

**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 Quintana Roo.

**B. Órgano Ejecutivo:** Gobernador Constitucional del Estado de Quintana Roo.

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

Artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado de Quintana Roo, reformado mediante Decreto número 358 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 13 de septiembre de 2019, cuyo texto es el siguiente:

*“Artículo 204-Bis: Al que a través de una conducta dolosa proporcione o comunique a terceros información de cualquier tipo, que impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de Seguridad Pública del Estado, Federales, Nacionales o Fuerzas Armadas, ya sea que las ejecuten por sí o conjuntamente, se les impondrá la pena de tres a siete años de prisión y de quinientos a mil días multa.*

*La pena se duplicará si dicha comunicación consistiere en información clasificada como reservada o confidencial en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo y fuere realizado por las personas responsables de su resguardo.*

*Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando a personas menores de edad, personas que no tengan la capacidad de comprender la conducta o a personas con discapacidad la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el primer párrafo.*

*Asimismo se aumentará la pena prevista en el primer párrafo hasta en una mitad y en lo aplicable se sancionará con destitución del empleo, cargo o comisión públicos o inhabilitación de dos a seis años para desempeñar cualquier cargo o comisión públicos cuando la conducta se lleve a cabo por servidores públicos que pertenezcan o han pertenecido a alguna Institución de Seguridad Pública, fuerzas armadas, al organismo garante del derecho a la información del Estado, o se trate de individuos destinados a la prestación de servicios de seguridad privada, contratados por personas físicas o morales.*

*Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando equipo o vehículos oficiales, que por sus características sean similares a esos en apariencia, o bien la realicen prestadores de servicios públicos de transporte de pasajeros o carga, o mediante cualquier tipo de embarcación marítima o aeronave, la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el párrafo primero.”*

#### **IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados:**

- 1º, 6º, 7º, 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.
- Libertad de expresión.
- 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, la norma cuya declaración de invalidez se solicita fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo el 13 de septiembre de 2019, por lo que el plazo para ejercitar la acción corre del sábado 14 de septiembre al domingo 13 de octubre 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 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, así como que debe sancionarse 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 suficientes elementos que acoten adecuadamente las conductas sancionadas a aquellas que se pretendieron prohibir.

Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que debe garantizarse 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.

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 libertad de expresión, los cuales se encuentran reconocidos en nuestra Constitución Federal.

Lo anterior, ya que, a juicio de esta CNDH, el artículo 204-Bis de la legislación penal quintanarroense, en el cual el legislador local pretendió sancionar la actividad, conocida coloquialmente como “halconeó”, resulta ambiguo e impreciso, de manera que la descripción típica no aporta suficientes elementos que acoten adecuadamente la conducta sancionada a aquella que se pretendió prohibir, de modo que existe una disociación entre el fin legítimo de la norma: prohibir el “halconeó” y las posibles conductas comprendidas por el tipo penal.

La disposición jurídica impugnada, como se argumentará en el concepto de invalidez, genera 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 de los derechos fundamentales de libertad de expresión y de acceso a la información pública, por lo cual este Organismo Constitucional somete al escrutinio de ese Alto Tribunal el contenido de la disposición impugnada a efecto de que, en el momento procesal correspondiente, declare su invalidez.

Debe precisarse que esta CNDH reconoce el esfuerzo de la labor legislativa del Congreso del Estado de Quintana Roo, el cual procuró que los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información quedaran adecuadamente

tutelados, pretendiendo que no se inhibiera el ejercicio desproporcionado de actividades de investigación al “*exigir que la información que sea transmitida ocasione un verdadero daño al bien jurídico tutelado*”.<sup>1</sup>

Sin embargo, independientemente de la buena intención del legislador, lo cierto es que el efecto de la norma sí impacta de forma desproporcional en el ejercicio de la libertad de expresión, en tanto la norma no acota de forma suficiente la conducta que se pretendió 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, tales como la difusión de información como parte de la tarea periodística.<sup>2</sup>

Adicionalmente, esta CNDH llama a la atención de ese Alto Tribunal el hecho de que la disposición establece como sujetos pasivos o activos del delito a las instituciones de seguridad pública federales, nacionales y las fuerzas armadas mexicanas, en tanto que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión establecer los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse.<sup>3</sup> Es decir, corresponde al legislador federal establecer los delitos contra las instituciones, federales, nacionales y las fuerzas armadas y no al legislador local.

---

<sup>1</sup> Dictamen con Minuta de Decreto por el que se Reforma el artículo 204 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, página 10. Consultable en el siguiente vínculo: [http://documentos.congresoqroo.gob.mx/dictamenes/DI-XV-2019-08-13\\_615\\_12.pdf](http://documentos.congresoqroo.gob.mx/dictamenes/DI-XV-2019-08-13_615_12.pdf)

<sup>2</sup> 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, 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.

<sup>3</sup> **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad: (...)

XXI.- Para expedir: (...)

b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada; (...).



## X. Concepto de invalidez.

**ÚNICO.** El artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado de Quintana Roo, sanciona la conducta consistente en proporcionar o comunicar a terceros cualquier tipo de información que tenga como resultado impedir y obstaculizar la adecuada ejecución de las funciones policiales y operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública.

La norma resulta imprecisa al no acotar el tipo de información cuya divulgación podría afectar las tareas de seguridad pública. Por tanto, transgrede 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 libertad de expresión.

En el presente concepto de invalidez se argumenta la incompatibilidad con el parámetro regularidad constitucional en materia de derechos humanos del artículo 204 Bis del Código Penal para el Estado de Quintana Roo, disposición que a la letra prevé:

*“Artículo 204-Bis: Al que a través de una conducta dolosa proporcione o comunique a terceros información de cualquier tipo, que impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de Seguridad Pública del Estado, Federales, Nacionales o Fuerzas Armadas, ya sea que las ejecuten por sí o conjuntamente, se les impondrá la pena de tres a siete años de prisión y de quinientos a mil días multa.*

*La pena se duplicará si dicha comunicación consistiere en información clasificada como reservada o confidencial en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo y fuere realizado por las personas responsables de su resguardo.*

*Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando a personas menores de edad, personas que no tengan la capacidad de comprender la conducta o a personas con discapacidad la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el primer párrafo.*

*Asimismo se aumentará la pena prevista en el primer párrafo hasta en una mitad y en lo aplicable se sancionará con destitución del empleo, cargo o*

*comisión públicos o inhabilitación de dos a seis años para desempeñar cualquier cargo o comisión públicos cuando la conducta se lleve a cabo por servidores públicos que pertenezcan o han pertenecido a alguna Institución de Seguridad Pública, fuerzas armadas, al organismo garante del derecho a la información del Estado, o se trate de individuos destinados a la prestación de servicios de seguridad privada, contratados por personas físicas o morales.*

*Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando equipo o vehículos oficiales, que por sus características sean similares a esos en apariencia, o bien la realicen prestadores de servicios públicos de transporte de pasajeros o carga, o mediante cualquier tipo de embarcación marítima o aeronave, la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el párrafo primero.”*

De las conductas reprochables en el numeral transcrito, esta Comisión Nacional, advierte que la norma carece de las precisiones necesarias para que sea entendida como la indudable expresión de la conducta denominada como “halconeo” y que se describe básicamente como la actividad consistente en vigilar las actividades de los cuerpos de seguridad, con el fin de informar a los delincuentes sobre sus actividades programadas o por realizar.

Lo anterior en virtud de que, como se argumentará a continuación, no se estableció *la finalidad* que debía perseguirse con la obtención de la información; no se especificó *el daño* que debía producirse con ello, no se describió adecuadamente el tipo de información protegida, ni los medios comisivos para obtenerla, ni se expresó ningún otro elemento que permitiera identificar a la conducta como un abuso del derecho de libertad de expresión, diferenciable, más allá de toda duda, de instancias legítimas de su ejercicio y merecedora de una sanción penal.

Los argumentos que sostienen las premisas anteriores, se desarrollarán 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.

### **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 asegurar la protección de los derechos de las personas frente a la arbitrariedad.

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, la 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.<sup>4</sup>

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.

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.<sup>5</sup>

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.**

Consecuentemente, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que la acción objeto de prohibición pueda ser conocida por el destinatario de la norma. En ese orden, los

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.**"

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.<sup>6</sup>

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 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.<sup>7</sup>

Por ello, en el derecho humano de exacta aplicación de la ley en materia penal, se puede advertir una vertiente consistente en un mandato de “taxatividad” que implica que 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.<sup>8</sup>

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

---

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

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 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.<sup>9</sup>

De tal suerte que 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.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> 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”**.

<sup>10</sup>Jurisprudencia 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**

Como ese Alto Tribunal ha resuelto en diversas ocasiones, son 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; en este sentido, 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.<sup>11</sup>

---

*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. 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.***

<sup>11</sup> 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”**

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.

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 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 cual debe redactarse de forma tal que sus 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 la disposición impugnada para determinar que, efectivamente, vulnera las máximas constitucionales referidas. Para una mejor estructura argumentativa, se propone análisis dogmático del delito en cuestión puede realizarse de la siguiente forma:



❖ **Artículo 204 Bis.**<sup>12</sup>

**Elementos objetivos:**

- a) **Conducta:** Proporcionar o comunicar a terceros información de cualquier tipo; es decir, se trata de un delito de acción.
- b) **Resultado:** Que la información proporcionada impida y obstaculice las funciones policiales y operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública.
- c) **Sujeto activo:** Cualquier persona.  
En caso de que sea perpetrado por servidores públicos o por ex servidores públicos de instituciones de seguridad pública, fuerzas armadas, organismo garante del derecho a la información del Estado o personas que presten servicios de seguridad privada, se configurará una agravante.
- d) **Bien jurídico tutelado:** Por su ubicación en el capítulo de uso indebido de información sobre las actividades de seguridad pública, se advierte

---

<sup>12</sup> “**Artículo 204-Bis:** Al que a través de una conducta dolosa proporcione o comunique a terceros información de cualquier tipo, que impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de Seguridad Pública del Estado, Federales, Nacionales o Fuerzas Armadas, ya sea que las ejecuten por sí o conjuntamente, se les impondrá la pena de tres a siete años de prisión y de quinientos a mil días multa.

La pena se duplicará si dicha comunicación consistiere en información clasificada como reservada o confidencial en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo y fuere realizado por las personas responsables de su resguardo.

Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando a personas menores de edad, personas que no tengan la capacidad de comprender la conducta o a personas con discapacidad la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el primer párrafo.

Asimismo se aumentará la pena prevista en el primer párrafo hasta en una mitad y en lo aplicable se sancionará con destitución del empleo, cargo o comisión públicos o inhabilitación de dos a seis años para desempeñar cualquier cargo o comisión públicos cuando la conducta se lleve a cabo por servidores públicos que pertenezcan o han pertenecido a alguna Institución de Seguridad Pública, fuerzas armadas, al organismo garante del derecho a la información del Estado, o se trate de individuos destinados a la prestación de servicios de seguridad privada, contratados por personas físicas o morales.

Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando equipo o vehículos oficiales, que por sus características sean similares a esos en apariencia, o bien la realicen prestadores de servicios públicos de transporte de pasajeros o carga, o mediante cualquier tipo de embarcación marítima o aeronave, la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el párrafo primero.”

que los bienes jurídicos protegidos por este delito son las funciones de seguridad pública y procuración de justicia.

- e) **Sujeto pasivo:** El Estado, por conducto de las instituciones de seguridad pública, locales, federales, nacionales o fuerzas armadas.
- f) **Objeto material:** Lo constituye cualquier información de forma genérica.
- g) **Medios de comisión:** Se considera como agravante el que la conducta se lleve a cabo utilizando equipo o vehículos oficiales, similares a esos en apariencia, o bien la realicen prestadores de servicios públicos de transporte de pasajeros o carga, o mediante cualquier tipo de embarcación marítima o aeronave.
- h) **Circunstancias de lugar, tiempo, modo u ocasión:** Se configuran agravantes en los siguientes casos:
  1. Cuando la información difundida consistiere en información clasificada como reservada o confidencial;
  2. Cuando se lleve a cabo utilizando a personas menores de edad que no tengan capacidad para comprender la conducta o personas con discapacidad.
  3. Cuando se lleve a cabo por servidores públicos que pertenezcan o han pertenecido a alguna institución de seguridad pública, fuerzas armadas, al organismo garante del derecho de acceso a información del estado individuos destinados a la prestación de servicios de seguridad pública.
  4. Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando equipo o vehículos oficiales, similares a esos en apariencia, o bien la realicen prestadores de servicios públicos de transporte de pasajeros o carga, o mediante cualquier tipo de embarcación marítima o aeronave.

#### **Elementos subjetivos:**

- a) **Dolo:** La conducta dolosa de proporcionar o comunicar información.
- 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:** La información clasificada como reservada o confidencial que proporcione el servidor público responsable de su resguardo, por lo que se debe recurrir a las disposiciones de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.
- c) **Científica:** No se advierte.

Del análisis anterior, es posible advertir que el artículo impugnado vulnera el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, en virtud de que **constituye un tipo penal abierto, que no cumple con el requisito de taxatividad, generando incertidumbre jurídica para las personas y genera una vulneración a la libertad de expresión y al derecho de acceso a la información.**

Como se observa, los verbos rectores del tipo (proporcionar y comunicar) implican que la conducta constitutiva del delito está relacionada con la difusión de información; acción que conforma el núcleo esencial del derecho de libertad de expresión, además de que el objeto material es cualquier tipo de información, lo que incluye la información pública.

Esto es así porque 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. Los verbos rectores típicos, “proporcionar” y “comunicar”, describen el núcleo esencial del derecho de libertad de expresión, 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 “halconeos”, y las posibles conductas comprendidas por el tipo penal.

En efecto, los únicos elementos del tipo que permiten delimitar el ámbito de las conductas sancionadas son: 1) cualquier información; y 2) que dicha información

tenga como una consecuencia de su comunicación el impedir y obstaculizar las funciones policiales.

Por cuanto hace al primer aspecto, “información de cualquier tipo” a que se refiere el texto, ésta incluye la información pública en poder de los agentes del Estado, respecto de la cual existe una obligación de proporcionarla a la ciudadanía, salvo aquella reservada temporalmente por razones de interés público, en los términos que fijen las leyes. Es decir, la norma no describe adecuadamente el tipo de información protegida.

Es decir, el numeral 204 Bis del Código Penal local tiene como objeto material todo tipo de información, incluso la relativa a las instituciones de seguridad pública quienes, en términos del artículo 6° 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.

En este sentido “proporcionar o comunicar a terceros información de cualquier tipo” es una conducta que en nada daña o pone en riesgo el bien jurídico tutelado por la norma penal en comento, sino que por el contrario se encuentra de lleno en el ámbito protegido por el derecho de libertad de expresión.

Si bien, se podría considerar que el objetivo que persiguió el legislador de Quintana Roo puede considerarse un fin legítimamente válido, orientado a la protección del interés general, concretamente la seguridad pública y procuración de justicia.<sup>13</sup> Lo cierto es que la descripción típica de “*proporcione o comunique a terceros información de cualquier tipo*”, implica conductas se encuentran de lleno en el ámbito protegido por el derecho de libertad de expresión.

De igual modo, la exigencia de que la información proporcionada o comunicada “tenga como resultado impedir y obstaculizar la adecuada ejecución de las funciones policiales” constituye una descripción típica indeterminada, en tanto no

---

<sup>13</sup> Dictamen con Minuta de Decreto por el que se Reforma el artículo 204 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, página 5. Consultable en el siguiente vínculo: [http://documentos.congresoqroo.gob.mx/dictamenes/DI-XV-2019-08-13\\_615\\_12.pdf](http://documentos.congresoqroo.gob.mx/dictamenes/DI-XV-2019-08-13_615_12.pdf)

precisa con suficiencia los daños específicos que la conducta sancionable pueda generar.

Es decir, cuando una persona proporciona o comunica información, en el ejercicio de su libertad de expresión, es evidente que, uno de los resultados de dicha difusión podría derivar en impedir u obstaculizar en cualquier forma, en mayor o menor medidas, la ejecución de las funciones policiales, sin embargo, la norma no aporta mayores elementos para determinar el tipo de impedimentos u obstáculos que ameritan ser sancionados.

Así, aunque la finalidad de la medida haya sido prohibir la difusión ilegítima de este tipo de información, que la propia ley local de transparencia clasifica como reservada, la sola mención de que la información cuya búsqueda se sanciona penalmente debe ser la relativa a “ubicación, actividades, operativos y labores, en general” no logra encuadrar adecuadamente el tipo de información cuya ilegítima obtención sea capaz de producir un daño.

No es óbice a lo anterior el hecho de que la norma pretenda acotar la información, precisando que la misma debe impedir y obstaculizar la adecuada ejecución de las funciones de seguridad pública y de las fuerzas armadas. Ello, pues quien de manera intencional comunique cualquier tipo de información, incluso la relacionada con las funciones de instituciones de seguridad pública, no puede estar en posibilidades de saber que la misma dificultará u obstaculizará la ejecución de dichas funciones.

Así, en ejercicio de su libertad de expresión las personas pueden comunicar todo tipo información pública, por tanto, lo que la norma impugnada realiza es presumir que cualquier tipo de información transmitida será utilizada para obstaculizar las funciones policiales y operativas de las instituciones de seguridad pública sancionando a la persona que la proporcione o comunique.

La norma tiene tal grado de imprecisión de forma que sanciona todo acto de proporcionar información (cualesquiera que sea) sobre las actividades de las instituciones de seguridad pública y las fuerzas armadas de detención, investigación, prevención y reacción, por lo que no logra encuadrar

adecuadamente el tipo de información cuya trasmisión sea capaz de producir un daño.

En efecto, sancionar penalmente cualquier acto de proporcionar o comunicar información que obstaculice 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 ha sido prohibir el uso indebido de información sobre las actividades de seguridad pública, incluso la que es naturaleza pública, la sola mención de que la proporción o comunicación de información será sancionada penalmente no logra encuadrar adecuadamente el tipo de información cuyo uso indebido 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, al resolver las diversas acciones de inconstitucionalidad 11/2013<sup>14</sup> y 9/2014<sup>15</sup> promovidas por esta Comisión Nacional, el Pleno de ese Alto Tribunal Constitucional sostuvo que la tipificación de aquellas conductas denominadas como “halconeó”, a fin de que encuadren dentro del marco constitucional, su regulación debe establecer los siguientes requisitos:

1. La finalidad que se persigue con la obtención y comunicación de la información.
2. Especificar el daño que debe producirse con ello.

---

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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.

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 y a la libertad de expresión.<sup>16</sup>

Sin embargo, en el caso en concreto, las disposiciones impugnadas no satisfacen los requisitos mencionados ya que, si bien es cierto el tipo penal de mérito establece que la **finalidad** de proporcionar o comunicar información es que se impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policiales y labores operativas de detención, investigación prevención y reacción de las instituciones de Seguridad Pública del Estado, Federales, Nacionales o Fuerzas armadas, también lo es que constituyen supuestos muy abiertos.

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 el numeral controvertido relativo a impedir y obstaculizar la adecuada ejecución de las funciones 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.

Por cuanto hace al segundo elemento del que deben gozar las normas encargadas de regular aquella actividad, coloquialmente denominada como “halconeo”, no es posible advertirlo de forma clara por cuanto hace a la finalidad de impedir y obstaculizar las funciones señaladas, pues las dimensiones o alcances de la referida premisa se observan específicas.

Asimismo, la información a que alude el delito previsto en la norma jurídica controvertida, no se encuentra acotada, pues señala de manera genérica que se trate de “*cualquier tipo*”, es decir, incluyendo aquella respecto de la cual opera el derecho fundamental de acceso a la información pública.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Acción de inconstitucionalidad 11/2013, *Óp. Cit.*, pág. 34.

<sup>17</sup> Acción de inconstitucionalidad 11/2013, *Óp. Cit.* 27.

En conclusión, el artículo 204-Bis del Código Penal local, no establece los elementos necesarios para que el destinatario y los operadores jurídicos conozcan claramente que lo que se pretende sancionar es únicamente la conducta identificada, en voz del propio Poder Legislativo quintanarroense, como “halconeo”.

Así, en el caso en particular, este Organismo Nacional protector de derechos humanos considera que la norma no es clara, precisa ni exacta 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, el numeral 204 Bis del Código Penal para el Estado de Quintana Roo, contiene elementos del delito imprecisos, ambiguos y, por ende, trastoca 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.

Ahora bien, en el siguiente apartado se demostrará que la disposición impugnada no contiene los elementos que permitan identificar a la conducta como un abuso del derecho de acceso a la información.

### **B. Transgresión al derecho fundamental de acceso a la información y libertad de expresión.**

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

La libertad de expresión está regulada en los artículos 6° y 7° de nuestra Federal; 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.



Tanto en los artículos 6° y 7° constitucionales, como en el diverso 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se establecen límites a este derecho fundamental, los cuales deberán estar orientados a satisfacer un interés público imperativo y, si existen varias opciones para alcanzarlo, se debe elegir la que sea menos restrictivas de ese derecho protegido en forma proporcional al interés que la justifica y con apego al logro de ese legítimo objetivo.

En este sentido, el derecho a la libertad de expresión debe ser respetado en su doble vertiente: a) la emisión de opiniones del pensamiento propio, y b) obtener información para conocer el pensamiento de terceros. Y en caso de ponerse límites, éstos deben establecerse de manera clara, precisa y congruente, con apego a los derechos de legalidad y seguridad jurídica contemplados en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal.

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.

En este orden de ideas, la información que se obtiene y transmite, 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.<sup>18</sup>

Si bien el derecho a la libertad de expresión no es absoluto, las limitantes deben cumplir con los requisitos establecidos por ese Alto Tribunal consistentes en la reserva de ley y en la necesidad de la medida. Al respecto, la Corte Interamericana ha establecido que para que una restricción al derecho aludido sea compatible con la Convención debe cumplir con los siguientes requisitos:

---

<sup>18</sup> 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.”**

- Debe estar establecida en la ley.
- Debe perseguir un fin legítimo
- Exista necesidad en una sociedad democrática.

Ahora bien, en cuanto al acceso a la información pública, es un derecho fundamental que debe ser garantizado por el Estado y respecto al cual ese Alto Tribunal Constitucional ha señalado que se compone por los siguientes elementos:

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

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.<sup>19</sup>

- 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.

---

<sup>19</sup> 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”**.

Por su parte, en el ámbito internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, respecto al derecho fundamental en comento, ha establecido las siguientes pautas:<sup>20</sup>

- 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.
- 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.

---

<sup>20</sup> 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.

- 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.

Partiendo del parámetro y estándar referido, a consideración de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos el artículo 204 Bis del Código Penal para el Estado de Quintana Roo, al no especificar el tipo de información que se proporcione o comunique, tal como se precisó en el apartado anterior del presente concepto de invalidez, tiene un efecto transgresor al derecho humano de libertad de expresión en sus dos vertientes, pues la medida adoptada por el legislador local 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 los artículos 6º y 7º de la Constitución Federal, los cuales disponen que la libertad de difundir información no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público<sup>21</sup>, por lo tanto, conforme al mandato constitucional el citado derecho humano admite restricciones.

Al respecto, la Primera Sala ha señalado que la libertad de expresión y el derecho a la información –centrales en un Estado constitucional democrático de

---

<sup>21</sup> “**Artículo 6º.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.”  
“**Artículo 7º.** Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.  
Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito.”

derecho— tienen una doble faceta o dimensión, a saber: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de una democracia representativa.<sup>22</sup>

La Corte Interamericana ha señalado que no solamente se trata de la libertad de expresar el propio pensamiento, sino también del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Con la seguridad de no ser víctima de un menoscabo arbitrario en la capacidad de manifestar el propio pensamiento, la garantía de la libertad de expresión asegura asimismo el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual abre la puerta a la importancia de la dimensión colectiva del ejercicio de este derecho.<sup>23</sup>

En este sentido, la libertad de expresión es un medio para el intercambio de ideas e información que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden. Ambas dimensiones deben garantizarse simultáneamente para garantizar la efectividad al derecho a la libertad del pensamiento y de expresión.<sup>24</sup>

Por lo anterior, podemos afirmar que la libertad de expresión y la difusión del pensamiento y de información son indivisibles, de modo que la restricción de la posibilidad de divulgación representa directamente un límite al derecho de expresarse libremente.

---

<sup>22</sup> Al resolver el amparo directo en revisión 2044/2008, en sesión del 17 de junio de 2009, y que dieron origen a la tesis aislada 1a. CCXVI/2009, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 288, de rubro: **“LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE MASAS JUEGAN UN PAPEL ESENCIAL EN EL DESPLIEGUE DE SU FUNCIÓN COLECTIVA”**.

<sup>23</sup> Véase particularmente la Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985 y el caso Olmedo Bustos y otros Vs. Chile (caso “La última tentación de Cristo”), resuelto en sentencia de 5 de febrero de 2001.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

Es así que, en el presente caso, nos encontramos ante una norma jurídica que produce un efecto inhibitorio en el ejercicio del derecho humano de libertad de expresión, 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.

Tiene 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 peligro<sup>25</sup>

La legalidad de las restricciones a la libertad de expresión dependerá, por tanto, de que las mismas estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo y de que, cuando existan varias opciones para alcanzar ese objetivo, se escoja la que restrinja en menor escala el derecho protegido. La restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.

Así por otra parte, esa SCJN ha sostenido durante los últimos años que la libertad de expresión constituye un derecho preferente, al ser una garantía para la realización de otros derechos y libertades. En efecto, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible, no solamente como instancia esencial de auto-expresión y auto-creación, sino también como premisa para poder ejercer plenamente otros derechos humanos –el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado– y como elemento funcional que determina la calidad de la vida democrática de un país.<sup>26</sup>

Por tanto, la aplicación de medidas penales debe ser evaluada con especial cautela y para analizar si su uso es legítimo o no, deben ponderarse la extrema gravedad del abuso de la libertad de expresión bajo estudio, el dolo del acusado –es decir el grado de conocimiento y de voluntad que dicha persona tenía para producir la afectación–, la magnitud y las características del daño que el abuso produjo y demás datos que permitan mostrar la existencia de una absoluta necesidad de utilizar, en forma verdaderamente excepcional, medidas penales.<sup>27</sup>

---

<sup>25</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Kimel vs. Argentina*, sentencia del 2 de mayo de 2008, párrafos 71 y 76.

<sup>26</sup> Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 9/2014 del 6 de julio de 2015, página 54.

<sup>27</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Kimel Vs. Argentina*, sentencia del 2 de mayo de 2008, párrafo 78.

En el caso en concreto, se aprecia que los verbos rectores típicos de la disposición impugnada son el proporcionar y comunicar información, lo cual implica que la conducta constitutiva del delito está relacionada con la difusión y búsqueda de información; acciones que constituyen el núcleo esencial de los derechos de libertad de expresión y de acceso a la información. Además, que el objeto material del delito se refiere a “*cualquier tipo*” de información, incluyendo la pública, por lo tanto, resulta dable sostener que la norma controvertida se erige como una restricción.

En este orden de ideas, debe verificarse que dicha restricción cumpla con las exigencias constitucionales, lo cual no acontece como se demostrará a continuación.

Por cuanto hace al primer requisito para que la restricción sea compatible, se advierte que la misma se encuentra prevista por una ley formal, pues se encuentra regulada en el Código Penal para el Estado de Quintana Roo, conforme al proceso legislativo señalado en su Constitución Local.

Asimismo, se puede considerar que el fin perseguido 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:

*“la iniciativa en análisis se encauza al perfeccionamiento de la garantía local a la seguridad pública, definida en el artículo 21 constitucional como la función del Estado de Quintana Roo y sus municipios (sin descartar la participación de la federación) cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, requiriendo de la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva”<sup>28</sup>*

Por lo tanto, se advierte que el fin de la norma es proteger a los habitantes de la referida entidad federativa, como lograr el correcto desempeño de las funciones

---

<sup>28</sup> Dictamen con Minuta de Decreto por el que se Reforma el artículo 204 Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, página 5. Consultable en el siguiente vínculo: [http://documentos.congresoqroo.gob.mx/dictámenes/DI-XV-2019-08-13\\_615\\_12.pdf](http://documentos.congresoqroo.gob.mx/dictámenes/DI-XV-2019-08-13_615_12.pdf)



de seguridad pública, por lo tanto, es posible sostener que constituyen intereses públicos constitucional y convencionalmente autorizados.

Sin embargo, 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 toda vez que, el tipo es tan amplio que abarca un sinnúmero de conductas no reprochables amparadas por el derecho de libertad de expresión y a la información,

Es decir, tal como se señaló en el subapartado previo, el verbo rector del tipo “*proporcione o comunique*” describe el núcleo esencial del derecho aludido, mientras que el resto de la descripción 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 “halconeó”, y las posibles conductas comprendidas por el tipo penal.

De manera específica se considera que sancionar penalmente la comunicación de “*información de cualquier tipo*” es una medida demasiado amplia pues no acota el tipo de información cuya ilegítima difusión sea capaz de producir un daño. Es así que la comunicación de información como la que señala el tipo penal, que incluye la que se denomina como pública podría constituir un ejercicio legítimo de la libertad de expresión, por lo que la descripción del delito carece de las precisiones necesarias que la presenten como la indudable expresión de la conducta denominada como “halconeó”.

Bajo esta tesis, la sanción penal se proyecta sobre conductas demasiado cercanas a los que constituyen legítimos ejercicios de la libertad de expresión y el derecho a la información, por lo que indebidamente limita a ambos.

En consecuencia, la restricción impugnada hace nugatorio el ejercicio del derecho libertad de expresión y 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 dicha prerrogativa, incluso como la difusión en medios de comunicación de información pública de las instituciones de seguridad pública sobre, por ejemplo, la realización de operativos.

Asimismo, contrario a lo que se desprende del Dictamen de la norma impugnada, la misma sí tiene un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico. Al criminalizar la difusión o comunicación 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 y comunicar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa del debate público, por lo que la norma termina teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

Por las consideraciones expuestas, el artículo 204 Bis del Código Penal para el Estado de Quintana Roo al no estar cuidadosamente diseñado para interferir lo menos posible a la libertad de expresión y el derecho a la información y al no cumplir con los principios de seguridad jurídica, legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad y plenitud hermenéutica, debe ser declarado inconstitucional y expulsado del orden jurídico,

## **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 disposición impugnada del Código Penal para el Estado de Quintana Roo,

reformado mediante Decreto número 358 de fecha 13 de septiembre de 2019, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad.

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

*“ARTICULO 41. Las sentencias deberán contener:*

*(...)*

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

*(...)”*

*“ARTICULO 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

*La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”*

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

En septiembre de 2015, se celebró la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el 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 del principio de legalidad, así como de la libertad de expresión y acceso a la información.

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, el principio de legalidad en su vertiente taxativa y la libertad de expresión y acceso a la información cobran importancia, pues al reconocerlos se garantiza el ejercicio legítimo de la actividad periodística, así como que las conductas reprochables sean claras, específicas su la aplicación sea certera, evitando actuaciones arbitrarias de las autoridades.

Es así que el derecho a la libertad de expresión, el cual implica buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole, resulta 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, la norma impugnada 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 para el derecho a la libertad de expresión y a la información, así como para los objetivos planteados en la agenda 2030, al consolidarse como un marco normativo que se decanta por no especifica los supuestos concretos en los que la comunicación de información puede generar un daño a las actividades de seguridad pública, por 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.<sup>29</sup> En todo caso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de la ley citada,<sup>30</sup> se debe presumir que me encuentro investido de la representación legal de la accionante, salvo prueba en contrario.

**2. Copia simple.** Del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo del 13 de septiembre de 2019, que contiene el Decreto número 358 por el que se reformó el Código Penal para el Estado de Quintana Roo (Anexo dos).

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

---

<sup>29</sup> 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).”**

<sup>30</sup> **“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. (...)”

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 14 de octubre de 2019.

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

RFPS