la prueba de daño correspondiente para determinar si su difusión puede generar un daño a intereses estatales relevantes tutelados a nivel constitucional y no atendiendo a cuál es el Órgano Estatal que genera la información o la denominación que se le otorga a la misma.

Así, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos de ninguna forma considera que la información estrictamente relacionada con la seguridad pública no pueda clasificarse como reservada.

Al contrario, la reserva de la información estrictamente relacionada con la seguridad pública es necesaria para salvaguardar la adecuada prevención persecución de las conductas delictivas.

Sin embargo, como lo dispone la Ley reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información, para poder reservar cualquier tipo de información es necesario *fundar y motivar*, la reserva para lo cual habrá de realizarse un análisis caso por caso *a través de la aplicación de la prueba de daño*.

Ello con la finalidad de demostrar que la información de que se trate, efectivamente se encuentra estrictamente relacionada con la seguridad pública y resulta necesaria su reserva para salvaguardar la adecuada prevención persecución de las conductas delictivas.

Contrario a ello, las disposiciones impugnadas, establecen un universo de reserva total e indeterminado que incluye información que no necesariamente debe ser reservada. Esto es, se hace una reserva previa de la información que impide hacer un contraste con un parámetro objetivo para determinar si parte de esa información amerita o no ser reservada.

En ese sentido, la reserva previa e indeterminada de la información resulta contraria al principio de máxima publicidad ya que presupone categorías de



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

información que no deben ser entregadas sin que se lleve a cabo un aprueba de daño.

Por ello, queda claro que los artículos 23, 30 y 33, en la porción normativa *"las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada"*, no acatan el principio de máxima publicidad; por el contrario, lo revierte al hacer de la reserva de la información una regla general, y la publicidad una excepción.

Así, de 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 de los artículos impugnados se puede advertir un distanciamiento de los principios y bases generales que regulan el ejercicio de este derecho. De modo que las disposiciones combatidas se traducen en una afectación a este derecho fundamental, lo que deriva en su inconstitucionalidad e inconvencionalidad.

Es así que las normas impugnadas de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, devienen en inconstitucionales por los siguientes motivos:

- a. Establecen una reserva de información permanente.
- b. No se permite un análisis casuístico de la información para determinar si corresponden al interés público.
- c. La reserva de información no se apega lo dispuesto por las bases y principios generales previstos en la ley general que emitió el Congreso de la Unión, al constituirse como una reserva total e indeterminada.

Así, la inconstitucionalidad de las disposiciones impugnadas se sustenta, por un lado, en que no todas las circunstancias especificadas por las que se toma tal determinación corresponden al interés público ni a la seguridad nacional, por lo que no se distingue la información que sí es susceptible de ser reservada, de la que no y, por el otro, en que la prohibición de difundir la información es permanente y no está sujeta a una temporalidad específica.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

Por lo anterior, los preceptos impugnados, al establecer una reserva de información genérica y una prohibición del suministro de información de manera absoluta, aunado a que dicha reserva no permite diferenciar entre la información susceptible de ser reservada y dicha reserva no se encuentra sujeta a temporalidad alguna, genera un régimen especial no previsto en la norma fundamental, vulnerando el derecho de acceso a la información de las personas, lo que se traduce en la inconstitucionalidad de las tales disposiciones.

Esto es así porque, si bien es cierto, puede ser válida la reserva en determinados casos y circunstancias de alguna de la información señalada en tales disposiciones, esto no debe establecerse como una regla general.

En esta tesitura, deben imperar los principios de máxima publicidad y transparencia, los cuales se ven conculcados por las normas impugnadas 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.

La misma Ley General aludida establece de manera expresa que las causales de reserva señaladas se deben fundar y motivar a través de la aplicación de la prueba de daño, no pudiendo invocarse tal carácter cuando se trate de violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, así como de información relacionada con actos de corrupción.

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



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

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 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 estipulados 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.

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

2. Que se encuentren en concordancia con lo establecido en el marco constitucional y convencional.

En el caso que nos ocupa, nos encontramos ante normas restrictivas 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 posesión, fuera del marco constitucional y convencional.

Así, 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 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.

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 genérica que la información recabada por las autoridades de seguridad pública debe considerarse reservada y no podrán tener acceso a la misma los 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



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

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.

En ese sentido destaca 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

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

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 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.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

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 la información, en tanto este forma parte de aquél.

Por lo anterior, es necesario un examen de la constitucionalidad de la norma impugnada para determinar en el caso concreto las relaciones entre el fin perseguido por la norma y su colisión con el derecho de acceso a la información, que debe resolverse con ayuda del método específico denominado *test de proporcionalidad*.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos procederá ahora a la aplicación de los referidos estándares respecto de los artículos 23, 30 y 33, en la porción normativa *"las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada"*, 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

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

Lo anterior es así, dado 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 las disposiciones impugnadas, 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 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

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

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 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



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

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 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

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."

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

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 las normas impugnadas no resultan medidas adecuadas a la exigencia constitucional de respetar, proteger 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 las normas impugnadas, imponen 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 relacionadas 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



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

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 derecho de acceso a la información.²¹

Es de concluirse, por tanto, que las restricciones impugnadas hacen nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información en tanto se trata de medidas demasiado amplias y excesivas que interfieren con el ejercicio legítimo de tal libertad.

Esto, dado que las descripciones normativas impugnadas podrían hacer nugatorios *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 interior sobre, por ejemplo, la realización de operativos.

Asimismo, las normas impugnadas tienen un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico, al imposibilitar la búsqueda de toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, en virtud de que uno de los sujetos destinatarios de la norma podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que las normas terminan teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

En suma, como la Corte Interamericana ha precisado, ***“en caso de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida.”***²²

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.”***

²² Caso de Myrna Mack Chang. Sentencia del 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101. Párr. 180.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

A mayor abundamiento, conviene transcribir las consideraciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, vertidas en su Informe sobre El Derecho de Acceso a la Información Pública en las Américas: Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales, realizado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, en el que suscribió las siguientes consideraciones:

"475. En la mayoría de los países analizados las leyes de acceso a la información consagran el principio de máxima transparencia, la obligación de motivar las decisiones negativas, y establecen las causales que autorizan a un sujeto obligado a no entregar una información que ha sido solicitada. Normas como las leyes de Nicaragua y Guatemala establecen de manera expresa que cuando el sujeto obligado considere que es necesario clasificar como reservada o confidencial una información determinada debe realizar un examen de proporcionalidad sobre esa decisión antes de proferirla.

476. Por lo general, las causales de reserva se limitan a la confidencialidad de los datos personales y a la reserva de la información que pueda afectar otros intereses como la seguridad nacional. En algunos casos ejemplares como Guatemala, México, Perú y Uruguay la legislación establece que no puede ser reservada la información sobre violaciones a los derechos humanos. Asimismo, en casos como el de México se exige que los sujetos obligados desarrollen índices públicos con la información que se considera reservada y en este país, en Nicaragua y en Guatemala se definen con mayor precisión que en otras legislaciones causales de contenido amplio como la que se refiere a la defensa de la seguridad nacional.

477. No obstante, en algunos casos las excepciones son muy amplias sin que exista una definición conceptual clara y precisa de los términos utilizados en ellas o criterios legales para limitarlas, en consecuencia, su verdadero alcance se establece en el proceso de implementación, lo cual será objeto de futuros informes. Asimismo, en muchos marcos jurídicos no se establece la obligación de separar la información reservada de la que es pública, con lo cual los sujetos obligados podrían entender equivocadamente que si un documento tiene un aparte reservado puede mantener la reserva de todo su contenido, en contradicción con lo dispuesto por el principio de máxima publicidad."



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

En conclusión, de un análisis al artículo 6° de la Constitución Federal, se advierte, que se pueden establecer excepciones sobre el derecho al acceso a la información, pero estas quedan sujetas a una temporalidad, así como a considerar las circunstancias en las que la difusión de aquella pueda afectar el interés público a la seguridad nacional, y a que esto ocurra dentro del marco sistemático de la ley. Distinguiéndose así, que el acceso a la información es la regla, y la reserva de información es la excepción a la regla general de máxima publicidad.

En cambio, en el caso de las disposiciones que nos ocupan, se han invertido los supuestos constitucionales, de modo que la reserva de información decretada en las normas controvertidas es la regla y no la excepción que la Constitución admite, señalando circunstancias concretas, que en el caso no se cumplen dado que la norma:

- a) Establece una reserva de información permanente o indeterminada.
- b) Las razones por las que se señala reservada la información pública, no corresponden al interés público, ni a la seguridad nacional, y
- c) La reserva de información no se apega lo dispuesto por las bases y principios generales previstos en la ley general que emitió el Congreso de la Unión.

Por todo lo anterior, las normas impugnadas afectan de modo desproporcionado el ejercicio pleno del derecho al acceso a la información pública, en contravención del principio de máxima publicidad, por lo que debe declararse su invalidez.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sustentan la inconstitucionalidad de la



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

norma impugnada, publicada mediante Decreto número 407 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Zacatecas el día 22 de agosto 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 extensión derivado de los 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:

*"Artículo 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;
(...)"*

"Artículo 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 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.



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

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 vulneran el derecho humano de acceso a la información pública de todas las personas.

Esta acción se identifica con el objetivo "16. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas", y la meta 16.10, la cual es "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 sólo 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.

En virtud de lo anterior, destaca la importancia para la comunidad internacional de que todas las personas tengan la facultad de acceder a la información pública, 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 del derecho humano de acceso a la información, así como para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco



COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

normativo que se decanta por establecer restricciones adicionales al acceso a la información por sobre el pleno 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 Zacatecas del 22 de agosto de 2018, que contiene el Decreto número 407 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:

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.



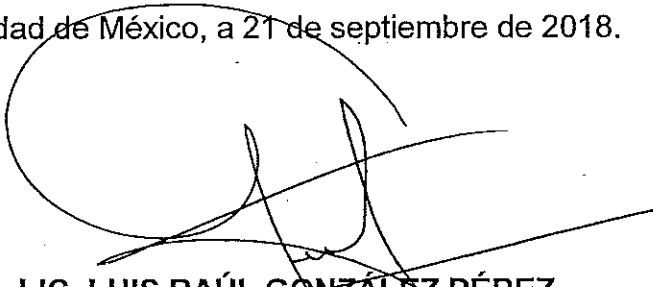
COMISION NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados, a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las disposiciones legales impugnadas.

Ciudad de México, a 21 de septiembre de 2018.



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

REPS