

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

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

*Pino Suárez 2, Colonia Centro, Demarcación territorial Cuauhtémoc,
C.P. 06065, Ciudad de México.*

El que suscribe, **Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, personería que acredito con copia simple 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, planta baja, Colonia Jardines en la Montaña, demarcación territorial Tlalpan, C. P. 14210, Ciudad de México; designo como delegadas y 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 Claudia Fernández Jiménez, Rosaura Luna Ortiz, Rubén Francisco Pérez Sánchez y José Cuauhtémoc Gómez Hernández, con cédulas profesionales números 2070028, 3547479, 1508301 y 2196579, respectivamente, que las y los acreditan como licenciadas y licenciados en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona, Yocelin Sánchez Rivera y Francisco Alan Díaz Cortes; 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 referida Ley Reglamentaria, promuevo **DEMANDA DE ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD** en los términos que a continuación se expondrán:

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 Guanajuato.

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

III. Las normas generales cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó:

Artículos 222-a y 222-b, ambos del Código Penal del Estado de Guanajuato, publicados mediante Decreto número 93 en el Periódico Oficial del Gobierno de esa entidad federativa el 2 de agosto de 2019, cuyos textos son los siguientes:

“Artículo 222-a.- Al servidor público que proporcione información que conozca con motivo de sus funciones para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, se le sancionará con tres a nueve años de prisión y de treinta a noventa días multa.

Si el hecho delictuoso se actualiza, se aplicarán las reglas del Capítulo IV del Título Segundo del Libro Primero de este Código.

Si el sujeto activo del delito es integrante de institución de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, la sanción se aumentará hasta con una mitad del máximo.

Además de las penas referidas en los párrafos anteriores, se impondrá la destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación para desempeñar otro hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta.”

“Artículo 222-b.- A quien realice cualquier acto tendente a obtener y proporcionar información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, se le impondrá prisión de dos a siete años y de veinte a setenta días de multa.

La pena se aumentará hasta en una mitad del máximo cuando:

I.- Sea cometido por exintegrantes de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas, además se impondrá inhabilitación para desempeñar cargo público hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta.

II.- Sea cometido a través de menores de dieciocho años o incapaces.

III.- Utilice equipos o artefactos que permitan la intervención o inhibición de comunicaciones de instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas.

Si el hecho delictuoso se llega a actualizar, se aplicarán las reglas del Capítulo IV del Título Segundo del Libro Primero de este Código.”

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:

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

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho a la seguridad jurídica.
- Derecho de acceso a la información.
- Principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal.
- Obligación de respetar y proteger los derechos humanos.

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 Norma Fundamental; 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 invalidez de las disposiciones señaladas en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

De acuerdo con lo dispuesto por 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 en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 2 de agosto de 2019, por lo que el plazo para ejercitar la acción corre del sábado 3 de agosto al domingo 1 de septiembre del mismo año. Sin embargo, al ser inhábil el último día para la presentación de la 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 cuales México es parte, 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 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 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 de la Constitución Federal, 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 de su Reglamento Interno, preceptos que, por su relevancia, se citan a continuación:

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.**”*

IX. Introducción.

De forma preliminar conviene precisar que el objetivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) es y siempre ha sido consolidar nuestras instituciones y fortalecer nuestro Estado de Derecho defendiendo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los derechos fundamentales por ella reconocidos, los cuales representan una parte sustantiva de la misma. Respetar y defender los derechos humanos lleva implícito el respeto y defensa de nuestra Constitución.

Cabe puntualizar que este Organismo Nacional coincide en que resulta fundamental evitar que se cometan delitos y sancionar ejemplarmente a quienes incurran en dichas conductas. Sin embargo, en materia penal, se requiere que los textos legales describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas, de manera que la descripción típica aporte los suficientes elementos que acoten adecuadamente las conductas sancionadas a aquellas que se pretendieron prohibir.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos está a favor de garantizar el orden y la paz pública, así como salvaguardar las funciones en materia de seguridad pública. En ese sentido, la CNDH comparte la necesidad de sancionar las conductas que afecten el cumplimiento de funciones de seguridad pública, tales como las estrategias de bandas criminales para acechar, vigilar, alertar o recolectar información, con el objetivo de facilitar la comisión de delitos.

Por ello, la promoción de las acciones de inconstitucionalidad no busca en ningún caso debilitar nuestro sistema jurídico o atacar sus instituciones, sino, por el

contrario, su objetivo es consolidarlas y preservar el Estado de Derecho, defendiendo la Constitución Federal y los derechos humanos por ella reconocidos, los cuales representan una parte sustantiva de la misma. Respetar y defender los derechos humanos lleva implícito el respeto y defensa de la Constitución.

De esta manera, se busca que las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido encaucen el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice y, por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado y acotado.

En virtud de que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo y último interprete constitucional, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, consciente de su papel, pone el tema de impugnación a su conocimiento para que, en el ámbito de sus atribuciones, decida lo que corresponda, confiando en que su pronunciamiento estará orientado por hacer efectivo el respeto a los derechos humanos y garantizar la resolución que más favorezca a las personas.

Una vez señalado lo anterior, el presente medio de control de la constitucionalidad se promueve para garantizar el derecho fundamental de seguridad jurídica, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia de penal y así como derecho fundamental de acceso a la información, los cuales se encuentran reconocidos en nuestra Constitución Federal.

Lo anterior, ya que, a juicio de este Organismo Constitucional, los artículos 222-a y 222-b, en los cuales el legislador local pretendió sancionar la actividad, conocida coloquialmente como “halconeos”, resultan ambiguos e imprecisos, de manera que la descripción típica no aporta suficientes elementos que acoten adecuadamente las conductas sancionadas a aquellas que se pretendieron prohibir, de modo que existe una disociación entre el fin legítimo de la norma: prohibir el “halconeos” y las posibles conductas comprendidas por el tipo penal.

Las disposiciones jurídicas impugnadas, como se argumentará en el concepto de invalidez, generan una transgresión al derecho fundamental de seguridad jurídica y al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, lo cual, a su vez tiene un impacto en el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, por lo cual este Organismo Constitucional somete al escrutinio de ese Alto Tribunal el contenido de las disposiciones impugnadas a efecto de que, en el momento procesal correspondiente, declare su invalidez.

Debe precisarse que esta Comisión Nacional reconoce el esfuerzo de la labor legislativa, pues, como el propio legislador precisó, que no es intención de las normas “*castigar, por ejemplo la labor de investigación periodística, y justamente para ello proponemos supuestos concretos para la tipificación del delito*”.¹ Sin embargo, independientemente de la buena intención del legislador, lo cierto es que el efecto de la norma si impacta de forma desproporcional en el ejercicio de la libertad de expresión, y no cumple con los parámetros establecidos por ese Alto Tribunal en casos en los que se tipifica la conducta conocida como “halconeo”.²

X. Conceptos de invalidez.

ÚNICO. Los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato, que establecen como conducta delictiva el proporcionar y obtener cualquier tipo de información sobre las actividades de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas con el fin de entorpecer el cumplimiento

¹ Dictamen que presenta la Comisión de Justicia Relativo a la Iniciativa formulada por Diputadas y Diputados Integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional mediante la cual se reforma la denominación del Capítulo I, Título Primero, Sección Tercera, para identificarse como <<Uso indebido de información y Colaboración delictiva>>, así como el primer párrafo del artículo 222-A, y se adiciona el artículo 222-B, del Código Penal del Estado de Guanajuato, p. 5. Disponible en <https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/dictamen/archivo/3729/365.pdf>

² Al respecto, véanse las sentencias de ese Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 11/2013, resuelta en sesión ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 7 de julio de 2014, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, secretaria Fabiana Estada Tena.; y la diversa acción de inconstitucionalidad 9/2014, resuelta en sesión ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 7 de julio de 2015, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, secretarios Everardo Maya Arias y Diego Alejandro Ramírez Velázquez.

de las funciones públicas, transgreden los derechos humanos de seguridad jurídica, legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, aunado a que produce un efecto inhibitorio del derecho fundamental de acceso a la información, reconocidos por la Constitución Federal.

El objeto del presente concepto de invalidez radica en argumentar y sostener la incompatibilidad con el parámetro de control de la regularidad constitucional, en materia del derecho humano de seguridad jurídica, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal y del derecho de acceso a la información, de lo dispuesto en los diversos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato, disposiciones que a la letra prevén:

“Artículo 222-a.- Al servidor público que proporcione información que conozca con motivo de sus funciones para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, se le sancionará con tres a nueve años de prisión y de treinta a noventa días multa.

Si el hecho delictuoso se actualiza, se aplicarán las reglas del Capítulo IV del Título Segundo del Libro Primero de este Código.

Si el sujeto activo del delito es integrante de institución de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, la sanción se aumentará hasta con una mitad del máximo.

Además de las penas referidas en los párrafos anteriores, se impondrá la destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación para desempeñar otro hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta.”

“Artículo 222-b.- A quien realice cualquier acto tendente a obtener y proporcionar información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, se le impondrá prisión de dos a siete años y de veinte a setenta días de multa.

La pena se aumentará hasta en una mitad del máximo cuando:

I.- Sea cometido por exintegrantes de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas, además se impondrá inhabilitación para desempeñar cargo público hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta.

II.- Sea cometido a través de menores de dieciocho años o incapaces.

III.- Utilice equipos o artefactos que permitan la intervención o inhibición de comunicaciones de instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas.

Si el hecho delictuoso se llega a actualizar, se aplicarán las reglas del Capítulo IV del Título Segundo del Libro Primero de este Código.”

De las conductas reprochables en los numerales transcritos, esta Comisión Nacional, advierte que el legislador local realizó una tipificación que adolece de impresiones en los elementos del delito de mérito, y como consecuencia se vulnera el derecho humano de seguridad jurídica, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, y además tiene un efecto inhibitorio del derecho fundamental de acceso a la información.

Ahora bien, los argumentos que sostienen la premisa del párrafo anterior, se desarrollaran en dos apartados, en el primero se abordará la vulneración al derecho fundamental de seguridad jurídica, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad para posteriormente, en un segundo apartado, desplegar los argumentos relativos a señalar el efecto inhibitorio del derecho fundamental de libertad de expresión en su vertiente de acceso a la información.

A. Seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal.

El derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, son la base sobre la cual descansa el sistema jurídico mexicano, al tutelar que el gobernado jamás se encuentre en una situación de incertidumbre y, por tanto, en estado de indefensión.

Por ello, estos mandatos constitucionales son prerrogativas fundamentales cuyo contenido esencial radica en “*saber a qué atenerse*” al garantizar que toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal, es decir, su *ratio essendi* es la proscripción de la discrecionalidad y arbitrariedad en todos los casos en que el Estado realice las actuaciones que le corresponden en aras de salvaguardar el interés y el orden público.

Así, con base en el derecho de seguridad jurídica y en el principio de legalidad, se erige paralelamente la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden certidumbre jurídica y que estén encaminadas a la protección de los derechos de las personas.

Es así que, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales, que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica del gobernado, se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotado de manera expresa en la ley y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

De forma paralela, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que el principio de seguridad jurídica garantiza, entre otras cosas, estabilidad en las situaciones jurídicas y es parte fundamental en la confianza de la ciudadanía en la institucionalidad democrática, misma que es uno de los pilares esenciales sobre los cuales descansa un Estado de Derecho, siempre que se funde en una real y efectiva certeza de los derechos y libertades fundamentales. Así, la falta de seguridad jurídica puede originarse por aspectos legales, administrativos o por prácticas estatales que reduzcan la confianza pública en las instituciones (judiciales, legislativas o ejecutivas) o en el goce de los derechos u obligaciones reconocidos a través de aquellas, e impliquen inestabilidad respecto del ejercicio de los derechos fundamentales, y de situaciones jurídicas en general.³

Como se precisó previamente, el derecho a la seguridad jurídica y el principio de legalidad constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Indígena Xucuru y sus miembros vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 5 de febrero de 2018. párr. 122.

Asimismo, es preciso puntualizar que la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, en atención al principio de legalidad en materia penal, el mandato del artículo 14, párrafo tercero, de la Norma Suprema no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma, por lo que al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito.⁴

Además, la Primera Sala de esa SCJN ha sostenido que, como derivación del principio de legalidad, existe el diverso **principio de taxatividad**, definido como la exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación y configuración de la ley. En otras palabras, **la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.**

Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que la conducta objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma. En ese orden, los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se pueden aplicar a quienes las realicen.⁵

Es decir, la exigencia de racionalidad lingüística, conocida precisamente como principio de taxatividad, constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de Derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del Derecho. Se traduce en un auténtico deber constitucional del legislador según el cual está obligado a

⁴ Tesis Aislada 1ª. CXCII/2011 (9a) de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, octubre de 2011, Décima Época, Libro I, Tomo 2, pág. 1094, del rubro: "**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO SUS POSIBLES DESTINATARIOS.**"

⁵ Sentencia del amparo en revisión 448/2010, resultado por la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante sesión de fecha 13 de julio de 2011, pág. 32.

formular en términos precisos los supuestos de hecho de las normas penales. En otros términos, el principio de taxatividad puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.⁶

En este sentido, es claro que en el derecho humano de exacta aplicación de la ley en materia penal, se puede advertir una vertiente consistente en un mandato de “taxatividad”; los textos que contengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.⁷

En efecto, especialmente en materia penal, existe la prohibición impuesta al juzgador de interpretar por simple analogía o mayoría de razón la norma penal, sin embargo, esta obligación resulta extensiva al legislador, en tanto que tiene el deber de establecer normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable.

En otras palabras, el legislador penal, al crear normas que tipifican conductas consideradas antijurídicas está obligado a velar por que se respeten las exigencias constitucionales establecidas al efecto, en la especie, los principios de legalidad en materia penal, tipicidad, plenitud hermética y taxatividad.

Es decir, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito: esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado.

Para determinar la tipicidad de una conducta el legislador debe tener en cuenta como derivación del principio de legalidad el de taxatividad o exigencia de un contenido concreto u unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa abierta o amplia al

⁶ Sentencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día siete de julio de dos mil quince, al resolver la acción de inconstitucionalidad 95/2014.

⁷ *Ibidem*.

grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma.⁸

Es así que el principio de taxatividad exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos. En otras palabras, el derecho de todas las personas a la seguridad jurídica y a la protección de sus derechos se erige paralelamente como la obligación de las autoridades legislativas de establecer leyes que brinden dicha seguridad jurídica y que estén encaminadas a la protección de los derechos.

Es criterio reiterado de esa Suprema Corte que el principio de taxatividad no implica que el legislador deba definir cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa, sin embargo, obliga al creador de la norma a que los textos legales que contienen normas penales describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.⁹

⁸ Sirve de sustento Jurisprudencia del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo 1, julio de 2014, Décima Época, Materia Constitucional, con el número de Tesis: 1a./J. 54/2014 (10a.), página 131, del rubro siguiente: **“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS”**.

⁹Jurisprudencia 1a./J. 24/2016 (10a.) de la Primera Sala de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, p. 802 del rubro: y textos **“TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la exacta aplicación de la ley en materia penal obliga al legislador a señalar con claridad y precisión las conductas típicas y las penas aplicables. Asimismo, esta Primera Sala ha reconocido que una disposición normativa no necesariamente es inconstitucional si el legislador no define cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa. Es por eso que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable. Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz que requiere que los textos legales que contienen normas penales únicamente describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas, por lo que la exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual.**

Como ese Alto Tribunal ha resuelto en diversas ocasiones, resultan inconstitucionales las normas penales que contienen una imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica; la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del Derecho, se insiste, son los valores subyacentes al principio de taxatividad.

Para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe efectuarse teniendo en cuenta únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir (i) a elementos gramaticales, (ii) ejercicios de contraste entre dicha expresión en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa, incluso se ha considerado imprescindible atender (iii) al contexto en el cual se desenvuelven las normas, (iv) y a sus posibles destinatarios.¹⁰

Cabe apuntar que ante dichas formulaciones del principio de legalidad en materia penal deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

En este sentido, puede esclarecerse una cierta tensión estructural en el mandato de la taxatividad: alcanzar el punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibilidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores determinaciones. Ahora bien, como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos, vocablos propios de un sector o profesión (y por ello necesitados de concreción), entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción; de ahí que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe tenerse en cuenta sólo el texto de la ley, sino que puede acudir tanto a la gramática, como a su contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa, al contexto en el cual se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios.

¹⁰ Jurisprudencia Tesis: 1a./J. 54/2014 (10a.), publicada en el Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 8, julio de 2014, Tomo I, p. 131. del rubro: “**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS**”

La tipicidad es un presupuesto indispensable para acreditar el injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un Estado Democrático de Derecho.

En consecuencia, la formulación de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea de tal manera que el objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma. Así, esta exigencia no se circunscribe a los meros actos de aplicación de encuadrar la conducta en la descripción típica, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de forma tal, que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros y exactos.

Lo anterior implica que, al prever las penas, la autoridad legislativa no puede sustraerse del deber de describir las conductas que señalen como merecedoras de sanción penal, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, pues ello es necesario para evitar confusiones en su aplicación, o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza resultará violatoria de la garantía indicada.

Una vez precisada la jurisprudencia de ese Alto Tribunal en el caso del derecho fundamental de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad conviene realizar el escrutinio específico de las disposiciones impugnadas para determinar que, efectivamente, vulneran las máximas constitucionales referidas.

Para una mejor estructura argumentativa, se propone un estudio separado de las normas objeto de control. El análisis dogmático de los delitos en cuestión puede realizarse de la siguiente forma:

❖ **Artículo 222-a.**

Elementos objetivos:

- a) **Conducta:** Proporcionar información; es decir, se trata de un delito de acción.
- b) **Resultado:** Que la información proporcionada sea para cometer un delito o entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia o ejecución de penas.
- c) **Sujeto activo:** Servidor público.
- d) **Bien jurídico tutelado:** Por su ubicación en el Título de los delitos contra la seguridad pública, se advierte que los bienes jurídicos protegidos por este delito son las funciones de seguridad pública, así como el efectivo desempeño de sus funciones.
- e) **Sujeto pasivo:** El Estado, por conducto de las instituciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia o de ejecución de penas.
- f) **Objeto material:** Lo constituye cualquier información de forma genérica.
- g) **Medios de comisión:** No se establece ningún medio de comisión específico.
- h) **Circunstancias de lugar, tiempo, modo u ocasión:** No se establece alguna para la configuración del delito; no obstante, sí se prevé como agravante cuando el injusto sea cometido por personas servidoras públicas integrantes de las instituciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia o de ejecución de penas.

Elementos subjetivos:

- a) **Dolo:** No está tipificado; sin embargo, la conducta de proporcionar información puede actualizarse de forma dolosa o incluso culposa.
- b) **Culpa:** La norma no es específica, sin embargo, la conducta de proporcionar información puede acontecer incluso sin intención del sujeto activo.
- c) **Elementos subjetivos diferentes del dolo:** No se advierten en el tipo.

Elementos normativos de valoración:

- a) **Cultural:** No se advierten en el tipo.
- b) **Legal:** La información que proporcione el sujeto activo tiene que ser con motivo de sus funciones, por lo que se debe recurrir a las disposiciones aplicables al cargo que ocupe el servidor público.
- c) **Científica:** No se advierte.

❖ Artículo 222-b.

Elementos objetivos:

- a) **Conducta:** Realizar cualquier acto tendente a obtener y proporcionar información.
- b) **Resultado:** Se cometa cualquier hecho delictuoso o entorpezca el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia o ejecución de penas.
- c) **Sujeto activo:** Cualquier persona.
- d) **Bien jurídico tutelado:** Por su ubicación en el Título de los delitos contra la seguridad pública, se advierte que los bienes jurídicos protegidos por este delito son las funciones de seguridad pública, así como el efectivo desempeño de sus funciones.
- e) **Sujeto pasivo:** El Estado, por conducto de las instituciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia o de ejecución de penas.
- f) **Objeto material:** Lo constituye la información sobre las actividades de las instituciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia o de ejecución de penas.
- g) **Medios de comisión:** No se establece ningún medio de comisión específico.
- h) **Circunstancias de lugar, tiempo, modo u ocasión:** No se establece alguna para la configuración del delito; no obstante, sí se prevé como agravante cuando el injusto por exintegrantes de las instituciones aludidas, a través de menores dieciocho años o se utilicen equipos o artefactos que permitan la intervención o inhibición de comunicaciones de las instituciones referidas.

Elementos subjetivos:

- a) **Dolo:** No está tipificado; sin embargo, por el tipo de acción (realizar actos tendientes a obtener o proporcionar información) se requiere de dolo.
- b) **Culpa:** Por el tipo de conducta requerida, no se admite realización culposa.
- c) **Elementos subjetivos diferentes del dolo:** No se advierten en el tipo.

Elementos normativos de valoración:

- a) **Cultural:** No se advierten en el tipo.
- b) **Legal:** No se advierte.
- c) **Científica:** No se advierte.

Del análisis anterior, es posible advertir que los artículos impugnados vulneran el derecho de seguridad y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, en virtud de que **se constituye como tipos penales abiertos, no cumpliendo así con el requisito de legalidad, generando incertidumbre jurídica para las personas y genera una vulneración al derecho de acceso a la información.**

Como se observa, los verbos rectores de ambos tipos (proporcionar y obtener) implican que la conducta constitutiva del delito está relacionada con la búsqueda de información; acción que constituye el núcleo esencial del derecho de acceso a la información, además de que el objeto material constituye información que se encuentra en posesión de cualquier sujeto obligado, que en principio es información pública conforme al principio de máxima publicidad.

Es decir, los diversos 222-a y 222-b del Código Penal local tienen como objeto material la información de las instituciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas del Estado de Guanajuato, quienes, en términos del artículo 6º constitucional y de la Ley General de la Materia, son sujetos obligados por el derecho de acceso a la información, en su calidad de autoridades estatales.

Si bien, se podría considerar que el objetivo que persiguió el legislador de Guanajuato puede perseguir un fin legítimamente válido, orientado a la

protección del interés general, concretamente la seguridad pública y la administración de justicia, e incluso estableció una pena mayor a los servidores públicos integrantes de las instituciones de seguridad locales que faciliten información para la realización de conductas delictivas u obstaculizar el desempeño de las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, como el sancionar a las personas que acechen, vigilen o proporcionen información sobre las actividades oficiales o personales de los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública, cuando esta vigilancia sea con la finalidad de entorpecer o evitar el cumplimiento de sus funciones, ocasionarles un daño o cometer un delito.¹¹

Sin embargo, “*proporcionar información*” o “*realizar actos tendentes a obtener información*” son conductas que en nada dañan o ponen en riesgo el bien jurídico tutelado por las normas penales en comento, sino que por el contrario se encuentra de lleno en el ámbito protegido por el derecho de acceso a la información.

En efecto, en el caso del artículo 222-a, la norma sanciona a los servidores públicos que, en cumplimiento de sus obligaciones de transparencia, otorguen la información que les es solicitada en ejercicio de dicho derecho.

No es óbice a lo anterior el hecho de que la norma pretenda acotar la información, precisando que la misma debe ser para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia o ejecución de penas. Ello, pues la autoridad que entrega la información no puede estar en posibilidades de saber que la información que le es solicitada servirá para cometer un hecho delictuoso. Pues, cuando, en ejercicio del derecho de acceso a la información cualquier persona solicita información pública, no es necesario que acredite interés alguno ni

¹¹ Dictamen que presenta la Comisión de Justicia Relativo a la Iniciativa formulada por Diputadas y Diputados Integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional mediante la cual se reforma la denominación del Capítulo I, Título Primero, Sección Tercera, para identificarse como <<Uso indebido de información y Colaboración delictiva>>, así como el primer párrafo del artículo 222-A, y se adiciona el artículo 222-B, del Código Penal del Estado de Guanajuato, p. 5. Disponible en <https://congresogto.s3.amazonaws.com/uploads/dictamen/archivo/3729/365.pdf>

justificar su utilización. Lo que la norma hace es presumir que la información solicitada será utilizada para cometer un delito y en consecuencia sancionar al servidor público que la entregue.

Lo mismo sucede con el diverso 222-b, pues la norma tiene tal grado de imprecisión de forma que se sanciona cualquier acto tendente a obtener y proporcionar información sobre las actividades (cualesquiera que sean) de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración de justicia o impartición de justicia o de ejecución de penas.

De nueva cuenta, la disposición pretende acotar su espectro sancionador, sin embargo, las construcciones normativas consistentes en “*para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública...*”, no logran encuadrar adecuadamente el tipo de información cuya ilegítima obtención sea capaz de producir un daño.

En efecto, sancionar penalmente cualquier acto tendente a obtener información para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública da pauta a que, prácticamente cualquier cosa pueda ser considerada como un entorpecimiento a las funciones de seguridad pública, de manera que permite que sea la autoridad investigadora, o en su caso, la autoridad jurisdiccional, quienes decidan qué tipo de información será considerada como entorpecedora del cumplimiento de las funciones de seguridad pública, lo que conlleva que se traslade la responsabilidad de la tipificación del delito a tales autoridades.

Si bien la finalidad de la medida haya sido prohibir la obtención ilegítima de tipo de información, que la propia ley local de transparencia atendiendo al caso concreto clasifica como reservada, la sola mención de que la información cuya búsqueda se sanciona penalmente no logra encuadrar adecuadamente el tipo de información cuya ilegítima obtención sea capaz de producir un daño.

En ese orden de ideas, el legislador local emitió una tipificación relativa a la actividad denominada ordinariamente como “halconeó”. Al respecto, el Pleno de ese Alto Tribunal Constitucional sostuvo, al resolver las diversas acciones de

inconstitucionalidad 11/2013¹² y 9/2014¹³, promovidas por esta Comisión Nacional, que la tipificación aquellas conductas denominadas como “halconeos”, a fin de que se encuentren dentro del marco constitucional, su regulación debe satisfacer los siguientes requisitos:

1. La finalidad que se persigue con la obtención de la información.
2. Especificar el daño que debe producirse con ello.
3. La descripción adecuada del tipo de información protegida.
4. Los medios comisivos para obtenerla.
5. Los elementos que permitan identificar a la conducta como un abuso del derecho de acceso a la información.¹⁴

Sin embargo, en el caso en concreto, las disposiciones impugnadas no satisfacen los requisitos mencionados ya que, si bien es cierto los tipos penales de mérito establecen que la **finalidad** de proporcionar y obtener información es *cometer cualquier hecho delictivo o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas*, también lo es que constituyen supuestos muy abiertos, pues el tipo penal no especifica o imposibilita inferir que se entiende por entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública.

En efecto el legislador no se encuentra obligado a definir cada vocablo empleado en las normas jurídicas emitidas, empero, no debe pasar por alto el mandato constitucional previsto en el tercer párrafo del artículo 14 de la Norma Fundamental, relativo a la regulación en materia penal, por lo tanto, el supuesto previsto en los diversos controvertidos relativo a entorpecer el cumplimiento de las autoridades señaladas, redundante en ambiguo o abierto, dejando a la autoridad judicial el cerrar o concluir la descripción típica, es decir, la sujeta a la valoración judicial.

¹² Acción de inconstitucionalidad 11/2013, resuelta en sesión ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 7 de julio de 2014, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, secretaria Fabiana Estada Tena.

¹³ Acción de inconstitucionalidad 9/2014, resuelta en sesión ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 7 de julio de 2015, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas, secretarios Everardo Maya Arias y Diego Alejandro Ramírez Velázquez.

¹⁴ Acción de inconstitucionalidad 11/2013, *Óp. Cit.*, pág. 34.

Por cuanto hace al segundo elemento, señalado por ese Alto Tribunal Constitucional, del que deben gozar las normas que pretenden regular aquella actividad, coloquialmente denominada como “halconeo”, este no es posible advertir de forma clara por cuanto hace a la acción de entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, pues las dimensiones o alcances de referida premisa no se observan específicas.

Asimismo, la información a que alude el delito previsto en las normas jurídicas controvertidas, no se encuentra acotada, pues únicamente se refiere a las labores de las autoridades de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas locales, es decir, se trata de información relativa al ejercicio de sus funciones de derecho público, que es del tipo de la cual opera el derecho fundamental de acceso a la información pública.¹⁵

En conclusión, los artículos 222-a y 222-b del Código Penal local, no establecen los elementos necesarios para que el intérprete conozca claramente que lo que se pretende sancionar es únicamente la conducta que, en voz del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, identificada como “halconeo”.

Así, en el caso en particular, este Organismo Nacional protector de derechos humanos, las normas no son claras, precisas ni exactas respecto de la conducta reprochable que se pretendió sancionar, sino que está formulada de manera que puede llegar a permitir la arbitrariedad en su aplicación.

Por lo tanto, los numerales 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato, contienen elementos del delito imprecisos, ambiguos y por ende, violan directamente el derecho de seguridad jurídica, el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad en materia penal contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁵ Acción de inconstitucionalidad 11/2013, *Óp. Cit.* 27.

B. Transgresión al derecho fundamental de acceso a la información.

Previo a desarrollar los argumentos tendentes a demostrar la vulneración al derecho fundamental de acceso a la información reconocido en la Norma Fundamental del ordenamiento jurídico mexicano, se desplegarán aquellos relativos a acotar el derecho de mérito.

El derecho de acceso a la información está regulado en los artículos 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual comprende, como regla general, la libertad de buscar, recibir y difundir datos o hechos de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de elección de las personas.

Además, el derecho humano indicado tiene una característica dual, pues se erige como derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otras prerrogativas fundamentales.

Esto es, la información, además del valor propio que por sí misma implica, tiene uno instrumental, el cual sirve como presupuesto para ejercer otros derechos y como base para que los gobernados puedan realizar 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.¹⁶

Los estándares nacional e internacional coinciden en que el acceso a la información pública es un derecho fundamental que debe ser garantizado por el Estado. Al respecto ese Alto Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho de acceso a la información se compone por los siguientes elementos:

¹⁶ Tesis de jurisprudencia P./J. 54/2008 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, materia Constitucional, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, junio de 2008, página 743, de rubro: **“ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.”**

- 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.**

Al respecto, 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.¹⁷

- 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, en el ámbito internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto al derecho fundamental en comento, ha establecido las siguientes pautas:¹⁸

- 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.

¹⁷ Tesis aislada 2a. LXXXVIII/2010 de la Segunda Sala de ese Máximo Tribunal, Novena Época, materias Constitucional y Administrativa, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXII, agosto de 2010, página 463, de 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”**.

¹⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (Fondo, Reparaciones y Costas), párrafo 77. Cfr. Caso López Álvarez, párrafo 163; Caso Ricardo Canese, párrafo 80; y Caso Herrera Ulloa, párrafos 108-111.

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

Tomando en consideración los anteriores aspectos y estándares, en consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los diversos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato, al no especificar el tipo de información que se obtenga y proporcione, tal como se precisó en el apartado anterior del presente concepto de invalidez, tiene un efecto transgresor al derecho humano de acceso a la información, pues la

medida adoptada por el legislador local es posible advertir constituye una restricción al citado derecho fundamental.

Para sustentar tal afirmación, tal como se apuntó con antelación, el parámetro fundamental que debe tomarse en cuenta en la materia es aquél reconocido en el artículo 6º, apartado A, fracción I, de la Constitución Federal, el cual dispone que toda la información que se encuentre en posesión de cualquier autoridad sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional¹⁹, por lo tanto, conforme al mandato constitucional citado derecho humano admite restricciones.

Al respecto, la Primera Sala ha destacado que tanto la fracción I y II del artículo 6º de la Constitución Federal solo enuncian los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones al derecho de acceso a la información, sin embargo, ambas remiten a la legislación secundaria para el desarrollo de los supuestos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información²⁰.

Asimismo, la Segunda Sala ha reconocido que el legislador puede válidamente establecer 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,

¹⁹ “**Artículo 6º.** (...)”

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

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

²⁰ Amparo en revisión 168/2011 resuelto por la Primera Sala el treinta de noviembre de dos mil once, por unanimidad de cinco votos, páginas 32 y 33.

que exista proporcionalidad y congruencia entre el derecho fundamental de que se trata y el interés que se pretenda proteger²¹.

De lo anterior se colige 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 restrinjan o interfieran en la menor medida posible el efectivo ejercicio del derecho de buscar y recibir la información.”²²

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 su 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;

²¹ Tesis aislada 2a. XLIII/2008, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, abril de 2008, página 733, de 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”**.

²² Corte Interamericana de Derechos Humanos, 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, párrafo 229.

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 normas jurídicas que producen un efecto inhibitorio en el ejercicio del derecho humano de acceso a la información pública, pues la medida penal adoptada por el legislador local se observa fuera del marco constitucional y convencional.

La Corte Interamericana ha establecido, al interpretar el artículo 13, inciso 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que para que una restricción sea compatible con dicho tratado debe cumplir con los siguientes requisitos:

a) Estar establecida por ley. La palabra ley no puede entenderse en otro sentido que el de una 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.

b) 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.

c) 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.

En ese sentido, 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.

Teniendo especial relevancia para este caso los criterios de la Corte Interamericana en los cuales ha sostenido que el derecho penal es un medio idóneo para establecer restricciones a la libertad de expresión porque sirve para salvaguardar, a través de la conminación penal, el bien jurídico que se quiere proteger; pero que siendo el medio más restrictivo y severo para cumplir los objetivos que se persigan, su uso únicamente es legítimo cuando se cumpla con el principio de mínima intervención. De este modo, el poder punitivo solo debe ejercerse en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro²³

²³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Kimel vs. Argentina, sentencia del 2 de mayo de 2008, párr. 71 y 76.

En el caso en concreto, se aprecia que el verbo rector son el obtener y proporcionar información, lo que implica que la conducta constitutiva del delito está relacionada con la búsqueda de información; acción que constituye el núcleo esencial del derecho de acceso a la información, por lo tanto, resulta dable sostener las normas controvertidas se erigen como una restricción.

Ahora bien, por cuanto hace al primer requisito para que la restricción sea compatible, se advierte que la restricción se encuentra prevista por ley formal, pues se encuentra establecida en el Código Penal del Estado de Guanajuato, conforme al proceso legislativo regulado en su Constitución Local; por otra parte, asimismo, el fin que persigue es legítimo, en tanto que está orientado a la protección del interés general, la seguridad pública, toda vez que de la exposición de motivos se advierte que el objeto de las normas emitidas:

“Con esta reforma, las autoridades y la sociedad tendremos una nueva herramienta para avanzar contra las redes del crimen organizado, siempre con el objeto de recuperar la tranquilidad de las familias, para que Guanajuato siga siendo estado Derecho y de desarrollo con trabajo honesto”²⁴

Por lo tanto, se advierte que el fin de las medidas legislativas adoptadas es proteger a los habitantes de referida entidad federativa, como también impedir el correcto desempeño de las funciones de seguridad pública, por lo tanto, es posible sostener que constituyen intereses públicos constitucional y convencionalmente autorizados.

En cambio, la medida impugnada no satisface el requisito de necesidad en una sociedad democrática. La restricción no está adecuadamente orientada a satisfacer los intereses públicos imperativos que se pretenden proteger, y entre las opciones para alcanzar los objetivos mencionados, la restricción en análisis está muy lejos de ser la que restringe en menor escala el derecho de acceso a la información. 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.

²⁴ Dictamen que presenta la Comisión de Justicia... Óp. Cit.

Toda vez que, la descripción típica es tan amplia que termina por abarcar un sinnúmero de conductas no reprochables amparadas por el derecho de acceso a la información, tal como se señaló en el subapartado previo, pues el verbo rector típico, “realizar actos tendentes a la obtención de información”, describe el núcleo esencial del derecho de acceso a la información, mientras que el resto de la descripción típica no aporta suficientes elementos que acoten adecuadamente las conductas sancionadas a aquellas que se pretendieron prohibir, de modo que existe una disociación entre el fin legítimo de la norma: prohibir el “halconeo”, y las posibles conductas comprendidas por el tipo penal.

En consecuencia, la restricción impugnada hace nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información en tanto se trata de una medida demasiado amplia y excesiva que interfiere con el ejercicio legítimo de tal libertad., pues se reitera la descripción típica podría incluir 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 pasados.

Asimismo, contrario a lo que se desprende del Dictamen de las normas impugnadas, las mismas sí tienen un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico. Al criminalizar la búsqueda de toda información relativa a la seguridad pública y a la procuración de justicia, pues es claro 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 la norma termina teniendo no sólo un efecto inhibitor de la terea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

Por las consideraciones expuestas, los artículos 222-a y 222-b, del Código Penal del Estado de Guanajuato, deben ser declarados inconstitucionales y expulsados del orden jurídico, a fin de garantizar el derecho fundamental de seguridad jurídica, el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad que rige en materia penal, así como el derecho fundamental de acceso a la información reconocidos en el marco constitucional vigente.

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 las disposiciones impugnadas de Código Penal del Estado de Guanajuato, reformado y adicionado mediante Decreto número 93 de fecha 2 de agosto de 2019, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad.

En esa virtud, se solicita atentamente que, de ser tildadas de inconstitucionales las normas impugnadas, 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 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 del derecho humano a la seguridad jurídica y de los principios de legalidad y de proporcionalidad de las penas.

Esta acción se identifica con el objetivo “16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas”; y con la meta “16.3 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, 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 humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente taxativa cobran importancia, pues al reconocerlos se garantiza que la conducta reprochable sea clara, específica y la aplicación de las leyes sea certera, evitando actuaciones arbitrarias de las autoridades.

Por otra parte, el derecho de acceso a la información, el cual implica buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole, cualidades que cobran trascendencia, pues son indispensable para la formación de las opiniones públicas, que a su vez son necesarias para el funcionamiento de una democracia representativa.

Por lo tanto, con el presente medio de control constitucional, 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 alcanzar mayor respeto a los derechos humanos de todas las personas.

En virtud de lo anterior, las normas impugnadas se constituyen como una grave restricción para el ejercicio pleno del derecho a la seguridad jurídica, al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal y de acceso a la información, así como para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por generar incertidumbre en cuanto a la aplicación de la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa y de la consecuencia jurídica del delito de lesiones dolosas, sobre el pleno respeto a los derechos humanos.

A N E X O S

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

Desde este momento, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1º de la Ley Reglamentaria de la materia, se invoca como hecho notorio que el suscrito tiene el carácter de Presidente de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna.²⁵ En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,²⁶ se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

²⁵ Véase la tesis jurisprudencial P./J. 16/2018 del Pleno de ese Alto Tribunal, Décima Época, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 55, junio de 2018, Tomo I, pág. 10, del rubro: **“HECHOS NOTORIOS. TIENEN ESE CARÁCTER LAS VERSIONES ELECTRÓNICAS DE LAS SENTENCIAS ALMACENADAS Y CAPTURADAS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE SEGUIMIENTO DE EXPEDIENTES (SISE).”**

²⁶ **“Artículo 11.** (...) En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)”

2. Copia simple. Del Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato del 2 de agosto de 2019, que contiene el Decreto número 177 por el que se reformó y adicionó el Código Penal del Estado de Guanajuato (Anexo dos).

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

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y 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.

TERCERO. Tener por designadas como delegadas y autorizadas, a las personas profesionistas indicadas al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que las personas autorizadas a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundados el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de las normas impugnadas.

Ciudad de México, a 2 de septiembre de 2019.

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

RFPS