

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016
PROMOVENTE: EL INSTITUTO NACIONAL DE
TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS
PERSONALES Y LA COMISIÓN NACIONAL DE
LOS DERECHOS HUMANOS**

**PONENTE: MINISTRA NORMA LUCIA PIÑA HERNÁNDEZ
SECRETARIOS: RICARDO GARCÍA DE LA ROSA, RICARDO
MONTERROSAS CASTORENA Y ALEJANDRO GONZÁLEZ PIÑA.**

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del veinticinco de febrero de dos mil veinte.

VISTOS, para resolver los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad identificadas al rubro; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO. Presentación de las demandas y normas impugnadas. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, así como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovieron, respectivamente, acción de inconstitucionalidad mediante oficios recibidos el once de febrero de dos mil dieciséis, ante la Oficina de Certificación y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales solicitó la invalidez del artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos

Cometidos en materia de Hidrocarburos. Por su parte, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, solicitó la invalidez de los artículos 4, segundo párrafo, 10 y Tercero Transitorio, todos, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día doce de enero del dos mil dieciséis.

3. SEGUNDO. Artículos constitucionales que se señalan como violados. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales estima que el precepto impugnado viola los artículos 1º, 6º, apartado A, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII; y 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo Noveno Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución General en materia de energía, el cual funda que “las contrataciones y asignaciones en materia de hidrocarburos serán otorgadas a través de mecanismos que garanticen la máxima transparencia”.

4. Asimismo, considera violado los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 30 y 32.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ya que el Congreso de la Unión, con el numeral 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, impuso límites y restricciones injustificados y sin criterios de racionalidad al derecho fundamental de acceso a la información.

5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que se violentan los artículos 1, 14, 16, 19 y 20, apartado B, fracción I, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo considera se violan los numerales 7, 8 y 9 de la Convención

Americana sobre Derechos Humanos y, 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

6. TERCERO. Conceptos de invalidez. El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante “Instituto accionante”), expresó lo siguiente:

- a) En su **primer concepto de invalidez**, que el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos es contrario a los artículos 1° y 6° de la Constitución Federal; y 1°, 2°, 30 y 32.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ya que sin criterio de razonabilidad alguno, impone restricciones y límites injustificados al ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información, los cuales de acuerdo a interpretaciones de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, deben ser idóneos, necesarios y proporcionales.
- b) Lo anterior lo considera, *desde un primer punto de vista, porque con el artículo impugnado se restringe y limita el derecho fundamental del ejercicio de acceso a la información. A este respecto estima que el artículo 6° constitucional, establece un nuevo marco en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, imponiendo a toda autoridad de los tres niveles de gobierno, una serie de restricciones y proscripciones respecto de tales derechos fundamentales, entre las que se encuentran la prevalencia del principio de máxima publicidad.*
- c) Estima que el Poder Reformado de la Constitución estableció claramente que el derecho de acceso a la información solo puede

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

ser reservado temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijan las leyes. Esto se corrobora con lo previsto en los artículos 30 y 32.2, y el inciso b) del punto 2 del artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como diversos precedentes emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los que se ha establecido un estándar a través del cual todo Estado miembro debe sujetarse en materia de límites y restricciones a los derechos humanos, en el caso concreto, en materia de acceso a la información.

- d) Considera que el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos no cumple con los estándares antes señalados, ya que de forma arbitraria y sin claridad alguna prevé que será información reservada por causas de seguridad nacional la relativa al funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios que se vinculen con las actividades previstas en el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Federal.
- e) Advierte que el legislador, a través del artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, impuso una restricción abusiva y arbitraria, contraria al propio artículo 6° constitucional, pues lejos de propugnar el acceso a la información que por su naturaleza es pública -maximizando con ello un derecho fundamental-, limita de manera irrestricta el acceso a la misma por causa de seguridad nacional. Además, considera que aunque el legislador le haya dado el tratamiento de “seguridad nacional”, esto no puede justificar la generación de una restricción indefinida y una facultad omnímoda del legislador para que emita normas que por razones

de seguridad nacional, condicionen o restrinjan el ejercicio de un derecho fundamental de acceso a la información.

- f) En este mismo tenor, considera que el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos es arbitrario, ya que establece una restricción y limitación al derecho fundamental de acceso a la información, que radica en una imprecisión en cuanto a sus alcances, puesto que no se establece en forma accesible, inequívoca, de forma acotada y precisa los límites y restricciones, lo cual genera que las personas no puedan comprender qué información va a ser sujeta a reserva automática por causas de seguridad nacional.
- g) Sostiene además, que la norma impugnada se abstiene de expresar una limitación o restricción en forma clara, la cual no permite que el gobernado sepa tanto los alcances de la misma como sus términos, contribuyendo a la opacidad y confusión, puesto que de manera tajante solo prevé que cierta información (datos sobre el funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios) será reservada por causas de seguridad nacional, bastando sólo para ello que se vinculen con las actividades previstas en el párrafo séptimo del artículo 27 constitucional.
- h) Afirma que la restricción establecida en el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos no persigue un fin legítimo. Esto es, al no haberse apegado dicho precepto al mandato del Poder Reformador de la Constitución contenido en el artículo 73, fracción XXIX-S, cualquier restricción o limitación carece de legitimidad de

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

origen; aunado a que tales restricciones son a todas luces desproporcionales pues lejos de asegurar el acceso a cierta información que es por naturaleza pública, se impone una reserva *a priori* y atemporal a cierta información por la sola presunción que puede resultar relacionada con actividades dispuestas en el párrafo séptimo del artículo 27 constitucional.

- i) *Desde un segundo punto de vista*, el Instituto accionante considera que la medida impugnada no cumple con los elementos de un test de proporcionalidad; tales como idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido.
- j) En cuanto a la *idoneidad de la medida restrictiva*, el Instituto accionante considera que si bien es dable sostener que se puede considerar como formalmente idónea una medida restrictiva por estar contenida en la ley, también lo es que dicha medida no resulta material o sustancialmente idónea, pues de acuerdo con el marco jurídico dicha medida debió estar contenida necesariamente en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- k) Por lo que se refiere a la *necesidad de la medida restrictiva*, el Instituto accionante estima que la medida restrictiva impuesta en el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, resulta innecesaria pues lejos de estar contenida en la norma que dispuso para ello el Poder Reformador de la Constitución –Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública-, se previó en un artículo contenido en una norma jerárquicamente inferior, contraviniendo así la fracción I del apartado A del artículo 6° constitucional y del segundo transitorio del Decreto por el que se

reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- l) Considera violentada también la fracción XXIX-S del artículo 73 constitucional, en relación con el segundo párrafo del numeral 100 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Aunado a que existen medidas alternativas igualmente idóneas para limitar el derecho de acceso a la información que intervienen el derecho fundamental en un grado menor, como sería la propia Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- m) En cuanto a la *proporcionalidad en sentido estricto de la medida restrictiva*, el Instituto accionante argumenta que la medida establecida en el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, resulta desproporcional, pues lejos de modular el derecho de acceso a la información de manera temporal y en determinados casos, lo hace *prima facie* y proscribire el derecho a acceder a cierta información que por su naturaleza es pública.
- n) En su **segundo concepto de invalidez**, el Instituto accionante considera que el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, es contrario al artículo 6° de la Constitución Federal al establecer una reserva automática y atemporal a determinada información, cuando el Poder Reformador de la Constitución fue expreso al sostener que toda información de esa índole, no solo debe ser considerada como pública, sino que será sujeta a reservas siempre temporales. De esta forma, estima el Instituto accionante que el precepto impugnado impone una limitante y restricción al

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

derecho de acceso a la información sin criterio de razonabilidad alguno.

- o) Considera que la remisión del artículo 23 a la Ley de Seguridad Nacional, resulta infructuosa, vacía, pues en la ley de la materia no se regula cuál información debe ser considerada de seguridad nacional, aunado a que se está en presencia de una remisión circular; esto es, atento a lo establecido en el artículo 8, fracción V, de la Ley de Seguridad Nacional, la Ley para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos remite a la Ley de Seguridad Nacional, y ésta se encuentra a su vez supeditada a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- p) Afirma que la instancia competente para conocer de los procesos de clasificación y desclasificación de información en materia de seguridad nacional, es el Consejo de Seguridad Nacional y no el legislador federal ordinario de conformidad con el artículo 13, fracción IX, de la Ley de Seguridad Nacional.
- q) En cuanto a su **tercer concepto de invalidez**, el Instituto accionante estima que el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, es contrario al artículo 6º constitucional al incurrir el legislador ordinario en una omisión legislativa consistente en la deficiente regulación en que incurrió al procurar reservas fuera de las contenidas en la Ley General.
- r) Argumenta que el Congreso de la Unión estableció en el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, una figura novedosa consistente en una causal de reserva a la información atemporal por causas de seguridad nacional, misma que no encuentra

sustento ni en la Constitución Federal ni en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, lo cual indudablemente es una omisión legislativa relativa.

- s) Estima que el legislador federal, reguló de manera deficiente y creó una figura propia que lejos de maximizar el derecho de acceso a la información y la rendición de cuentas, lo inhibe y circunscribe a mayores estándares.
- t) En su **cuarto concepto de invalidez**, el Instituto accionante considera que el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, es contrario a los artículos 1° y 6° constitucionales, ya que lejos de expandir los derechos fundamentales y maximizar el ejercicio del acceso a la información, lo inhibe al categorizar cierta información *ipso facto* como reservada, estableciendo con ello una regresividad en el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información.
- u) Estima que todas las autoridades del Estado Mexicano, dentro del ámbito de su competencia, tienen la obligación de incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado Mexicano.
- v) Por tanto considera que el legislador ordinario, lejos de cumplir con el mandato constitucional contenido en el artículo 1° de la Constitución Federal, emite una norma regresiva que modula el ejercicio del derecho de acceso a la información de tal manera que proscribe el acceso a la información de ciertos datos, los cuales

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

hasta antes de la publicación del precepto impugnado no estaban ni reservados por razones de seguridad nacional y podían ser de acceso público.

- w) Considera se genera un efecto inhibitorio del derecho de acceso a la información, ya que al establecerse requisitos infranqueables para acceder a determinados datos e información, trae como consecuencia un desánimo en el ejercicio de un derecho fundamental.
- x) Respecto de su **quinto concepto de violación**, estima que el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos es contrario al artículo Noveno Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía, ya que contraviene el principio de máxima transparencia en materia de contrataciones y asignaciones en materia de hidrocarburos, dispuesto por el Poder Reformador de la Constitución.
- y) Estima que en el caso concreto, el legislador ordinario, contraviniendo claramente el principio de máxima transparencia en materia de energía e hidrocarburos, pretende con el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, que la información o datos sobre el funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos de personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios que se vinculen con la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos sea reservada por razones de seguridad nacional.
- z) En su **sexto concepto de invalidez**, el Instituto accionante considera que el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y

Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos es contrario a los artículos 1º, 6º y 73 de la Constitución Federal, al contravenir diversos preceptos constitucionales tales como el de máxima publicidad de la información pública; el principio de excepcionalidad que reviste a las reservas de la información; el principio de temporalidad que debe caracterizar a toda limitante al acceso a la información; el principio de máxima publicidad y transparencia en el manejo de los ingresos que la Nación habrá de obtener, con la finalidad adicional de prevenir, combatir y sancionar la corrupción; así como el principio de progresividad en materia de derechos humanos establecidos en el artículo 1º constitucional.

- aa) Considera se viola el principio de máxima publicidad de la información pública ya que durante la reforma de 2014, el Poder Reformador de la Constitución precisó que para acotar el margen de discrecionalidad que pudiera existir por parte de los sujetos obligados, sería en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información en la que se normarían todas las reservas a la información a efecto de que toda la información pública no sujeta a ellas, observara el principio de máxima publicidad. En ese sentido con el artículo impugnado se va en contra de los principios de reserva establecidos en la Ley General.

- bb) Se viola el principio de excepcionalidad que reviste a las reservas de la información ya que la definición de instalaciones estratégicas hecha por la mencionada Ley Federal en Materia de Delitos de Hidrocarburos, no cuenta con limitación alguna, por lo que todos los elementos tangibles vinculados a las actividades estratégicas pueden ser clasificados como reservados.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

- cc) Se viola el principio de temporalidad que debe caracterizar a toda limitante al acceso a la información ya que, de conformidad con el artículo 6°, apartado A, fracción I, Constitucional se establece que toda información en posesión de los sujetos obligados es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los términos que fijen las leyes.
- dd) Se violenta también el principio de máxima publicidad y transparencia en el manejo de los ingresos que la Nación habrá de obtener, con la finalidad adicional de prevenir, combatir y sancionar la corrupción.
- ee) Estima violentado el principio de progresividad en materia de derechos humanos establecido en el artículo 1° constitucional, al afirmar con criterios de esta Suprema Corte, que dicho principio exige que todas las autoridades del Estado Mexicano, dentro del ámbito de su competencia, están obligados a incrementar gradualmente la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, lo que les impide adoptar medidas que disminuyan su nivel de protección.

7. Conceptos de Invalidez expresados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos:

- a) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante “Comisión accionante”), en su **primer concepto de invalidez**, estima que el artículo 4, segundo párrafo, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, es trasgresor de los artículos 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al disponer la prisión preventiva para todos los delitos previstos en esa ley como regla

general absoluta. De esta forma, considera la Comisión accionante que se trata de una restricción inconstitucional del derecho a la libertad personal, así como de seguridad jurídica y de legalidad.

- b) Afirma que la hipótesis normativa que contiene el artículo impugnado, generaliza el uso de la prisión preventiva para todos los delitos contenidos en la ley respectiva sin evaluar si la medida cautelar es racional y proporcional para cada caso concreto, porque sucede que algunos de los ilícitos descritos en el ordenamiento jurídico penal no actualizan la necesidad ni la excepcionalidad que haga procedente la prisión preventiva.
- c) Estima que la norma impugnada no distingue que la medida procede a solicitud del Ministerio Público, cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.
- d) Considera que la norma impugnada invirtió la regla de excepcionalidad de la prisión preventiva porque además de la prisión podrá solicitarse otras medidas de manera adicional. De esta forma no se agota la posibilidad de evaluar *a priori* la pertinencia de otras medidas preferentes a la imposición de la prisión.
- e) Afirma que para imponer la prisión preventiva, se debe cumplir con las condiciones, términos y requisitos que señale la Constitución Federal en su artículo 19, cuestión que no se cumple en todos los delitos que contiene la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos,

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

pues no encuadran en la exigencia constitucional de ser delitos graves.

- f) Esto se hace patente con los criterios fundamentales establecidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a saber: 1) que la libertad personal, puede ser limitada por la prisión preventiva, pero solo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las constituciones políticas de los estados partes o por las leyes dictadas conforme a ellas; 2) la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurarse de no impedir el desarrollo eficiente de las investigaciones; y 3) toda vez que la prisión preventiva es una medida cautelar, esta se debe imponer excepcionalmente y no como la regla general.
- g) En su **segundo concepto de invalidez**, la Comisión accionante estima que el artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, resulta violatorio del artículo 20, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, materializándose con ello una violación a los principios de presunción de inocencia, legalidad, formalidades esenciales del procedimiento, así como a los derechos de seguridad jurídica, libertad personal y principio pro persona.
- h) Considera que la hipótesis normativa adolece de las siguientes imprecisiones: 1) no delimita la participación que da origen a la calidad del sujeto activo; como tal, no se desprende el grado de participación y se inhibe la presunción de inocencia de los imputados ante cualquier participación; 2) utiliza ambiguamente los verbos “*a quien auxilie, facilite, o preste ayuda, por cualquier medio*” como tal no se delimita ni describe la acción específica; 3)

los verbos rectores no quedan definidos, ni se prevé los medios para su acreditación; 4) no delimita elementos ni descriptivos del tipo para determinar la actualización de la hipótesis normativa en el auxilio, facilitación o prestación de ayuda, por cualquier medio; 5) no se conectó la acción rector del tipo con la intencionalidad del sujeto activo; 6) no refiere un bien jurídico concreto que se intente proteger, como tal no existe correspondencia entre el bien jurídico que se pretende salvaguardar y el tipo penal; 7) no se completa el tipo penal por sí mismo, por ello resulta un tipo penal abierto; y 8) no utiliza el derecho penal como *ultima ratio*.

- i) Afirma que así, el artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, trasgrede el contenido de los artículos 1º, 14, 16, primer párrafo y 20, apartado B, fracción I, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tratándose de los principios de seguridad jurídica, legalidad, taxatividad y plenitud hermética.
- j) En su **tercer concepto de invalidez**, considera que el tercero transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, es violatorio de la prohibición de retroactividad en beneficio de un imputado o sentenciado así como el derecho a la seguridad jurídica, transgrediendo así los artículos 1º y 14, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8.1 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- k) Advierte que de la literalidad de la norma, se observa que la norma posterior modifica los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, esto, sin

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

atender a la prohibición de retroactividad en perjuicio del imputado o sentenciado. Si bien existe la válida aplicación retroactiva de la ley, ésta tiene como excepción que su aplicación transgreda derechos adquiridos, a fin de generar seguridad jurídica; principio que a su juicio, se ve trastocado con la norma impugnada.

- l) De esta forma, afirma que el artículo Tercero Transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, atiende al principio de retroactividad por pretender regir situaciones ocurridas antes de su vigencia, en relación con las condiciones jurídicas que antes no fueron comprendidas en la nueva disposición y respecto de actos verificados bajo una disposición anterior.
- m) Sin embargo, estima que la composición normativa del referido transitorio, no incluye la excepción constitucional del principio de la irretroactividad cuando la aplicación de la ley causa perjuicio a alguna persona, de donde es deducible la afirmación contraria; esto es, de que se puede dar afectos retroactivos a la ley si ésta no causa perjuicio.
- n) Culmina diciendo que el artículo tercero transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, resulta contrario al principio de irretroactividad de la ley, previsto en el artículo 14 constitucional, por prever la traslación de tipos penales en los procesos en los que aún no se formulen conclusiones acusatorias por el Ministerio Público Federal o en los procesos pendientes de dictarse sentencia en primera y segunda instancia así como al aplicar alguna modalidad de beneficio para el sentenciado. Sin condicionar a que dicha traslación sea en beneficio de la persona.

8. CUARTO. Registro y turno. Acumulación. Por acuerdos del quince y dieciséis de febrero de dos mil dieciséis, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar los expedientes relativos a las acciones de inconstitucionalidad con los números 13/2016 y 14/2016, respectivamente, por lo que en razón de turno designó a la **Ministra Norma Lucía Piña Hernández** para que actuara como instructora en la primera. Sin embargo, al existir identidad respecto de la norma impugnada en ambas acciones, el Ministro Presidente decretó la acumulación, turnándose el segundo expediente a la Ministra Instructora al haber sido designada como ponente en el primer medio de control constitucional.

9. QUINTO. Admisión. Por auto de fecha diecisiete de febrero de dos mil dieciséis, la Ministra Instructora admitió las acciones relativas, ordenó dar vista a las cámaras de senadores y de diputados del Congreso de la Unión, así como al Poder Ejecutivo Federal que promulgó el Decreto, a efecto de que rindieran sus respectivos informes. Al mismo tiempo ordenó dar vista al Procurador General de la República para que formulara el pedimento correspondiente hasta antes del cierre de instrucción.

10. SEXTO. Informes de las autoridades. Las autoridades emisora y promulgadora de las normas generales impugnadas rindieron sus informes respectivos, los cuales, en síntesis, consisten en lo siguiente:

El Poder Legislativo Federal, Cámara de Diputados, representado por el Presidente de la Mesa Directiva, señaló lo siguiente:

- a) Por lo que hace a los conceptos de invalidez esgrimidos por el **Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales**, consideró que el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, no transgrede los artículos 1°, 6°,

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

apartado A, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII, y 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Federal; así como tampoco el artículo noveno transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución en materia de energía y además instrumentos internacionales.

- b) Considera que todas las manifestaciones vertidas por el Instituto accionante en sus seis conceptos de invalidez, respecto de la inconstitucionalidad del artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, derivan de una incorrecta interpretación tanto del artículo impugnado, como del marco constitucional relativo al derecho de acceso a la información.
- c) Advierte que del texto de la norma impugnada, la información o datos sobre el funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios que se vinculen con las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, deben considerarse como información de seguridad nacional, en términos de la ley en la materia.
- d) Bajo esta lógica, estima que si bien puede considerarse que la citada categorización normativa se vincula con una posible reserva de información, ésta sería congruente con el marco legal y constitucional en la materia, al tratarse de una excepción plenamente justificada y sustentada por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- e) Lo anterior, considera que se desprende del artículo 6° constitucional al establecer que toda 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 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 fijan las leyes.

- f) Afirma que la Constitución Federal restringió el derecho de acceso a la información al establecer categóricamente que la información relativa a la vida privada y los datos personales, será protegida en los términos y con las excepciones que fijan las leyes, con lo que se estableció una cláusula de reserva legal por razones de interés público, seguridad nacional, vida privada y datos personales.
- g) Considera que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6° constitucional, en la cual se reguló el derecho humano de acceso a la información, estableció que el acceso a la información pública es la regla, exceptuando aquella catalogada como reservada temporalmente (cinco años los cuales pueden extenderse por cinco más en determinados casos), por razones de interés público y seguridad nacional, salvo aquella información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad cuyo acceso siempre debe permitirse.
- h) Estima que para clasificar la información como reservada, se debe hacer un análisis caso por caso mediante la aplicación de la prueba de daño. Esto es, cuando un documento contenga partes o secciones reservadas o confidenciales, los sujetos obligados elaborarán una versión pública en la que testen las partes o secciones clasificadas con indicación genérica de su contenido y la fundamentación y motivación que sustenten dicha clasificación.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

Siendo que, en el caso del artículo 113 de la citada Ley General de Transparencia, se establece claramente que la información que comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional podrá clasificarse como información reservada.

- i) Concluye que el régimen legal respecto de la información en materia de seguridad nacional, no es un marco legal que taxativamente y arbitrariamente se establezca como reservada, sino que se encuentra sujeta a la clasificación relativa, por parte de las autoridades que deberán desempeñar dicha distribución en el marco de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y demás normas aplicables. De esta forma será el Consejo de Seguridad Nacional quien conozca de los procesos de clasificación y desclasificación.
- j) Por cuanto hace a los conceptos de invalidez esgrimidos por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, considera que los artículos 4º, segundo párrafo, 10 y Tercero Transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, no transgreden los artículos 1º, 14, 16, 19 y 20, apartado B, fracción I, primer párrafo de la Constitución General; 7º, 8º y 9º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- k) Refiere que las argumentaciones dirigidas a declarar la invalidez del artículo 4º de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, resultan claramente infundadas pues parten de una incorrecta o equivocada interpretación tanto del precepto impugnado como la procedencia de la prisión preventiva.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

- l) Estima que durante el procedimiento penal, el Ministerio Público deberá solicitar como medida cautelar la prisión preventiva sin perjuicio de solicitar alguna otra. Así, y contrario a lo expuesto por la Comisión accionante, no se advierte el establecimiento de una prisión preventiva oficiosa o imperativa para los delitos cometidos en materia de hidrocarburos.

- m) Advierte que de conformidad con los artículos 19, y del 165 al 168 del Código Nacional de Procedimientos Penales, será el Juez de Control el responsable de dictar la prisión preventiva en términos de lo dispuesto por el marco legal aplicable.

- n) De esta forma, desestima el argumento de la Comisión accionante, en el sentido de que la norma impugnada establece la determinación de prisión preventiva de manera oficiosa para todos los delitos previstos en esa ley como una regla general absoluta, pues únicamente dispone que el Ministerio Público deberá solicitar como medida cautelar la prisión preventiva.

- o) Considera que la libertad de una persona solo puede restringirse a título de prisión preventiva, cuando ésta se realiza en estricto apego al Principio de Supremacía Constitucional; esto es, cuando perpetrado un delito sancionado con pena privativa de la libertad, existe riesgo de que la persona a la que se le atribuye su comisión pueda sustraerse de la acción de la justicia; exista la posibilidad de que entorpezca el proceso; pueda darse una reiteración delictiva; deba asegurarse la posible ejecución de la pena, o cuando sea factible que se provoquen daños al ofendido y a la sociedad.

- p) Estima que las consideraciones dirigidas a establecer la inconstitucionalidad del artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos,

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

resultan claramente infundadas, pues considera que no se viola el artículo 20, apartado B, de la Constitución General, como tampoco los principios de taxatividad y seguridad jurídica.

- q) Afirma que respecto del derecho humano de exacta aplicación de la ley en materia penal, se puede advertir una vertiente consistente en un mandato de “taxatividad”, es decir, los textos que tengan normas sancionadoras deben describir claramente las conductas que están regulando y las sanciones penales que se puedan aplicar a quienes las realicen.
- r) Estima que, la formulación de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición, debe ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma; esto es, la exigencia no se circunscribe a los simples 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 tal forma que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros y exactos.
- s) Independientemente de que el artículo impugnado remita a los artículos 8 y 9 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, éste no vulnera el principio de taxatividad, pues dicha circunstancia no torna la descripción típica en vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, pues considera que el precepto al que remite la disposición impugnada, también reviste el carácter de una norma general y se encuentra en el mismo ordenamiento.
- t) Considera que la invalidez solicitada por la Comisión accionante, deviene claramente infundada, pues contrario a lo argumentado,

el precepto transitorio citado no vulnera el principio de irretroactividad de la ley penal, aunado a que en la exposición de la Comisión accionante se advierte una errónea o mal intencionada interpretación del principio de no retroactividad.

- u) Estima que, en el caso concreto, es necesario hacer una distinción entre la cuestión de la retroactividad de las leyes y el problema de la aplicación retroactiva de éstas.
- v) En ese sentido afirma que el análisis de retroactividad de las leyes, conlleva al estudio de los efectos que una precisa hipótesis normativa tiene sobre situaciones jurídicas concretas o derechos adquiridos por los gobernados con anterioridad a su entrada en vigor, verificándose si la nueva norma desconoce tales situaciones o derechos. A diferencia de lo anterior, la aplicación retroactiva de una ley no implica el estudio de las consecuencias de ésta sobre lo sucedido en el pasado, sino verificar si la aplicación concreta que de una hipótesis normativa que realiza una autoridad, a través de un acto materialmente administrativo o jurisdiccional, se lleva a cabo dentro de su ámbito temporal de validez; es decir, sin afectar situaciones jurídicas concretas o derechos adquiridos por el gobernado con anterioridad a la entrada en vigor de la disposición aplicada y, en todo caso, respetando el principio de irretroactividad de las leyes en perjuicio de los gobernados.
- w) Advierte que si bien se prohíbe expresamente la aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de cualquier persona, realizando una interpretación a *contrario sensu* se desprende el derecho de todo individuo a que se le aplique retroactivamente una ley, siempre que ello sea en su beneficio, representando esto una excepción al principio constitucional.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

- x) Estima que si un individuo comete un delito estando vigente una ley sustantiva con base en la cual se ejercitó en su contra la acción penal, y con posterioridad se promulga una nueva ley que prevé una pena menor para el mismo delito, o bien se modifican las circunstancias para su persecución, el individuo tiene el derecho constitucionalmente protegido a que se le aplique retroactivamente la nueva ley; incluso aún y cuando no haya sido sentenciado, pues una ley puede ser más benigna que otra, no solo porque imponga al mismo hecho delictuoso una pena menor, sino porque pueden variar las condiciones de su proceso, por calificaciones y criterios sobre la gravedad del hecho, las condiciones para el ejercicio de la acción penal, si se reduce el término para la prescripción, entre otros supuestos.
- y) Considera que al preverse disposiciones dirigidas tanto al Ministerio Público, al juzgador, así como a la autoridad ejecutora, respecto de conductas reguladas en la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, que contemplen descripciones legales que el anterior Código Penal Federal o el Código Fiscal de la Federación contemplaban como delito, esto no vulnera por sí mismo el principio de irretroactividad de la ley, pues permite la aplicación de la excepción de mérito en beneficio del interesado, en términos de la legislación penal correspondiente.

11. El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, al rendir su informe, manifestó lo siguiente:

- a) Considera que el artículo 4º, segundo párrafo, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, es acorde con los artículos 19 de la Constitución General y 7 de la Convención Americana sobre Derechos

Humanos, ya que no se trata de una restricción inconstitucional del derecho a la libertad personal, así como al de seguridad jurídica.

- b) Estima que, al realizar una interpretación sistemática de los artículos 19 constitucional, 4° de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, 165, 167, 168 y 170 del Código Nacional de Procedimientos Penales, las medidas precautorias, como lo es la prisión preventiva, se encuentran sujetas a lo que disponga el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual establece claramente las causas de su procedencia, así como por el propio artículo 19 de la Constitución General.
- c) Considera por tanto infundado lo que aduce la Comisión accionante, que de manera general y absoluta la prisión preventiva se aplicará para todos los delitos previstos en la ley impugnada, pues será el Ministerio Público el que, en cada caso concreto, deberá fundar y motivar la solicitud de prisión preventiva correspondiente, quedando en todo momento al arbitrio judicial el otorgamiento de esta medida.
- d) Afirma que el artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, no viola el artículo 20, apartado B, de la Constitución General, ni los principios de presunción de inocencia, libertad personal, pro persona y seguridad jurídica en postulado de taxatividad.
- e) Sugiere que conforme al párrafo tercero del artículo 14 de la Constitución Federal y la jurisprudencia establecida por este Alto Tribunal en la materia, el artículo 10 impugnado cumple con los elementos necesarios del principio de legalidad, el cual

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

comprende los subprincipios tales como taxatividad, no retroactividad y reserva de ley.

- f) Considera que del principio de legalidad en materia penal, deriva la importancia de lo que la dogmática jurídico-penal asigna al delito llamado “tipicidad”. Esto es, 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.
- g) Apunta que la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta, o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación pues para garantizar el principio de plenitud hermética en la ley penal, ésta debe ser exacta. Por tanto estima, que la formulación 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 sin problemas por el destinatario de la norma.
- h) Con esa base considera que la Comisión accionante parte de una interpretación errónea del artículo 10 impugnado, pues omite interpretar la norma en conjunto con los numerales 8º y 9º de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.
- i) Afirma que de los tres dispositivos legales interpretados en su conjunto, se colman en su totalidad los elementos del tipo que debe contener toda norma de carácter penal; esto es, conducta, lesión al bien jurídico, integración por la forma de intervención de los sujetos activos, composición de los elementos subjetivo genérico, calidad del sujeto activo y medios comisivos.
- j) Menciona que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido criterios en los que determina que la apertura

del tipo penal para la actualización de los verbos rectores no implica imprecisión, sino que la conducta puede realizarse de formas diversas y a través de varios medios de comisión, lo cual escapa de la previsión que debe tener el legislador al formular la descripción de la norma penal.

- k) Concluye entonces que el artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos no es inconstitucional, ya que estima que las conductas en él prohibidas no se encuentran vagamente descritas, esto es, cumplen con la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal.
- l) Respecto del artículo tercero transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, considera que el mismo no viola el principio de retroactividad ni el derecho a la seguridad jurídica, ya que del numeral impugnado se advierte el paso ordenado de las conductas delictivas en materia de hidrocarburos, previstas en el Código Penal Federal y en el Fiscal abrogados por la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.
- m) Afirma que, si bien es cierto que el dispositivo impugnado es retroactivo, no debe perderse de vista que tal retroactividad se aplicará únicamente cuando la sanción prevista en los Códigos abrogados resulte perjudicial para el procesado, máxime que en términos de lo previsto por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que *“a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”*.
- n) Estima que el artículo tercero transitorio no es una disposición que permita la aplicación retroactiva de una norma penal en perjuicio

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

del inculpado, pues en realidad lo que establece es la aplicación de una nueva ley, si ésta es más favorable, cuando una conducta es considerada típica en ambos códigos y haya acaecido antes de la entrada en vigor del nuevo ordenamiento.

- o) Respecto del artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos estima que no es violatorio del principio de máxima publicidad ni del derecho de acceso a la información pública.
- p) Afirma que, contrario a lo aducido por el accionante, el artículo 23 de la Ley combatida no prevé de manera arbitraria que será información reservada por causas de seguridad nacional la relativa al funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios , ya que ello obedece a una razonabilidad, misma que consiste en la grave problemática que constituyen las llamadas “tomas clandestinas” y robo de hidrocarburos, afectando subprincipios básicos (economía nacional y desarrollo social, protección al medio ambiente y la seguridad de las personas) del principio fundamental de seguridad nacional.
- q) De ahí que considere que no resulte procedente hacer un test de proporcionalidad en el presente caso, ya que considera suficientes las justificaciones que proporciona el legislador ordinario en la exposición de motivos de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, así como en los respectivos dictámenes de las Cámaras de Diputados y de Senadores en el procedimiento legislativo.

- r) Afirma que el artículo 23 impugnado no establece ninguna reserva absoluta y atemporal toda vez que se ajusta a los lineamientos establecidos por el artículo 113 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en materia de información reservada.
- s) Estima que el legislador ordinario en ningún momento incurrió en una deficiente regulación, ya que su única finalidad fue la de prever expresamente dentro del concepto de seguridad nacional la información sobre el funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios que se vinculen con las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, sin perjuicio de las obligaciones de transparencia y acceso a la información que prescribe la ley de la materia.
- t) Considera que el artículo 23 impugnado no es una regulación regresiva en materia de derechos humanos ya que la información que en él se salvaguarda, versa sobre infraestructura estratégica cuya divulgación puede generar una amenaza a la seguridad nacional, particularmente sobre el patrimonio de la Nación de acuerdo con el artículo 27 constitucional.
- u) Afirma que el artículo 23 impugnado no contraviene el principio de máxima publicidad en materia de hidrocarburos, ya que las actividades previstas en el mismo incluyen solo los actos materiales de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios que se lleven a cabo en la exploración y extracción de hidrocarburos, más no las actividades previstas en el artículo noveno transitorio del Decreto por el que se reformó y adicionó la Constitución Política de los Estados Unidos

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

Mexicanos, en materia de energía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veinte de diciembre de dos mil trece.

- v) Concluye que el artículo 23 impugnado no vulnera diversos principios constitucionales ya que, básicamente, las reservas cumplen con las disposiciones del artículo 113, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

12. El Poder Legislativo Federal, Senado de la República, representado por el Presidente de la Mesa Directiva, señaló lo siguiente:

- a) Respecto de los argumentos de invalidez formulados por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Senado de la República considera que si bien el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, establece una restricción, ésta será considerada información de seguridad nacional de conformidad con el artículo 6° constitucional, y en particular con los numerales 4, 101 y 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- b) Estima infundado el argumento del Instituto accionante en el sentido de que la reserva de la información que prevé el artículo 23 cuestionado no es idónea, ya que es la propia Constitución la que establece que dicha reserva será temporal por razones de interés público y seguridad nacional; es decir, señala que es la propia Constitución la que remite a las leyes secundarias que en el caso son la Ley para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- c) Afirma que el artículo 23 impugnado es constitucional ya que se ajusta al mandato establecido en el artículo 1° de la Carta Magna, relativo a proteger y garantizar los derechos humanos de sus gobernados y con lo señalado con el diverso numeral 27, de mantener la rectoría en las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos.
- d) Estima que lo establecido por el artículo 23 impugnado es una medida idónea y necesaria, ya que no es solamente en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública donde deban constar todas y cada una de las limitantes, sino que el legislador federal está en posibilidad de establecerlas en otros ordenamientos, observando la congruencia que debe existir entre el derecho fundamental que tienda a proteger y el principio constitucional que motive la restricción legislativa.
- e) Estima que el argumento relativo a una deficiente regulación al procurar reservas fuera de las contenidas en la mencionada Ley General por parte del legislador federal es infundado. Ello, en virtud de que el artículo 4° de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública respeta el principio de reserva de ley, permitiendo que la autoridad legislativa pueda examinar, caso por caso, la existencia de intereses legítimos que sean suficientemente importantes para limitar el acceso a cierta información.
- f) Considera infundados los conceptos de violación quinto y sexto aducidos por el accionante, en razón de que el artículo 23 impugnado tutela varios bienes jurídicos y tiene por objeto prevenir los posibles daños a los intereses generales del país o a los derechos de personas que pueden generarse si se permite el conocimiento a los miembros del crimen organizado, de la

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

información o datos sobre el funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios que se vinculen a las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.

- g) Afirma que el artículo 23 impugnado no contraviene el principio de máxima transparencia establecido en el artículo Noveno Transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Energía, ya que la redacción del mencionado artículo 23 no permite concluir que la información contenida en el mismo, deba cumplir con la obligación de hacerse pública puesto que se encuentra relacionada con asuntos de seguridad nacional.
- h) Estima también infundado el sexto concepto de violación del Instituto accionante, al considerar que no solamente en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, es donde deba constar todas y cada una de las limitantes en las diversas materias susceptibles de generar información pública, sino que pueden establecerse otras reservas en otras leyes ordinarias siempre y cuando se cumpla con el requisito de justificar racionalmente que la reserva establecida compensa el sacrificio que ésta implica para los titulares de una garantía individual o para la sociedad general.
- i) Finalmente considera que el artículo 23 impugnado no conculca el principio de progresividad, en virtud de que la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, tutela varios bienes jurídicos y además tiene como objetivo prevenir los posibles daños a los intereses generales del país o a los derechos de las personas.

- j) Respecto de los conceptos de invalidez planteados por la *Comisión Nacional de los Derechos Humanos* considera que todos devienen infundados. Estima que el Órgano Legislador, al emitir la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, buscó sancionar conductas que muchas veces son realizadas por tres o más personas que se organizan y que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer delitos relacionados con lo que establecía la fracción IV, del artículo 368 Quáter en materia de hidrocarburos.
- k) Por tanto afirma, que si el Ministerio Público solicita prisión preventiva como medida cautelar, la misma no se establece como una regla general para las personas que hayan de ser juzgadas por este tipo de delitos, ya que de conformidad con el artículo 19 constitucional, la prisión preventiva debe ser ordenada de manera oficiosa cuando una autoridad judicial está juzgando delitos que se relacionan con la delincuencia organizada.
- l) Considera que de la lectura conjunta de los artículos 8 y 9 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, se desprenden una serie de conductas que tienen como único objetivo combatir la consumación del robo de hidrocarburos en detrimento del erario federal y del interés colectivo.
- m) Afirma que la redacción del artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, es taxativa de la conducta prohibida, sin que sea necesario que el legislador delimite los elementos subjetivos del tipo en relación a los verbos rectores “a quien auxilie, facilite, o preste ayuda, por cualquier medio”, porque en ese concepto es

exacto y claro sobre las conductas ilícitas que busca sancionar; como son aquellas conductas que permitan y faciliten la consumación de las distintas conductas sancionadas en los artículos 8 y 9 de la misma Ley Federal.

- n) Estima que el artículo tercero transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, si bien establece diversos presupuestos de retroactividad sin especificar que se aplique en favor del procesado o del sentenciado, tampoco la prohíbe, por lo que se debe realizar una interpretación conforme al artículo 14 constitucional.

13. SÉPTIMO. Opinión de la Procuraduría General de la República. Respecto de la acción de inconstitucionalidad promovida por los entes públicos accionantes, la Procuradora General de la República opinó lo siguiente:

- a) Respecto de los conceptos de invalidez esgrimidos por el **Instituto Nacional de Acceso a la Información**, menciona que sobre el tema de clasificación de la información por cuestiones de seguridad nacional, existen los “Principios Globales sobre Seguridad Nacional y el Derecho a la Información denominados “Principios de Tshwane”, los cuales fueron formulados para orientar a quienes intervienen en la redacción, revisión o implementación de leyes o disposiciones relativas a la potestad del Estado para clasificar la información a su disposición por motivos de seguridad nacional o sancionar su divulgación.
- b) Tomando en consideración el tercero de los principios, estima que los Estados, dentro del cual se encuentra el Estado Mexicano, podrán establecer limitaciones o restricciones al derecho humano de la información siempre y cuando la restricción esté establecida

en la ley, resulte necesaria en una sociedad democrática para proteger un interés legítimo de seguridad nacional.

- c) Con esta base afirma que el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, supera por mucho el estándar referido toda vez que la restricción se encuentra establecida en una ley; es accesible puesto que se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el martes doce de enero de dos mil dieciséis; es inequívoca porque se encuentra redactada de forma clara, precisa y concisa; y el establecimiento de la restricción es necesaria en una sociedad democrática como la mexicana puesto según se aprecia de la exposición de motivos, el objeto de la ley es proteger de la delincuencia, principalmente la organizada, los hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos.
- d) Considera que el artículo impugnado es proporcional al representar el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio particular, pues se trata de asuntos tendentes a proteger el orden constitucional de actos que pretendan destruir o inhabilitar la infraestructura relacionada con los hidrocarburos; actividades consideradas como de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.
- e) Estima que la medida impugnada tiene una finalidad de proteger un interés legítimo de seguridad nacional del Estado Mexicano, consistente en proteger la infraestructura relacionada con los hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos. Actividades consideradas estratégicas e indispensables para la provisión de servicios públicos.
- f) Considera que la medida impugnada no establece una reserva automática y atemporal de determinada información. Lo anterior

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

lo juzga así, ya que la medida no puede ser automática al tener la clasificación de la información pública un origen en un proceso legislativo a través del cual intervinieron los poderes constituidos, cuya finalidad fue proteger los hidrocarburos del crimen organizado.

- g) Señala que tampoco puede ser atemporal puesto que de conformidad con el artículo 101, fracción II, segundo párrafo, en relación con el numeral 113, fracción I, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la información gubernamental relacionada con la información o datos sobre el funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios en materia de hidrocarburos, al ser considerada información de seguridad nacional, tiene un periodo de reserva de hasta cinco años, contados a partir de la fecha en que sea clasificado el documento.
- h) Afirma que el artículo impugnado no vulnera el principio de máxima publicidad contenido en el artículo 6° constitucional, ya que de la interpretación sistemática que se hace de los artículos 113 de la Ley General de Transparencia y acceso a la Información Pública y 3° de la Ley de Seguridad Nacional, la limitación que impone el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, está debidamente justificada y sustentada debido al mandato de mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano que se materializa en acciones tendentes a evitar amenazas a la infraestructura de carácter estratégico de conformidad con el artículo 27 constitucional.

- i) Considera que la norma impugnada no es ni abusiva ni arbitraria, ya que si bien impone una restricción al derecho humano de acceso a la información pública, la información se considera reservada por cuestiones de seguridad nacional; aunado a que su texto es claro y comprensible, puesto que precisa abiertamente la información o datos a los que le atribuye dicha clasificación.
- j) Afirma, contrario al dicho del Instituto accionante, la norma no constituye una omisión legislativa por deficiente regulación, toda vez que la reserva del derecho de acceso a la información que prevé, no se encuentra fuera de las contenidas en la Ley General de Transparencia y de Acceso a la Información Pública al tener sustento en el artículo 113, fracción I, de dicho ordenamiento, con relación a los numerales 3, fracción III, y 5, fracción XII, de la Ley de Seguridad Nacional.
- k) Respecto de los conceptos de invalidez esgrimidos por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, estima que los mismos son infundados.
- l) Advierte que el legislador federal consideró que los delitos cometidos en materia de hidrocarburos son graves, puesto que afectan de manera importante la realización de diversas actividades que forman parte de las áreas estratégicas de la Nación, relacionadas con la explotación y extracción del petróleo y demás hidrocarburos.
- m) Así afirma que el artículo 4º, segundo párrafo, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos no es inconstitucional ya que si bien establece que el Ministerio Público de la Federación solicitará prisión preventiva para los delitos que se prevén, ello se debe a que el legislador federal consideró que los delitos son graves, cuestión que se

encuentra conforme con el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- n) Por tanto, concluye que la hipótesis normativa que contiene el artículo impugnado no generaliza el uso de la prisión preventiva para todos los delitos contenidos en la ley respectiva, pues debe tomarse en consideración que el artículo 194, fracción XXIII, del Código Federal de Procedimientos Penales excluye aquellos delitos en los que la penalidad que se les asigna, no rebasa la media aritmética de cinco años de prisión (artículos 9, fracción III, incisos a), b) y c), 12, fracciones I y II, 15, párrafo primero, y 16 y 17, fracción I, párrafo segundo, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos).
- o) Respecto del artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, considera que el mismo constituye un tipo penal en blanco, puesto que para que la conducta delictiva que prevé se integre plenamente, el operador jurídico debe acudir a lo que establece los numerales 8 y 9 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos. Dicha remisión no es inconstitucional ya que el envío lo hace la propia ley que la contiene, es decir, la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, la cual tiene el carácter de ley en sentido formal y material.
- p) Respecto de la impugnación del artículo tercero transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, estima que el artículo impugnado no es inconstitucional puesto que en ninguna parte de su texto se establece la prohibición de que se le aplique al acusado –en los procesos incoados en los que no se han formulado conclusiones

acusatorias; en los procesos pendientes de dictarse sentencia en primera y segunda instancia; y en los que haya causado ejecutoria la sentencia-, retroactivamente la nueva norma si es que le beneficia.

- q) Lo dispuesto por el artículo tercero transitorio impugnado, no puede considerarse como la aplicación retroactiva de la nueva ley en perjuicio de las personas procesadas por delitos relacionados con los hidrocarburos cometidos antes de la entrada en vigor de la Ley Federal impugnada, ya que el artículo segundo transitorio establece que los procesos penales se seguirán de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de la comisión de los hechos que le dieron origen.

14. OCTAVO. Cierre de Instrucción. Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de dieciocho de abril de dos mil dieciséis, se tuvieron estos por ofrecidos; se declaró cerrada la instrucción enviándose el expediente a la Ministra Instructora para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

C O N S I D E R A N D O:

15. PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, incisos g) y h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, toda vez que se plantea la posible contradicción entre los artículos 4º, 10, 23 y Tercero Transitorio de la Ley Federal para Prevenir

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

16. SEGUNDO. Oportunidad. En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución General de la República señala que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá: "*de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución*", las cuales "*podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma*" impugnada.

17. En congruencia con lo anterior, 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, textualmente establece:

"Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

18. El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día

hábil siguiente. Esto se confirma con el criterio de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, plasmado en la tesis registrada con el número 2a. LXXX/99 de rubro siguiente: **“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EL PLAZO PARA PRESENTAR LA DEMANDA VENCE EN DÍA INHÁBIL Y ÉSTA SE PRESENTÓ EL SIGUIENTE DÍA HÁBIL, DEBE CONSIDERARSE OPORTUNA”**.¹

19. En la especie, los preceptos legales impugnados se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el día **doce de enero de dos mil dieciséis**, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició **el miércoles trece de enero y concluyó el jueves once de febrero de ese mismo año**.

20. En ese contexto, debe precisarse que las demandas relativas a la presente acción de inconstitucionalidad 13/2016 y su acumulada 14/2016 se presentaron, respectivamente, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **jueves once de febrero de dos mil dieciséis**, por lo que su interposición resulta oportuna.

21. TERCERO. Legitimación. Se procede a analizar la legitimación de los promoventes, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

22. Respecto de la acción de inconstitucionalidad 13/2016, suscribe la demanda presentada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, **Pablo Francisco**

¹ “Texto: De conformidad con 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 ejercer la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, pero, si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente; por tanto, si el plazo venció en día inhábil pero la demanda se presentó al siguiente día hábil ante el funcionario autorizado para recibir promociones de término, debe considerarse que se promovió oportunamente”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

Muñoz Díaz, en su carácter de Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, actuando en suplencia por ausencia de la Comisionada Presidente y Representante legal del mencionado Instituto. A este respecto, agrega copia simple del ACUERDO ACT-EXT-PUB/02/02/2016.01, aprobado por unanimidad, en sesión del Pleno del propio Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, con fecha dos de febrero de dos mil dieciséis², por medio del cual se instruye a dicho funcionario para interponer acción de inconstitucionalidad ante esta Suprema Corte en contra del artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.

23. Por lo tanto, en términos del artículo 105, fracción II, inciso h) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³, el Organismo garante que establece el artículo 6° de nuestra Carta Magna podrá promover acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el

² ACUERDO MEDIANTE EL CUAL SE INSTRUYE AL REPRESENTANTE LEGAL DEL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES PARA QUE INTERPONGA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD ANTE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN CONTRA DEL ARTÍCULO 23 DE LA LEY FEDERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS COMETIDOS EN MATERIA DE HIDROCARBUROS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DÍA DOCE DE ENERO DE DOS MIL DIECISÉIS. Visible en los acuerdos del Pleno del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y protección de datos personales en el sitio: *inicio.ifai.org.mx* en la dirección: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Acuerdos-del-Pleno.aspx>

³ Art. 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:

(...)

h) El organismo garante que establece el artículo 6° de esta Constitución en contra de leyes de carácter federal y local, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho al acceso a la información pública y la protección de datos personales. Asimismo, los organismos garantes equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas locales;

Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte.

24. Esta facultad se encuentra corroborada en los artículos 41, fracción VI, y 42, fracción XV, de la propia Ley General de Transparencia y Acceso a la Información pública⁴. Así, el numeral 20, fracciones II y III del Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, establecen que le compete al Comisionado Presidente, entre otras funciones, el representar legalmente al Instituto ante todo tipo de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; los Poderes Legislativo y Judicial; los otros sujetos obligados; entidades federativas y la Ciudad de México, pudiendo otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales con las facultades que le competen⁵.

25. Finalmente, el propio artículo 29, fracciones I y II del mencionado reglamento⁶, establecen competencia expresa a la Dirección General

⁴ Artículo 41. El Instituto, además de lo señalado en la Ley Federal y en el siguiente artículo, tendrá las siguientes atribuciones:

(...)

VI. Interponer, cuando así lo aprueben la mayoría de sus Comisionados, acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren el derecho de acceso a la información.

Artículo 42. Los Organismos garantes tendrán, en el ámbito de su competencia, las siguientes atribuciones:

(...)

XV. Según corresponda, interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

⁵ Artículo 20. Además de las atribuciones establecidas en el capítulo anterior, las facultades del Comisionado Presidente son:

(...)

II. Representar legalmente al Instituto; otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales con las facultades que le competan, entre ellas las que requieran autorización o cláusula especial;

III. Representar al Instituto ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; los Poderes Legislativo y Judicial; los otros sujetos obligados; las entidades federativas y el Distrito Federal, así como informar al Pleno regularmente sobre el estado de los asuntos relacionados con éstos.

⁶Artículo 29. Son atribuciones específicas de la Dirección General de Asuntos Jurídicos:

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

de Asuntos Jurídicos del referido Instituto, a efecto de representarlo legalmente en toda clase de asuntos jurisdiccionales, debiendo realizar los escritos de demanda o contestación en materia de controversias o acciones de inconstitucionalidad.

26. Con base en lo anterior, se concluye que el Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, tiene legitimación suficiente para promover la presente acción de inconstitucionalidad.

27. Por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, suscribe la demanda de acción de inconstitucionalidad 14/2016, **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de Presidente de la Comisión, lo cual acredita con copia certificada del acuerdo de su designación por el Senado de la República de fecha trece de noviembre de dos mil catorce.

28. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General⁷, expresamente dispone que esa Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene atribuciones para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren derechos humanos consagrados en la Constitución. Asimismo, de conformidad con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional

I. Representar legalmente al Instituto en asuntos jurisdiccionales; contencioso-administrativos y ante toda clase de autoridades administrativas y judiciales, en los procesos de toda índole, cuando requiera su intervención y para absolver posiciones;

II. Rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban rendirse; asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad; promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo, y en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran;

⁷ Art. 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.

de los Derechos Humanos⁸, y el artículo 18 del reglamento interno de dicha Comisión⁹, el titular del organismo podrá actuar como su representante legal y tiene competencia expresa para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y de la Ciudad de México, así como tratados internacionales que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución. En consecuencia, es evidente que la presente acción de inconstitucionalidad fue promovida por el funcionario que cuenta con legitimación para ello.

29. CUARTO. Causas de improcedencia. En la presente acción de inconstitucionalidad las autoridades emisora y promulgadora de la norma cuestionada no adujeron causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte la actualización oficiosa de alguna de ellas, por lo que a continuación se procede al análisis de los conceptos de invalidez planteados.

30. QUINTO. Estudio de fondo. La materia de este medio de control constitucional la constituyen los artículos 4, segundo párrafo, 10, 23 y tercero transitorio, todos, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el martes doce de enero de dos mil dieciséis.

31. Por razón de metodología, la presente resolución se dividirá en dos grandes apartados en donde se abordará, en primer lugar, la

⁸ ARTICULO 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.

⁹ ARTICULO 18.- 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.

impugnación del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante “Instituto accionante” o INAI) del artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos **(I)**; en el segundo apartado, este Tribunal Pleno se avocará al estudio de los conceptos de invalidez aducidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante “Comisión accionante”), en contra de los artículos 4º, segundo párrafo, 10 y Tercero Transitorio, todos, del mencionado ordenamiento legal **(II)**.

I. Estudio de la constitucionalidad del artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.

32. Como se expuso en los antecedentes de la presente resolución, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación advierte que el Instituto accionante planteó en su demanda que el artículo impugnado viola los artículos 1, 6, apartado A, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII, y 73, fracción XXIX-S, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo noveno transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución General en materia de energía; así como también, el derecho de acceso a la información previsto en el numeral 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en conjunto con los artículos 30 y 32.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos al establecerse límites y restricciones injustificadas, sin criterios de racionalidad, al derecho fundamental de acceso a la información.

33. De acuerdo con el Instituto accionante, el artículo impugnado resulta: i) abusivo y arbitrario, ya que impone restricciones y límites injustificados al ejercicio del derecho de acceso a la información pública

gubernamental, lo que genera que las personas no puedan comprender qué información va a ser sujeta a una reserva automática por causas de seguridad nacional, aunado a que la medida restrictiva al derecho fundamental de acceso a la información, no persigue un fin legítimo, no es idónea ni necesaria, como tampoco es proporcional en sentido estricto; ii) establece una reserva automática y atemporal a determinada información, imponiéndole una limitante y restricción al derecho al acceso a la información, sin criterio de razonabilidad alguna; iii) constituye una omisión legislativa por deficiente regulación, al procurar reservas fuera de las contenidas por la Ley General de la materia; iv) implica una regresión en el ejercicio del derecho a la información toda vez que al categorizar cierta información automáticamente como reservada, inhibe su ejercicio; v) contraviene el principio de máxima transparencia, puesto que limita el acceso a la información respecto de las contrataciones y asignaciones en materia de hidrocarburos; y vi) viola los principios constitucionales de máxima publicidad, excepcionalidad, temporalidad en la reserva, transparencia y rendición de cuentas, así como el de progresividad en materia de derechos humanos.

34. Pues bien, del análisis de los argumentos esbozados en los conceptos de invalidez, es posible desprender que el Instituto accionante plantea la inconstitucionalidad de la norma impugnada, al considerar que se establece una **categoría especial de reserva a la información por causas de seguridad nacional**, respecto del funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios que se vinculen con la exploración y extracción de hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, cuando a su juicio, por su propia naturaleza y por mandato constitucional, este

tipo de información debe ser pública, cumpliendo así con el principio de máxima publicidad.

35. Este Tribunal Pleno **no coincide** con el Instituto en que el artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos es inconstitucional.

36. Para justificar por qué los conceptos de invalidez expresados por el INAI son **infundados**, este Tribunal Pleno considera necesario exponer el marco normativo del derecho a la información en nuestro sistema jurídico, enseguida reseñar la interpretación que del mismo ha hecho esta Suprema Corte en un precedente relevante y, finalmente, hacer la interpretación de la disposición legal impugnada para mostrar su compatibilidad con la Constitución y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

37. Marco normativo relativo al ejercicio del Derecho de Acceso a la Información. En el caso de nuestro ordenamiento jurídico, el derecho de acceso a la información se encuentra regulado en los artículos 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁰; 13 de la

¹⁰ Artículo 6° Constitucional.- (...)

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

(...)

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

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.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijan las leyes.

III. 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.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el

Convención Americana sobre Derechos Humanos¹¹ y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹².

38. El artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado A, fracción I, señala que 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 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 de seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.*

39. De este precepto constitucional se desprenden tres principios fundamentales en materia del derecho de acceso a la información: a)

ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

(...).

¹¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ratificada por el Estado mexicano el 3 de febrero de 1981 y promulgada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981). **Artículo 13.** Libertad de Pensamiento y de Expresión:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

(...).

¹² Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (Ratificado por el Estado mexicano el 24 de marzo de 1981 y promulgado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981). **Artículo 19:**

1. [...].

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

principio de máxima publicidad; b) principio de reserva temporal; y c) principio de excepcionalidad respecto del principio de máxima publicidad referente a las dos razones expresas en la ley: interés público y seguridad nacional.

40. Las excepciones señaladas de reserva temporal de información pública, estarán determinadas en los términos en que *fijen las leyes* de conformidad con el artículo constitucional antes señalado. En este tenor, el artículo 73, a través de sus fracciones XXIX-S y XXIX-T de la Constitución Federal, establecen claramente la facultad que tiene el Congreso de la Unión, para expedir leyes generales que desarrollen los principios y bases en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades, entidades, órganos y organismos gubernamentales de todos los niveles de gobierno. Asimismo, las disposiciones normativas generales que establezcan la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos en todos los órdenes de gobierno.

41. Será entonces, a partir de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹³ (en adelante, “Ley General”), que se establezca el parámetro de normatividad legal por medio del cual se regulan las excepciones de reserva temporal de información pública en razón de interés público o de seguridad nacional.

42. Así, el diseño normativo nacional en materia del derecho de acceso a la información pública está conformado por el marco constitucional del artículo 6º, por la Ley General de la materia, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y por las configuraciones legales en la materia de cada una de las entidades federativas. En este sentido, la Ley General distribuye las competencias

¹³ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, el lunes 4 de mayo de 2015.

entre la Federación y los Estados, otorgando las bases para el desarrollo de las leyes locales correlativas, *desconstitucionalizando* la atribución de competencias entre los dos órdenes de gobierno, dejando la función de reparto en el Congreso Federal.¹⁴

43. El objetivo fundamental de la Ley General, será establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo 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 de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios¹⁵. Como objetivos específicos, entre otros, se establecen bases mínimas y condiciones homogéneas que regirán los procedimientos para garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información¹⁶.

44. A su vez, los organismos garantes del derecho de acceso a la información deberán regir su funcionamiento de acuerdo con los principios de certeza, eficacia, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad, profesionalismo y transparencia¹⁷. De estos principios, se resalta el principio de *máxima publicidad* el cual

¹⁴Al respecto puede citarse la tesis P. VII/2007 de este Tribunal Pleno: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales." *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXV, abril de 2007, p. 5.

¹⁵ Artículo 1 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹⁶ Artículo 2, fracciones II y III, *Ibidem*.

¹⁷ Artículo 8, *Ibid*.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

obedece a la lógica de que toda información en posesión de los sujetos obligados, será pública, completa, oportuna y accesible, *sujeta a un claro régimen de excepciones que deberán estar definidas y ser además legítimas y estrictamente necesarias para una sociedad democrática*¹⁸. Por lo tanto, ante la negativa de acceso a la información o declaratoria de inexistencia, el sujeto obligado deberá demostrar que la información solicitada está prevista en alguna de las excepciones antes señaladas; es decir, que se encuentra reservada temporalmente por *razones de interés público y de seguridad nacional*¹⁹.

45. Para la Ley General, son sujetos obligados cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las entidades federativas y municipal, y que se encuentran obligados a transparentar y permitir el acceso a su información, así como a la protección de datos personales que obren en su poder.

46. Ello implica que para cumplimentar correctamente lo establecido por la Ley General, deberán constituir un Comité de Transparencia o Unidades de Transparencia las cuales, entre otras responsabilidades, protegerán y resguardarán la información *clasificada como reservada o confidencial, conforme a la normatividad previamente establecida* por los sujetos obligados para el resguardo o salvaguarda de la información²⁰. En este sentido, la clasificación, desclasificación y acceso a la información que generen o custodien las instancias de inteligencia e investigación, deberán apegarse a los términos previstos en la Ley

¹⁸ Artículo 11 *Ibíd.*

¹⁹ Artículo 20 *Ibíd.*

²⁰ Artículos 24, fracción VI y 43, párrafo 4º, *Ibíd.*

General y a los protocolos de seguridad y resguardo establecidos para ello²¹.

47. A este nivel de la exposición, es importante traer a colación las disposiciones que la propia Ley General establece en materia de clasificación y desclasificación de la información. La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad²². Dentro de los supuestos de clasificación, relevantes para nuestra exposición se encuentran²³: (i) que la información comprometa la seguridad nacional; (ii) que la información pueda poner

²¹ Artículo 43, párrafo 7°, *Ibíd*

²² Artículo 100, *Ibíd*.

²³ Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

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

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

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

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

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

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

VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

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

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

X. Afecte los derechos del debido proceso;

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

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

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

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

en peligro la vida, seguridad o salud de una persona física; y (iii) que con la misma se obstruya la prevención o persecución de los delitos.

48. Ahora bien, las causales de reserva de la información deberán fundarse y motivarse a través de la aplicación de una *prueba de daño*. Esto quiere decir que el sujeto obligado deberá justificar que²⁴: (i) la divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; (ii) el riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda; y (iii) la limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

49. Independientemente de que la información se encuentre clasificada como reservada, solo tendrá ese carácter hasta por un periodo de cinco años contados a partir de la fecha en que se clasifica el documento²⁵. En ese sentido, es posible, que cuando expire el plazo de clasificación de los cinco años, y se trate de *información cuya publicación pueda ocasionar la destrucción o inhabilitación de la infraestructura de carácter estratégico para la provisión de bienes o servicios públicos*, se pueda ampliar, a juicio del sujeto obligado, el periodo de los cinco años de reserva. En este caso, será el Comité de Transparencia respectivo quien deba hacer la solicitud correspondiente fundando y motivando la misma, así como aplicando la prueba de daño y señalando el plazo de reserva por lo menos tres meses de anticipación al vencimiento del periodo.

²⁴ Artículo 104, *Ibíd.*

²⁵ De acuerdo con el artículo 101 de la propia Ley General:

Artículo 101. Los Documentos clasificados como reservados serán públicos cuando:

I. Se extingan las causas que dieron origen a su clasificación;

II. Expire el plazo de clasificación;

III. Exista resolución de una autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información, o

IV. El Comité de Transparencia considere pertinente la desclasificación, de conformidad con lo señalado en el presente Título.

50. Cabe precisar en este punto, que los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en otras leyes, deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la propia Ley General y, en ningún, caso podrán contravenirla²⁶. Esto quiere decir que todos los principios establecidos en la propia Ley General en materia de información clasificada, son el parámetro básico en materia del derecho de acceso a la información y sus excepciones, y en ningún caso podrán contravenir las disposiciones de la ley especial en la materia.

51. Una de las novedades de la Ley General, es que la misma establece un catálogo de obligaciones de transparencia *general* para los sujetos obligados; tales como obligaciones de establecer el marco normativo aplicable al sujeto obligado, su estructura orgánica completa, directorio de servidores públicos, remuneración bruta y neta de todos los servidores públicos por sueldos, entre otras cuestiones; al mismo tiempo, establece un catálogo de obligaciones de transparencia *específica* para determinados sujetos obligados tanto del orden federal, estatal y de la Ciudad de México, atendiendo a su propia naturaleza y en relación a sus atribuciones particulares. Dentro de estos sujetos específicos se encuentran el Poder Legislativo, Judicial, personas físicas o morales que reciben y ejercen recursos públicos o ejercen actos de autoridad y obligaciones específicas en materia energética²⁷.

52. En este rubro, destacamos las obligaciones particulares que tienen los sujetos obligados del sector energético. Estos están obligados a garantizar la máxima transparencia de la información relacionada con los contratos, asignaciones, permisos, alianzas, sociedades y demás actos que el Estado suscriba u otorgue a particulares, empresas productivas del Estado, subsidiarias y filiales o que se celebren entre

²⁶ Artículo 100, párrafo segundo, *Ibíd.*

²⁷ De los artículos 71 al 82 de la Ley General en la materia.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y SU ACUMULADA 14/2016

ellos en materia de las actividades de planeación y control de la exploración y extracción de hidrocarburos, a través de mecanismos que garanticen su difusión y consulta pública, por lo que deberán incluir, cuando menos las bases, reglas, ingresos, costos, límites de costos, contraprestaciones, contribuciones y pagos realizados y de los procedimientos que se lleven a cabo para tal efecto²⁸.

53. Esta obligación se cumplirá de conformidad con las obligaciones de transparencia previstas en la Ley Federal Transparencia y Acceso a la Información Pública; **en lo dispuesto por las leyes de Hidrocarburos;** de la industria Eléctrica; de ingresos sobre Hidrocarburos; de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector de Hidrocarburos; de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad.

54. Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de fecha veinte de diciembre de mil trece, se reformaron y adicionaron los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de energía. Con la denominada Reforma Energética, se promulgaron diversas leyes secundarias y se modificaron algunas otras ya existentes que le dieron el diseño normativo a las reformas constitucionales antes señaladas²⁹.

²⁸ Artículo 83, *Ibíd.*

²⁹ Como legislación secundaria, de conformidad con el cuarto transitorio del decreto de reforma constitucional, se expidieron las siguientes leyes:

- [Ley de Hidrocarburos y reforma la Ley de Inversión Extranjera; Ley Minera y Ley de Asociaciones Público Privadas](#)
- [Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos; reforma la Ley Federal de Derechos y la Ley de Coordinación Fiscal; y expide la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo](#)
- [Ley de la Industria Eléctrica, Ley de Energía Geotérmica y reforma la Ley de Aguas Nacionales](#)
- [Ley de Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y expide la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos](#)
- [Ley de Petróleos Mexicanos; Ley de la Comisión Federal de Electricidad; reforma la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas](#)
- [Reforma Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y Ley General de Deuda Pública](#)

Asimismo, se modificaron las siguientes leyes:

55. La Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, no fue parte de este paquete normativo de leyes secundarias en materia energética, sin embargo, su contenido y relación con la materia energética es innegable al tener como objeto, en su artículo primero, el establecimiento de los delitos en particular y sanciones que serán aplicables en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos y demás activos.

56. En este sentido, es posible afirmar que la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, entra dentro del espectro o ámbito de “leyes de hidrocarburos”, que establece el párrafo segundo del artículo 83 de la Ley General, al establecer el catálogo de obligaciones específicas que tienen los sujetos obligados del sector energético.

57. Acción de inconstitucionalidad 73/2017³⁰. Este Tribunal Pleno ya ha tenido oportunidad de pronunciarse en diversas ocasiones respecto de la interpretación del alcance del derecho a la información pública y del principio de máxima publicidad previstos en el artículo 6, apartado

-
- [Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público](#)
 - [Ley de Aguas Nacionales](#)
 - [Ley de Asociaciones Público Privadas](#)
 - [Ley de Coordinación Fiscal](#)
 - [Ley de Inversión Extranjera](#)
 - [Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas](#)
 - [Ley Federal de Derechos](#)
 - [Ley Federal de las Entidades Paraestatales](#)
 - [Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria](#)
 - [Ley General de Deuda Pública](#)
 - [Ley Minera](#)
 - [Ley Orgánica de la Administración Pública Federal](#)

³⁰ Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de las consideraciones, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de algunas consideraciones, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 225, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y SU ACUMULADA 14/2016

A, fracción I, constitucional. Por su relevancia para este asunto, se cita *in extenso* la **acción de inconstitucionalidad 73/2017**, fallada el treinta de abril de dos mil diecinueve, donde se consideró lo siguiente:

“Este Tribunal Pleno considera que el precepto es inconstitucional toda vez que contempla una reserva absoluta de información, cuestión que es contraria al principio constitucional de máxima publicidad que rige a la información pública.

El derecho de acceso a la información se encuentra regulado en los artículos 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³¹; 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³² y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³³.

³¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “**Artículo 6o.** [...]”:

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, 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 federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. 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.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes. [...]”.

³² Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ratificada por el Estado Mexicano el 3 de febrero de 1981 y promulgada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981). “**Artículo 13.** Libertad de Pensamiento y de Expresión:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

[...]”.

³³ Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (Ratificado por el Estado Mexicano el 24 de marzo de 1981 y promulgado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981). “**Artículo 19:**

1. [...]”.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

Al respecto, el artículo 6o. constitucional establece tanto el acceso a la información, como la libertad de expresión; derechos que constituyen elementos funcionalmente esenciales en la estructura del Estado constitucional democrático de derecho, al asegurar a las personas espacios esenciales para desplegar su autonomía individual y al gozar de una vertiente pública, colectiva o institucional.

Lo anterior significa que deberá respetarse el derecho de los individuos no sólo a expresar el pensamiento propio, sino que también, como miembros de un colectivo, deberá garantizarse su derecho a recibir información, por lo que tales derechos revisten además la característica de ser de orden público y de interés social.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información (LGTAIP), es una ley que reparte competencias entre los diversos órdenes de gobierno pero que también determina los parámetros, bases y principios que les son comunes en materia de transparencia y que deben ser aplicados indistintamente.

Una de las configuraciones legales más importantes establecidas en la Ley General es la de transparencia, pues contiene los catálogos de información que, en general, tienen obligación de publicitar las autoridades de todos los niveles de gobierno cuando sean sujetos obligados. Así, se establece un parámetro general de contenidos de información que cualquier autoridad debe mantener permanentemente actualizada y a disposición del público (artículo 70 de la LGTAIP).³⁴

³⁴ “Artículo 70. En la Ley Federal y de las Entidades Federativas se contemplará que los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan:

- I. El marco normativo aplicable al sujeto obligado, en el que deberá incluirse leyes, códigos, reglamentos, decretos de creación, manuales administrativos, reglas de operación, criterios, políticas, entre otros;
- II. Su estructura orgánica completa, en un formato que permita vincular cada parte de la estructura, las atribuciones y responsabilidades que le corresponden a cada servidor público, prestador de servicios profesionales o miembro de los sujetos obligados, de conformidad con las disposiciones aplicables;
- III. Las facultades de cada Área;
- IV. Las metas y objetivos de las Áreas de conformidad con sus programas operativos;
- V. Los indicadores relacionados con temas de interés público o trascendencia social que conforme a sus funciones, deban establecer;
- VI. Los indicadores que permitan rendir cuenta de sus objetivos y resultados;
- VII. El directorio de todos los Servidores Públicos, a partir del nivel de jefe de departamento o su equivalente, o de menor nivel, cuando se brinde atención al público; manejen o apliquen recursos públicos; realicen actos de autoridad o presten servicios profesionales bajo el régimen de confianza u honorarios y personal de base. El directorio deberá incluir, al menos el nombre, cargo o nombramiento asignado, nivel del puesto en la estructura orgánica, fecha de alta en el cargo, número telefónico, domicilio para recibir correspondencia y dirección de correo electrónico oficiales;
- VIII. La remuneración bruta y neta de todos los Servidores Públicos de base o de confianza, de todas las percepciones, incluyendo sueldos, prestaciones, gratificaciones, primas, comisiones, dietas, bonos, estímulos, ingresos y sistemas de compensación, señalando la periodicidad de dicha remuneración;
- IX. Los gastos de representación y viáticos, así como el objeto e informe de comisión correspondiente;
- X. El número total de las plazas y del personal de base y confianza, especificando el total de las vacantes, por nivel de puesto, para cada unidad administrativa;
- XI. Las contrataciones de servicios profesionales por honorarios, señalando los nombres de los prestadores de servicios, los servicios contratados, el monto de los honorarios y el periodo de contratación;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y SU ACUMULADA 14/2016

-
- XII. La información en Versión Pública de las declaraciones patrimoniales de los Servidores Públicos que así lo determinen, en los sistemas habilitados para ello, de acuerdo a la normatividad aplicable;
- XIII. El domicilio de la Unidad de Transparencia, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
- XIV. Las convocatorias a concursos para ocupar cargos públicos y los resultados de los mismos;
- XV. La información de los programas de subsidios, estímulos y apoyos, en el que se deberá informar respecto de los programas de transferencia, de servicios, de infraestructura social y de subsidio, en los que se deberá contener lo siguiente:
- a) Área;
 - b) Denominación del programa;
 - c) Periodo de vigencia;
 - d) Diseño, objetivos y alcances;
 - e) Metas físicas;
 - f) Población beneficiada estimada;
 - g) Monto aprobado, modificado y ejercido, así como los calendarios de su programación presupuestal;
 - h) Requisitos y procedimientos de acceso;
 - i) Procedimiento de queja o inconformidad ciudadana;
 - j) Mecanismos de exigibilidad;
 - k) Mecanismos de evaluación, informes de evaluación y seguimiento de recomendaciones;
 - l) Indicadores con nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, dimensión, frecuencia de medición, nombre de las bases de datos utilizadas para su cálculo;
 - m) Formas de participación social;
 - n) Articulación con otros programas sociales;
 - o) Vínculo a las reglas de operación o Documento equivalente;
 - p) Informes periódicos sobre la ejecución y los resultados de las evaluaciones realizadas, y
 - q) Padrón de beneficiarios mismo que deberá contener los siguientes datos: nombre de la persona física o denominación social de las personas morales beneficiarias, el monto, recurso, beneficio o apoyo otorgado para cada una de ellas, unidad territorial, en su caso, edad y sexo;
- XVI. Las condiciones generales de trabajo, contratos o convenios que regulen las relaciones laborales del personal de base o de confianza, así como los recursos públicos económicos, en especie o donativos, que sean entregados a los sindicatos y ejerzan como recursos públicos;
- XVII. La información curricular, desde el nivel de jefe de departamento o equivalente, hasta el titular del sujeto obligado, así como, en su caso, las sanciones administrativas de que haya sido objeto;
- XVIII. El listado de Servidores Públicos con sanciones administrativas definitivas, especificando la causa de sanción y la disposición;
- XIX. Los servicios que ofrecen señalando los requisitos para acceder a ellos;
- XX. Los trámites, requisitos y formatos que ofrecen;
- XXI. La información financiera sobre el presupuesto asignado, así como los informes del ejercicio trimestral del gasto, en términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y demás normatividad aplicable;
- XXII. La información relativa a la deuda pública, en términos de la normatividad aplicable;
- XXIII. Los montos destinados a gastos relativos a comunicación social y publicidad oficial desglosada por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña;
- XXIV. Los informes de resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que se realicen y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;
- XXV. El resultado de la dictaminación de los estados financieros;
- XXVI. Los montos, criterios, convocatorias y listado de personas físicas o morales a quienes, por cualquier motivo, se les asigne o permita usar recursos públicos o, en los términos de las disposiciones aplicables, realicen actos de autoridad. Asimismo, los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos;
- XXVII. Las concesiones, contratos, convenios, permisos, licencias o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos, debiendo publicarse su objeto, nombre o razón social del titular, vigencia, tipo, términos, condiciones, monto y modificaciones, así como si el procedimiento involucra el aprovechamiento de bienes, servicios y/o recursos públicos;
- XXVIII. La información sobre los resultados sobre procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza, incluyendo la Versión Pública del Expediente respectivo y de los contratos celebrados, que deberá contener, por lo menos, lo siguiente:
- a) De licitaciones públicas o procedimientos de invitación restringida:
 1. La convocatoria o invitación emitida, así como los fundamentos legales aplicados para llevarla a cabo;
 2. Los nombres de los participantes o invitados;
 3. El nombre del ganador y las razones que lo justifican;
 4. El Área solicitante y la responsable de su ejecución;
 5. Las convocatorias e invitaciones emitidas;
 6. Los dictámenes y fallo de adjudicación;
 7. El contrato y, en su caso, sus anexos;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y SU ACUMULADA 14/2016

*Asimismo, la LGTAIP estableció contenidos de información adicionales que son específicos en atención al sujeto obligado.*³⁵

-
8. Los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso, los estudios de impacto urbano y ambiental, según corresponda;
 9. La partida presupuestal, de conformidad con el clasificador por objeto del gasto, en el caso de ser aplicable;
 10. Origen de los recursos especificando si son federales, estatales o municipales, así como el tipo de fondo de participación o aportación respectiva;
 11. Los convenios modificatorios que, en su caso, sean firmados, precisando el objeto y la fecha de celebración;
 12. Los informes de avance físico y financiero sobre las obras o servicios contratados;
 13. El convenio de terminación, y
 14. El finiquito;
- b) De las adjudicaciones directas:
1. La propuesta enviada por el participante;
 2. Los motivos y fundamentos legales aplicados para llevarla a cabo;
 3. La autorización del ejercicio de la opción;
 4. En su caso, las cotizaciones consideradas, especificando los nombres de los proveedores y los montos;
 5. El nombre de la persona física o moral adjudicada;
 6. La unidad administrativa solicitante y la responsable de su ejecución;
 7. El número, fecha, el monto del contrato y el plazo de entrega o de ejecución de los servicios u obra;
 8. Los mecanismos de vigilancia y supervisión, incluyendo, en su caso, los estudios de impacto urbano y ambiental, según corresponda;
 9. Los informes de avance sobre las obras o servicios contratados;
 10. El convenio de terminación, y
 11. El finiquito;
- XXIX. Los informes que por disposición legal generen los sujetos obligados;
- XXX. Las estadísticas que generen en cumplimiento de sus facultades, competencias o funciones con la mayor desagregación posible;
- XXXI. Informe de avances programáticos o presupuestales, balances generales y su estado financiero;
- XXXII. Padrón de proveedores y contratistas;
- XXXIII. Los convenios de coordinación de concertación con los sectores social y privado;
- XXXIV. El inventario de bienes muebles e inmuebles en posesión y propiedad;
- XXXV. Las recomendaciones emitidas por los órganos públicos del Estado Mexicano u organismos internacionales garantes de los derechos humanos, así como las acciones que han llevado a cabo para su atención;
- XXXVI. Las resoluciones y laudos que se emitan en procesos o procedimientos seguidos en forma de juicio;
- XXXVII. Los mecanismos de participación ciudadana;
- XXXVIII. Los programas que ofrecen, incluyendo información sobre la población, objetivo y destino, así como los trámites, tiempos de respuesta, requisitos y formatos para acceder a los mismos;
- XXXIX. Las actas y resoluciones del Comité de Transparencia de los sujetos obligados;
- XL. Todas las evaluaciones y encuestas que hagan los sujetos obligados a programas financiados con recursos públicos;
- XLI. Los estudios financiados con recursos públicos;
- XLII. El listado de jubilados y pensionados y el monto que reciben;
- XLIII. Los ingresos recibidos por cualquier concepto señalando el nombre de los responsables de recibirlos, administrarlos y ejercerlos, así como su destino, indicando el destino de cada uno de ellos;
- XLIV. Donaciones hechas a terceros en dinero o en especie;
- XLV. El catálogo de disposición y guía de archivo documental;
- XLVI. Las actas de sesiones ordinarias y extraordinarias, así como las opiniones y recomendaciones que emitan, en su caso, los consejos consultivos;
- XLVII. Para efectos estadísticos, el listado de solicitudes a las empresas concesionarias de telecomunicaciones y proveedores de servicios o aplicaciones de Internet para la intervención de comunicaciones privadas, el acceso al registro de comunicaciones y la localización geográfica en tiempo real de equipos de comunicación, que contenga exclusivamente el objeto, el alcance temporal y los fundamentos legales del requerimiento, así como, en su caso, la mención de que cuenta con la autorización judicial correspondiente, y
- XLVIII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que, con base en la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.
- Los sujetos obligados deberán informar a los Organismos garantes y verificar que se publiquen en la Plataforma Nacional, cuáles son los rubros que son aplicables a sus páginas de Internet, con el objeto de que éstos verifiquen y aprueben, de forma fundada y motivada, la relación de fracciones aplicables a cada sujeto obligado”.
- ³⁵ a. Poderes ejecutivos federal y locales, incluyendo a los Municipios. (artículo 71 LGAIP)
- b. Poderes legislativos federal y locales. (Artículo 72 LGAIIP)
- c. Poderes judiciales federales y locales. (Artículo 73 LGAIIP)
- d. Órganos constitucionalmente autónomos. (Artículo 74 LGAIP)

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y SU ACUMULADA 14/2016

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

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

Por su parte, el artículo 13, numeral 2, inciso b) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,³⁶ así como el artículo 19, numeral 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁷, establecen aquéllas restricciones que son necesarias para asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas. Mientras tanto, el artículo 4o. de la LGTAIP, indica que la información podrá ser clasificada como reservada o confidencial por los sujetos obligados.³⁸

e. Instituciones de educación superior dotadas de autonomía (Artículo 75 LGAIP)

f. Partidos políticos, agrupaciones políticas nacionales y personas morales constituidas en asociación civil creadas por los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente. (Artículo 76 LGAIP)

g. Fideicomisos públicos y fondos públicos (Artículo 77 LGAIP)

h. Autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia laboral. (Artículo 78 LGAIP)

i. Sindicatos que reciban y ejerzan recursos públicos. (Artículo 79 LGAIP)

³⁶ “ARTÍCULO 13.- Libertad de Pensamiento y de Expresión --- 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. --- 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: --- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, --- o b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

³⁷ “Artículo 19. 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. --- 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. --- 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: --- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; --- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”.

³⁸ “Artículo 4. El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y SU ACUMULADA 14/2016

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

Como se indicó, la Constitución en su artículo 6o. establece el criterio de clasificación de “información reservada”, a efecto de proteger el interés público y la seguridad nacional y remite a la ley para el desarrollo de los términos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información³⁹, así, la información que tienen bajo su resguardo los sujetos obligados del Estado encuentra como excepción aquella que sea temporalmente reservada en los términos establecidos por el legislador federal o local, cuando de su propagación pueda derivarse perjuicio por causa de interés público y seguridad nacional.

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

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

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

Toda información en posesión de cualquier entidad estatal es pública y sólo puede ser reservada por cuestiones de interés público. En este sentido, la reserva será válida siempre y cuando atienda a las finalidades previstas en la Constitución y sea proporcional y congruente con los principios constitucionales que se intentan proteger⁴⁰, de manera que la actualización de una reserva por comprometer la

³⁹ El Tribunal Pleno llegó a las mismas conclusiones al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2009 el 9 de marzo de 2010. Ver fojas 50 a 52.

⁴⁰ Tesis aislada 2a. XLIII/2008, registro de IUS 169772, 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**”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y SU ACUMULADA 14/2016

seguridad pública como supuesto válido para limitar el acceso a la información, no implica que se pueda establecer a nivel legislativo de manera automática que toda información contenida en expedientes o bases de datos se tenga como reservada.

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

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

La LGTAIP, en sus artículos 100⁴¹, 103⁴², 104⁴³ y 108⁴⁴, exige que todos los sujetos obligados para poder configurar información como reservada, además de la realización de un examen casuístico y de justificación fundado y motivado, se desarrolle la aplicación de una prueba de daño; entendido esto como el estándar que implica ponderar la divulgación de la información frente a la actualización de un posible daño al interés o principio que se busca proteger.

La calificación de la reserva debe hacerse atendiendo al daño que puede efectuar, sin olvidar que ésta debe estar debidamente fundamentada y motivada y que en ella debe establecerse el nexo

⁴¹ “Artículo 100. La clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad, de conformidad con lo dispuesto en el presente Título.

Los supuestos de reserva o confidencialidad previstos en las leyes deberán ser acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y, en ningún caso, podrán contravenirla.

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

⁴² “Artículo 103. En los casos en que se niegue el acceso a la información, por actualizarse alguno de los supuestos de clasificación, el Comité de Transparencia deberá confirmar, modificar o revocar la decisión. --- Para motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, se deberán señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Además, el sujeto obligado deberá, en todo momento, aplicar una prueba de daño. --- Tratándose de aquella información que actualice los supuestos de clasificación, deberá señalarse el plazo al que estará sujeto la reserva”.

⁴³ “Artículo 104. En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que: --- I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; --- II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y --- III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio”.

⁴⁴ “Artículo 108. Los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen Documentos o información como reservada. La clasificación podrá establecerse de manera parcial o total de acuerdo al contenido de la información del Documento y deberá estar acorde con la actualización de los supuestos definidos en el presente Título como información clasificada. --- En ningún caso se podrán clasificar Documentos antes de que se genere la información. --- La clasificación de información reservada se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

probable, presente o específico entre la revelación de la información y el menoscabo de un derecho o el riesgo que representa.

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

Así pues, el artículo 225 de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública impugnado, al determinar diversos supuestos de clasificación de información como reservada en cuestiones relacionadas con la seguridad pública⁴⁵, se constituye como una limitación genérica, total e indeterminada, que impide que la reserva a la información se actualice como excepción derivada de una valoración casuística que pueda hacer el sujeto obligado en atención a la información específica que se solicite.

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

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

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

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

⁴⁵ Al respecto, el artículo 21 de la CPEUM, establece que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, “que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la Constitución señala”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

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

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

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

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

58. Así, este Tribunal Pleno ha interpretado que el derecho a la información, tal como está regulado en la Constitución y reglamentado en la Ley General, implica que toda la información en posesión de autoridades es pública y sólo puede ser reservada temporalmente por causas de interés público, como la seguridad nacional, en los supuestos previstos en el artículo 113 de la Ley General, previa prueba de daño por los sujetos obligados en la que se valore, caso por caso, si la información específicamente solicitada actualiza el riesgo o daño a los bienes que justifican la reserva.

59. Por este motivo, el legislador no debe reservar mediante reglas determinada información en términos previos y absolutos, aunque se relacione con los supuestos enumerados en esa disposición. Esto, porque puede existir información relacionada con esos supuestos, por ejemplo, seguridad nacional, cuya divulgación, no obstante, no genere

daño alguno a ese bien colectivo, caso en el cual deberá prevalecer el derecho de acceder a la información y no estará justificada la reserva, lo que sólo puede determinarse, fundada y motivadamente, mediante una prueba de daño en cada caso concreto.

60. Conforme a este criterio, serán inconstitucionales las normas jurídicas que reserven mediante reglas determinada información, de manera previa y absoluta, proscribiendo la posibilidad de que los solicitantes accedan a ella -o parte de ella- una vez que el sujeto obligado realice una prueba de daño en términos del artículo 114 de la Ley General⁴⁶, pues reservar determinada información mediante reglas resulta inevitablemente supraincluyente en perjuicio del derecho de acceso a la información, esto es, esas regulaciones propician inevitablemente restricciones indebidas a ese derecho fundamental pues, como ya se dijo, no toda revelación de información relacionada con los supuestos enumerados en el artículo 113 de la Ley General, actualiza el daño que justifica su reserva.

61. Interpretación de la disposición impugnada y motivación de su constitucionalidad. Precisado lo anterior, conviene reproducir la disposición impugnada:

Artículo 23. La información o datos sobre el funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios que se vinculen con las actividades previstas en el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, será considerada información de Seguridad Nacional en términos de la Ley en la materia. Lo

⁴⁶ Artículo 114. Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente Título.

anterior, sin perjuicio de las obligaciones establecidas en la legislación aplicable en materia de transparencia y acceso a la información pública.

62. A juicio de este Tribunal Pleno, los conceptos de invalidez del INAI presuponen una interpretación equivocada de esa disposición, a saber: que ésta establece, de manera previa y absoluta, una reserva de la información allí mencionada, al determinar que serán considerados como de seguridad nacional los datos sobre el funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios que se vinculen con las actividades previstas en el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

63. Lo anterior, pues la seguridad nacional es una de las razones que en términos del artículo 113, fracción I, de la Ley General justifican la reserva de información, por lo que en opinión del INAI debe entenderse que lo dispuesto en la norma impugnada expresa la valoración del legislador en el sentido de que la información allí descrita, efectivamente, representa un riesgo o genera un daño para la seguridad nacional, esto es, que esa norma expresa la intención del legislador de reservar, de manera previa y absoluta, esa información por considerar que su revelación actualiza el riesgo o daño mencionado.

64. En efecto, la interpretación del Instituto accionante es incorrecta porque no se compece con el lenguaje usado por la disposición, lenguaje que, por tener carácter canónico y provenir de una autoridad legislativa democráticamente electa, marca el límite de las interpretaciones admisibles.

65. A juicio de este Tribunal, la norma impugnada no establece una reserva absoluta de la información descrita, porque si bien prevé que

esa información será considerada de seguridad nacional, también específica que ello será sin perjuicio de las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información pública, por lo que esa remisión a la Ley General tiene como finalidad que el operador jurídico aplique una prueba de daño para determinar si la información específicamente requerida compromete efectivamente, o no, la seguridad nacional.

66. En efecto, el artículo 23 de la ley impugnada no dispone que la información relativa al funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios que se vinculen con las actividades previstas en el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deba considerarse, *ex lege*, como reservada, sino una cosa distinta: que esa información debe ser calificada de seguridad nacional.

67. Este Tribunal Pleno hace notar que esa calificación legal no tiene impacto exclusivo en lo tocante al derecho a la información, sino en muchos otros aspectos, como lo dispone el artículo 1 de la Ley de Seguridad Nacional, que prescribe que esa ley tiene por objeto establecer las bases de integración y acción coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar la Seguridad Nacional, en sus respectivos ámbitos de competencia; así como, la forma y los términos en que las autoridades de las entidades federativas y los municipios colaborarán con la Federación en dicha tarea; regular los instrumentos legítimos para fortalecer los controles aplicables a la materia.

68. Pero al margen de lo anterior, es de fundamental importancia recordar que en términos de los artículos 6 constitucional y 113, fracción I, de la Ley General, la información relacionada con la seguridad nacional es una de las razones que *pueden llegar a justificar* una

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

restricción temporal al derecho de acceso a la información, *siempre y cuando* el sujeto obligado realice una prueba de daño en términos del artículo 114 de la Ley General que justifique, en el caso concreto, que la revelación de la información solicitada o parte de ella actualiza efectivamente el riesgo o daño que puede evitarse mediante la reserva.

69. Dicho con otras palabras, el que una ley califique determinada información como de seguridad nacional, *no es razón suficiente* para concluir que esa información tiene carácter reservado por ministerio de ley. Ello, simplemente, implica que esa información *podría justificar una reserva, a condición de que* el sujeto obligado aplique una prueba de daño y demuestre que la revelación de todo o parte de ella actualiza el riesgo o daño respectivo.

70. Pero además, el texto de la disposición impugnada es claro en el sentido de que la calificación de esa información como relevante para la seguridad nacional, *es sin perjuicio de las obligaciones legales* en materia de transparencia y acceso a la información pública, y como ya se dijo, una de las obligaciones principales impuestas por la Ley General consiste, justamente, en que los sujetos obligados tienen el deber de probar mediante una prueba de daño, caso por caso, si la información específicamente solicitada actualiza el riesgo o daño al que se refieren los supuestos del artículo 113 de ese ordenamiento⁴⁷.

⁴⁷ Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

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

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

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

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

71. En este sentido, el hecho de que la información a que se refiere el artículo 23 impugnado sea calificada de seguridad nacional, no implica, en absoluto, que deba considerarse reservada, pues dicha calificación, como la propia norma lo indica expresamente, no exime de las obligaciones legales en materia de transparencia y acceso a la información pública, entre las que destaca la de realizar la prueba de daño respectiva para justificar si la revelación de la información específicamente solicitada o una porción de la misma, compromete efectivamente, o no, la seguridad nacional.

72. En resumen, este Tribunal estima que ni el texto de la disposición impugnada ni su lectura sistemática permiten concluir que establece una reserva, previa y absoluta, de la información relativa al funcionamiento de las operaciones, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas o permisionarios que se vinculen con las actividades previstas en el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

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

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

X. Afecte los derechos del debido proceso;

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

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

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

73. Y si toda la argumentación del INAI se apoya en esa interpretación incorrecta de la disposición, entonces deben desestimarse todos sus argumentos como infundados, pues como ya se demostró, el artículo 23 del ordenamiento impugnado no establece una reserva previa y absoluta de esa información, sino que, simplemente, la clasifica como de seguridad nacional y aclara expresamente que ello es sin perjuicio de las obligaciones establecidas en la legislación de transparencia, como la de realizar en todos los casos una prueba de daño para determinar si hay razones suficientes que justifiquen efectivamente la reserva temporal de la información específica.

74. En las relatadas condiciones, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación **reconoce la validez del artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.**

II. **Estudio de la constitucionalidad de los artículos 4°, segundo párrafo, 10 y tercero transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos**

75. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante “Comisión accionante”) impugnó los artículos 4°, párrafo segundo, 10 y Tercero Transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, los cuales dieron origen a la Acción de Inconstitucionalidad 14/2016. En vista de lo anterior, este Tribunal Pleno procederá a estudiar los tres conceptos de invalidez esgrimidos por la Comisión accionante en el orden en que se plantearon en el escrito inicial de demanda.

A. La generalización de la prisión preventiva para todos los delitos previstos en la ley impugnada

76. En relación con el artículo 4°, segundo párrafo, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, relativo a que durante el procedimiento penal el Ministerio Público de la Federación solicitará la prisión preventiva como medida cautelar, el proyecto presentado a este Tribunal Pleno proponía declarar la validez del precepto ya que se consideraba que dicha porción normativa no generalizaba el uso de la prisión preventiva no oficiosa o justificada para todos los delitos contenidos en la ley respectiva, sin evaluar si la medida cautelar era racional y proporcional, pues se consideró que dicha circunstancia de ninguna manera implicaba que se relevara al Ministerio Público de justificar su imposición en audiencia y con presencia de las partes, en la que debería discutir su necesidad de invocar los datos u ofrecer los medios de prueba que estimara convenientes a su pretensión.

77. Además el proyecto precisaba que, en todo caso, es al juez de control a quien corresponde decidir si procede o no su imposición, con base en los criterios de mínima intervención, idoneidad y proporcionalidad de la medida, así como su objeto o finalidad.

78. Consecuentemente se concluía que el artículo 4°, párrafo segundo, impugnado no era inconstitucional, ya que el Ministerio Público al solicitar la prisión preventiva oficiosa se encuentra obligado a justificar su imposición, y es el juez de control quien determina si procede o no decretarla.

79. No obstante lo anterior, una mayoría de **seis ministros** votó en contra de las conclusiones del proyecto y por la invalidez del precepto impugnado.

80. De este modo, en términos de los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Federal⁴⁸ y 72 de la Ley Reglamentaria⁴⁹, al no alcanzarse una mayoría de ocho votos por la invalidez del precepto impugnado, se desestima la acción de inconstitucionalidad 14/2016, respecto del artículo 4º, segundo párrafo, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, en la porción normativa *“Durante el procedimiento penal el Ministerio Público de la Federación solicitará la prisión preventiva como medida cautelar sin perjuicio de solicitarla conjuntamente con alguna otra”*.

B. La violación a diversos principios constitucionales por parte del artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos

81. Respecto del artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, la Comisión accionante considera que el mismo transgrede el contenido de los artículos 1º, 14, 16 primer párrafo y 20, apartado B, fracción I, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, por vulnerar el derecho a la seguridad jurídica, así como a los principios de seguridad jurídica, legalidad, taxatividad y plenitud hermética.

⁴⁸ **Artículo 105 de la Constitución Federal.** 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 resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

⁴⁹ **Artículo 72 de la Ley Reglamentaria.** Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos. Si no se aprobaran por la mayoría indicada, el Tribunal Pleno desestimaré la acción ejercitada y ordenará el archivo del asunto.

(...)

82. Básicamente, considera que el artículo 10 impugnado adolece de las siguientes imprecisiones normativas:

- a) *No delimita la participación que da origen a la calidad del sujeto activo; como tal no se desprende el grado de participación y se inhibe la presunción de inocencia de los imputados ante cualquier participación;*
- b) *Utiliza ambiguamente los verbos “a quien auxilie, facilite o preste ayuda, por cualquier medio” como tal no se delimita ni describe la acción específica;*
- c) *Los verbos rectores no quedan definidos, ni se prevé los medios para su acreditación;*
- d) *No delimita elementos ni descriptivos del tipo para determinar la actualización de la hipótesis normativa en el auxilio, facilitación o prestación de ayuda, por cualquier medio;*
- e) *No se conectó la acción rector del tipo con la intencionalidad del sujeto activo;*
- f) *No refiere a un bien jurídico concreto que se intente proteger;*
- g) *No se completa el tipo penal por sí mismo, por ello resulta un tipo penal abierto;*
- h) *No utiliza el derecho penal como última ratio.*

83. Al no estar delimitados los elementos subjetivos del tipo en relación con los verbos rectores, la Comisión accionante considera que podría prestarse a la libre interpretación del tipo, amparando detenciones arbitrarias, ya que ante su imprecisión y ambigüedad no se cumple con los principios de exhaustividad y plenitud hermética, lo que a su juicio, se traduce en la transgresión del derecho a la seguridad jurídica.

84. Para analizar el problema de constitucionalidad expuesto por la Comisión accionante, será preciso referirse a la naturaleza jurídica y elementos que integran al delito previsto en el artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos. El precepto impugnado en esta vía dispone lo siguiente:

“Artículo 10.- A quien auxilie, facilite o preste ayuda, por cualquier medio para la realización de las conductas previstas en los artículos 8 y 9 de la presente Ley, se impondrá hasta tres cuartas partes de las penas correspondientes.

Asimismo, se sancionará hasta en una mitad más de las penas que correspondan al que cometa dichas conductas, cuando:

a) Se realice en plataformas y demás instalaciones en altamar, propiedad o en uso de asignatarios, contratistas, permisionarios o distribuidores, o

b) Utilice información o datos obtenidos ilícitamente sobre el funcionamiento de la operación, instalaciones, actividades, movimientos del personal o vehículos de asignatarios, contratistas, permisionarios o distribuidores”.

85. El artículo materia de la impugnación, no puede leerse si no es en conjunto con los numerales 8 y 9 de la misma Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, al ser el mismo artículo, el que remite expresamente a los supuestos contemplados en los mismos. Estos artículos son del tenor literal siguiente:

“(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], D.O.F. 18 DE MAYO DE 2018)

Artículo 8.- Se sancionará con pena de 20 a 30 años de prisión y multa de 20,000 a 25,000 veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente a quien:

I. Sustraiga hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, de ductos, vehículos, equipos, instalaciones o activos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley.

II. Aproveche hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley.

Artículo 9.- Se sancionará a quien:

I. Compre, enajene, reciba, adquiera, comercialice o negocie hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley.

II. Resguarde, transporte, almacene, distribuya, posea, suministre u oculte hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley.

III. Altere o adultere hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley.

Las conductas descritas en el presente artículo se sancionarán de la siguiente manera:

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE MAYO DE 2018)

a) Cuando la cantidad sea menor o equivalente a 300 litros, se impondrá de 4 a 6 años de prisión y multa de 4,000 a 6,000 veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente.

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE MAYO DE 2018)

b) Cuando la cantidad sea mayor a 300 litros pero menor o equivalente a 1,000 litros, se impondrá de 6 a

10 años de prisión y multa de 6,000 a 10,000 veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente.

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE MAYO DE 2018)

c) Cuando la cantidad sea mayor a 1,000 litros pero menor a 2,000 litros, se impondrá de 10 a 12 años de prisión y multa de 10,000 a 14,000 veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente.

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE MAYO DE 2018)

d) Cuando la cantidad sea igual o mayor a 2,000 litros, con pena de 12 a 17 años de prisión y multa de 12,000 a 17,000 veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente.

Para los efectos de los supuestos señalados en la fracción III incisos a), b) y c) del presente artículo deberá mediar querrela del órgano regulador o parte agraviada.

(REFORMADO, D.O.F. 18 DE MAYO DE 2018)

En caso de no poder cuantificarse el volumen de los hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, objeto de las conductas descritas en las fracciones I, II y III, se impondrá de 12 a 17 años de prisión y multa de 12,000 a 17,000 veces el valor de la Unidad de Medida y Actualización vigente, siempre que se acredite que por las condiciones en que se encuentra contenido dicho volumen, se presume que se trata de cantidades mayores a los 2,000 litros”.

86. Ahora bien, este Tribunal Pleno estima que los conceptos de invalidez arriba sintetizados **son infundados**.

87. El párrafo tercero del artículo 14 constitucional contiene el conocido apotegma: “*nullum crimen sine poena, nullum poena sine lege certa*”, traducible como que no puede haber delito sin pena, ni pena sin ley específica y concreta para el hecho de que se trate.

88. Cabe apuntar que de dichas garantías 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.

89. En esos términos, la tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del tipo penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar del sistema de derecho penal en un Estado democrático de Derecho.

90. Conforme al principio de legalidad, no existe pena ni delito sin ley que los establezcan, de modo que, para que una conducta o hecho determinado pueda ser considerado como delito y que por ello deba ser motivo de aplicación de una pena, es indispensable una ley que repute ese hecho o conducta como tal. De ahí que el artículo 7° del Código Penal Federal, defina al delito como “el acto u omisión que sancionan las leyes penales”.

91. Del principio de referencia podemos encontrar, como derivación, el llamado principio de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, que la descripción típica no debe ser vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación, pues para garantizar el principio de plenitud hermética en cuanto a la prohibición de analogía o mayoría de razón en la aplicación de la ley penal, ésta debe ser exacta y no sólo porque a la infracción corresponda una sanción, pues sucede que las normas penales deben cumplir una función motivadora en contra de la realización de delitos, para lo que resulta imprescindible que las conductas punibles estén descritas con exactitud y claridad, pues no se puede evitar aquello que no se tiene posibilidad de conocer con certeza.

92. En consecuencia, 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 sin problemas por el destinatario de la norma.

93. En ese orden de ideas, la garantía de que se habla 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.

94. Sentado lo anterior, procede referirse a otra derivación de la garantía de legalidad en materia penal, que es la referente a la llamada *reserva de ley*, consistente en que la facultad para fijar e imponer las penas por las faltas y delitos a nivel federal, corresponde en exclusiva al Congreso de la Unión, de conformidad con el artículo 73 de la Constitución Federal, que en su fracción XXI, dice lo siguiente:

“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

XXI.- Para expedir:

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley,

trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios;

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;

c) La legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común.

[...]”.

95. De lo anterior, deriva que por mandato constitucional es facultad indelegable del Congreso de la Unión establecer los delitos federales y las penas, lo que debe hacer a través de leyes en sentido formal y material, y ello es necesario para garantizar a los particulares la certeza jurídica en cuanto a las conductas cuya comisión puede traer consigo la privación y restricción de la libertad individual.

96. Resulta entonces que la reserva de ley en materia penal constituye un requisito inherente a la tarea de definición de las distintas conductas que se estiman merecedoras de sanción, lo que por imperativo constitucional es atribuido en exclusiva al legislador democrático con carácter privativo, pues salvo el caso de facultades extraordinarias, conforme a lo dispuesto en el artículo 29 constitucional, tal facultad no puede ser válidamente delegada y, de hacerse así, la ley que se emitiera estaría viciada de inconstitucionalidad.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

97. En esos términos, el principio de reserva de ley implica que todas las normas que establezcan los delitos y sus penas deben contenerse en una ley en sentido formal y material, producto de la discusión de una asamblea democrática, de modo que no pueden crearse ni modificarse sin una iniciativa o una reforma cuya tramitación debe ser acorde con los procedimientos legislativos correspondientes, lo que constituye una medida indispensable para dar certeza al derecho penal en tanto que éste incide en la libertad de los individuos.

98. Por otra parte, el *principio de legalidad* que rige la materia penal también impide que el juez asuma funciones regulatorias que van más allá de la función meramente aplicativa que le es propia, de modo que, en principio, todo el derecho penal debe completarse en el momento legislativo sin conferir facultades a las instancias jurisdiccionales, pues ello lesiona el principio de seguridad jurídica.

99. Ahora bien, como se desprende de la lectura del segundo concepto de invalidez de la Comisión accionante, ésta señaló que el artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, constituye un tipo penal especial el cual no delimita los elementos subjetivos del tipo en relación a los verbos rectores, lo cual podría prestarse a libre interpretación que ampare detenciones arbitrarias, ya que ante su imprecisión y ambigüedad no se cumple con los principios de exhaustividad y plenitud hermética, lo que se traduce en la trasgresión del derecho a la seguridad jurídica.

100. Contrario a lo que aduce la Comisión accionante, este Tribunal Pleno considera que el artículo 10 impugnado no es inconstitucional al no vulnerar ninguno de los principios constitucionales señalados por la Comisión accionante. Es decir, en la especie, este Tribunal Pleno considera que el numeral impugnado es un *tipo penal en blanco* que remite a otros artículos contenidos en la propia Ley Federal para

Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.

101. Los denominados “*tipos penales en blanco*” son supuestos hipotéticos en los que la conducta que se califica como delictiva está precisada en términos abstractos, pues se requiere de un complemento para quedar plenamente integrada. Así, pudiera hablarse en sentido impropio de una *norma penal en blanco* en aquéllos casos en donde se requiera la declaratoria de otra ley para tener como ilícita la conducta reglada en el dispositivo penal, toda vez que el supuesto de hecho no aparece descrito en su totalidad, debiendo acudirse, para su complemento, a otra norma o conjunto de ellas de naturaleza extrapenal.

102. En ese sentido, si bien la ley especifica la penalidad aplicable y describe en términos abstractos la figura típica de la infracción, ésta realmente se integra con un elemento que es determinado *a posteriori* mediante la aplicación de otra norma. Ordinariamente, la disposición complementaria se encuentra comprendida dentro de las normas que integran el mismo ordenamiento legal o en sus leyes conexas, pero que de cualquier manera han sido dictadas por el Congreso de la Unión, con apoyo en las facultades expresamente concedidas a dicho cuerpo legislativo en la fracción XXI del artículo 73 constitucional, pues como se ha dicho, la función legislativa en materia penal ha sido reservada constitucionalmente al Poder Legislativo.

103. Es conveniente adelantar en este punto el contenido de la jurisprudencia de la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se reflejan las consideraciones antes expresadas⁵⁰, cuyo rubro es **“NORMAS PENALES EN BLANCO. SON**

⁵⁰ Tesis: 1ª/J.10/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, febrero de 2008, pag. 411.

INCONSTITUCIONALES CUANDO REMITEN A OTRAS QUE NO TIENEN EL CARÁCTER DE LEYES EN SENTIDO FORMAL Y MATERIAL”.

104. Como se advierte, el problema de constitucionalidad de las denominadas “*leyes penales en blanco*” no se plantea cuando la norma penal remite a otra norma contenida en el mismo ordenamiento o cuando es considerada extrapenal, siendo ambas, leyes en sentido formal y material, sino únicamente cuando se reenvía a otra norma que **no tiene carácter de ley en sentido formal**, dando así entrada en la descripción típica a regulaciones de procedencia reglamentaria o hasta meramente administrativa y, en consecuencia, a una participación del Poder Ejecutivo en la configuración de las conductas prohibidas.

105. Con ese parámetro, este Tribunal Pleno advierte que los elementos esenciales de toda norma penal son, a saber: i) la conducta, esto es, la acción u omisión prevista en el supuesto hipotético; y ii) la pena o sanción criminal, que constituye la consecuencia de la actualización de la conducta.

106. Por tanto, en respeto al principio de *reserva de ley*, es indispensable que tanto la conducta como la sanción se encuentren descritas en una ley en sentido formal y material, producto de la discusión de una asamblea democrática, por las razones que han quedado expresadas con antelación.

107. Con base en la reflexión anterior, es preciso cuestionarse sobre la constitucionalidad de una norma penal en blanco que prevé como supuesto hipotético la utilización de los verbos “*a quien auxilie, facilite o preste ayuda, por cualquier medio*”. En este supuesto, lo que se advierte es que la norma penal en blanco sólo prevé como supuesto normativo, la sola remisión a las conductas previstas en los artículos 8 y 9 de la

misma ley, esto es, de la propia Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, y la imposición de una pena hasta de tres cuartas partes de las penas previstas en dichos fundamentos legales.

108. Así, para saber si se ha infringido la ley penal, es requisito indispensable conocer las conductas previstas en los artículos 8 y 9 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Hidrocarburos. De esta forma, la ley en sentido formal y material, esto es, el conjunto de los artículos 8 y 9 describen de manera clara, precisa, y exacta, cuál es la acción u omisión sancionable, incluyendo todos sus elementos y características, condiciones, cantidades, términos y plazos, como lo exige la jurisprudencia de este Alto Tribunal al interpretar el artículo 14 constitucional⁵¹; en otras palabras, la naturaleza, contenido y alcances de la acción ilícita están totalmente contenidos en los artículos 8 y 9 en conjunto con el 10 de la propia Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.

109. Por lo tanto, el delito de auxilio, facilitación o ayuda en la comisión de los delitos en materia de hidrocarburos previsto en el artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, no vulnera el principio de exacta aplicación de la ley penal, taxatividad y plenitud hermética, pues su contenido se complementa necesariamente con lo dispuesto por los artículos 8 y 9

⁵¹ **“EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA.** La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea 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, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República”.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

de la propia Ley Federal. Así, cometerá el delito previsto en el artículo 10 impugnado:

Hipótesis normativa del artículo 10 impugnado:	Conducta prevista en el artículo 8° la Ley Federal:
<p>“Quien auxilie, facilite o preste ayuda, por cualquier medio, para:”</p>	<p>I. La sustracción de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, de ductos, vehículos, equipos, instalaciones o activos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley.</p> <p>II. El aprovechamiento de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley.</p>

Hipótesis normativa del artículo 10 impugnado:	Conducta prevista en el artículo 9° la Ley Federal:
<p>“Quien auxilie, facilite o preste ayuda, por cualquier medio, para:”</p>	<p>I. Comprar, enajenar, recibir, adquirir, comercializar o negociar hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley.</p> <p>II. Resguardar, transportar, almacenar, distribuir, poseer, suministrar u ocultar hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios,</p>

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

	<p>distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley.</p> <p>III. Alterar o adulterar hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos sin derecho y sin consentimiento de asignatarios, contratistas, permisionarios, distribuidores o de quien pueda disponer de ellos con arreglo a la ley.</p>
--	--

110. En ese sentido, tampoco asiste razón a la accionante, en cuanto afirma que el tipo penal previsto en el artículo combatido, no contempla un bien jurídico concreto que se intente proteger pues, como se explicó, se trata de una norma penal en blanco, que se complementa necesariamente con lo dispuesto por los diversos preceptos 8 y 9 de la propia Ley Federal, de manera que es claro que el bien jurídico a que se refiere es el mismo que protegen dichos artículos, consistente en el patrimonio y la economía nacional, así como el medio ambiente y la seguridad de las personas.

111. De igual forma se desestima el concepto de invalidez de la accionante, relativo a que en la norma impugnada no se utiliza el derecho penal como última ratio, dado que es criterio reiterado por este Alto Tribunal que la configuración de tipos penales obedece a razones de política legislativa que requieren ser analizadas con deferencia al legislador, ya que de acuerdo con nuestro orden constitucional, es competencia del legislador establecer los delitos.

112. Ello, derivado de la fuerza normativa del principio democrático y del principio de separación de poderes, que tienen como consecuencia que los otros órganos del Estado asuman el deber de respetar la libertad

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

de configuración con que cuenta el Poder Legislativo en el marco de sus atribuciones, de las que le deriva un amplio margen para diseñar el rumbo de la política criminal, esto es, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo a las necesidades sociales del momento histórico respectivo.

113. Por lo tanto, si el legislador derivado de esa libertad configurativa, decidió establecer no sólo el tipo penal que contiene el artículo impugnado, sino expedir una ley especial que regule los delitos en materia de hidrocarburos, como es precisamente la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, lo cual justificó en la exposición de motivos respectiva, en la que en atención a la realidad social que impera en nuestro país, reconoció la necesidad de regular ciertas conductas a través del derecho penal, sustancialmente, en razón de que pese a la vigilancia proporcionada para evitarlas, se constató el elevado incremento en su incidencia, aunado a que provocan graves daños a la economía nacional, interrupción del suministro de combustible en el sistema de ductos afectando negativamente el abasto regional, así como un alto riesgo en el medio ambiente y en la vida y seguridad de las personas; entonces, es claro que con tal proceder no se vulnera el principio de *última ratio* que regula al derecho penal, pues su utilización se aprecia razonable a partir de los motivos expuestos por el legislador.

114. Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno **reconoce la validez** del artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos.

I. La impugnación del artículo Tercero Transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos

115. Respecto de este último punto controvertido, la Comisión accionante considera que el artículo Tercero Transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, es violatorio de la *“prohibición de retroactividad en beneficio del imputado o sentenciado (sic)”*, así como del derecho a la seguridad jurídica, transgrediendo los artículos 1º y 14, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8.1 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

116. El artículo Tercero Transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos establece a la letra lo siguiente:

“Tercero.- A partir de la entrada en vigor de este Decreto, para el caso en que la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos contemple una descripción legal de una conducta delictiva que en el anterior Código Penal Federal o Código Fiscal de la Federación se contemplaba como delito y por virtud de las presentes reformas, se denomina, penaliza o agrava de forma diversa, siempre y cuando las conductas y los hechos respondan a la descripción que ahora se establecen, se estará a lo siguiente:

I. En los procesos incoados, en los que aún no se formulen conclusiones acusatorias el Ministerio Público de la Federación las formulará de conformidad con la traslación del tipo que resulte;

II. En los procesos pendientes de dictarse sentencia en primera y segunda instancia, el juez o el Tribunal, respectivamente podrán efectuar la traslación del tipo

de conformidad con la conducta que se haya probado y sus modalidades; y

III. La autoridad ejecutora al aplicar alguna modalidad de beneficio para el sentenciado, considerará las penas que se hayan impuesto, en función de la traslación del tipo, según las modalidades correspondientes”.

117. La Comisión accionante considera que la disposición transitoria es violatoria de *la prohibición de retroactividad en beneficio del imputado o sentenciado (sic)*, previsto en el artículo 14, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por prever la traslación de tipos penales en los procesos en los que aún no se formulen conclusiones acusatorias por parte del Ministerio Público Federal o en los procesos pendientes de dictarse sentencia en primera y segunda instancia, así como al aplicar alguna modalidad de beneficio para el sentenciado, sin que la misma, condicione a que dicha traslación sea en beneficio de la persona.

118. A este respecto, este Tribunal Pleno considera que los conceptos de invalidez manifestados por la accionante en este rubro **son parcialmente fundados**.

119. Para resolver la cuestión sujeta a análisis, es necesario, en primer lugar, hacer una precisión terminológica respecto de los términos de la irretroactividad y retroactividad de las leyes penales, para en segundo lugar, realizar un recuento acerca de los diversos pronunciamientos que la Primera Sala de esta Suprema Corte ha realizado, en diversos amparos⁵², sobre la invalidez de artículos transitorios, cuando se estima

⁵² En este sentido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en los siguientes juicios: Amparo en revisión 2270/2009. 24 de febrero de 2010. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Blanca Lobo Domínguez; Amparo en revisión 2247/2009. 10 de marzo de 2010. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Constanza Tort San Román; Amparo en revisión 2265/2009. 10 de marzo de 2010. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Amalia Tecona Silva; Amparo en revisión 2269/2009. 10 de marzo de 2010. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Amalia Tecona Silva; Amparo en revisión 32/2010. 10 de marzo de 2010. Cinco

que los mismos resultan violatorios de la **garantía de retroactividad de la ley de contenido penal en beneficio del gobernado.**

120. Con relación al primer punto, es importante mencionar que la Comisión accionante en su concepto de invalidez argumenta que el artículo tercero transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos es violatorio de la “*prohibición de retroactividad en beneficio de un imputado o sentenciado*” establecido en el artículo 14 constitucional entre otras cuestiones.

121. A este respecto, habrá de precisar que en materia de límites temporales y vigencia de las leyes penales, por regla general, las leyes penales rigen entre dos momentos: el de su entrada en vigor y el de su derogación. Por tanto, las normas penales se aplican, en principio, a los hechos acontecidos durante su periodo de vigencia –desde su entrada en vigor hasta su derogación-, y no a los acontecidos antes de su entrada en vigor –**irretroactividad**-. La irretroactividad de las leyes penales es consecuencia obligada del principio de legalidad proclamado en el primer y segundo párrafos del artículo 14 constitucional⁵³. Y junto a la regla anterior coexiste otra, que tiene un carácter excepcional: las leyes penales pueden aplicarse a hechos sucedidos antes de su entrada en vigor, cuando favorezcan al inculpado –**retroactividad de la ley penal más favorable**-.

votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Nínive Ileana Penagos Robles. Tesis de jurisprudencia 42/2010. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de siete de abril de dos mil diez.

⁵³ **Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.**

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

[...]”.

122. Esta retroactividad de las leyes no entra en contradicción con el artículo 14 constitucional, dado que en éste se proscribe la retroactividad de una norma cuando repara perjuicio a la persona, **pero no cuando ésta reporta un beneficio**. En este sentido, cuando la Comisión accionante argumenta que el artículo impugnado es violatorio de la *“prohibición de la retroactividad en beneficio del imputado”*, en realidad se está refiriendo a que el artículo impugnado puede llegar a ser violatorio del **principio de la retroactividad de la ley más favorable**, ya que como se explicó, la retroactividad en beneficio del inculcado no está prohibida por el 14 constitucional.

123. Con relación al segundo punto, respecto de los diversos amparos que la Primera Sala de esta Suprema Corte se ha pronunciado en materia de garantía de retroactividad de la ley en beneficio del inculcado, la petición de los quejosos en esta serie de amparos era que el supuesto delictivo por el que se les seguía proceso o por el que habían sido condenados, contenido en el artículo 194, fracción I, del Código Penal Federal, resultaba idéntico a los supuestos contenidos en el Capítulo VII denominado "Delitos Contra la Salud en su modalidad de Narcomenudeo" —artículos 473 a 482 de la Ley General de Salud— pero con la importante diferencia de que estos últimos establecían una sanción menor. Por tanto, solicitaban que se invalidara la norma que impedía concederles tal beneficio.

124. La Primera Sala consideró que dicha pretensión era fundada. En esencia consideró que el principio de retroactividad en beneficio del gobernado está previsto en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece: *"Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna."* Esta disposición, interpretada a *contrario sensu*, otorga un derecho que **obliga a las autoridades a aplicar**

retroactivamente una ley, cuando ello sea en beneficio de la persona.

125. Se argumentó que si un individuo cometió un delito estando vigente una ley sustantiva con base en la cual se ejercitó en su contra la acción penal y, con posterioridad, se promulga una nueva ley que prevé una pena menor para el mismo delito, o según la cual, el acto considerado por la ley antigua como delito deja de tener tal carácter, o bien se modifican las circunstancias para su persecución, el individuo tiene el derecho constitucionalmente protegido a que se le aplique retroactivamente la nueva ley, **aun cuando todavía no haya sido sentenciado**, pues una ley puede ser más benigna que otra, no sólo porque imponga al mismo hecho delictuoso -sin distinción de los elementos que lo constituyen- una pena menor, sino porque pueden variar las condiciones de su proceso, por calificaciones y criterios sobre la gravedad del hecho, las condiciones para el ejercicio de la acción penal, si se reduce el término para la prescripción, entre otras cuestiones.

126. De este modo, la Primera Sala concluyó que la procedencia de la aplicación retroactiva de la ley era aplicable con independencia del carácter de **indiciado, procesado o sentenciado**, que tuviera la persona. De igual forma, se destacó que aplicaba lo previsto por el artículo 56 del Código Penal Federal, que establecía, antes de su reforma⁵⁴, lo siguiente:

“Artículo 56. Cuando entre la comisión de un delito y la extinción de la pena o medida de seguridad entrare en vigor una nueva ley, se estará a lo dispuesto en la más favorable al inculpado o sentenciado. La autoridad que

⁵⁴ El artículo 56 del Código Penal Federal fue objeto de reforma el 17 de Junio de 2016, siendo actualmente del siguiente tenor literal: Artículo 56.- La autoridad jurisdiccional competente aplicará de oficio la ley más favorable. Cuando el sujeto hubiese sido sentenciado al término mínimo o al término máximo de la pena prevista y la reforma disminuya dicho término, se estará a la ley más favorable. Cuando el sujeto hubiese sido sentenciado a una pena entre el término mínimo y el término máximo, se estará a la reducción que resulte en el término medio aritmético conforme a la nueva norma.

esté conociendo del asunto o ejecutando la sanción, aplicará de oficio la ley más favorable. Cuando el reo hubiese sido sentenciado al término mínimo o al término máximo de la pena prevista y la reforma disminuya dicho término, se estará a la ley más favorable. Cuando el sujeto hubiese sido sentenciado a una pena entre el término mínimo y el término máximo, se estará a la reducción que resulte en el término medio aritmético conforme a la nueva norma.”

127. La Primera Sala de esta Suprema Corte analizó el supuesto fáctico en el que se encontraban los juicios de amparo y advirtió que lo previsto en el Título Décimo Octavo, Medidas de Seguridad, Sanciones y Delitos, Capítulo VII denominado "Delitos Contra la Salud en su modalidad de Narcomenudeo" —artículos 473 a 482 de la Ley General de Salud—⁵⁵, podría resultar más favorable a los reos o inculpados que inicialmente hubieran sido condenados o procesados por la comisión de la figura típica prevista en el artículo 194 del Código Penal Federal.⁵⁶

128. Este criterio dio lugar a la siguiente tesis de jurisprudencia⁵⁷:
“DELITOS CONTRA LA SALUD. EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE SALUD, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE AGOSTO DE 2009, VIOLA EL PRINCIPIO

⁵⁵ En la Ley General de Salud se tipifica como delito el comercio y suministro de narcóticos; el artículo 475 de la Ley General de Salud señala que se impondrá **de cuatro a ocho años de prisión y de doscientos a cuatrocientos días multa**, al que sin autorización comercie o suministre, aún gratuitamente, narcóticos previstos en la tabla, en cantidad **inferior** a la que resulte de **multiplicar por mil**, el monto de las previstas en ella.

⁵⁶“Artículo 194. Se impondrá prisión de diez a veinticinco años y de cien hasta quinientos días multa al que:

I.- Produzca, transporte, trafique, comercie, suministre aún gratuitamente o prescriba alguno de los narcóticos señalados en el artículo anterior, sin la autorización correspondiente a que se refiere la Ley General de Salud.

Para los efectos de esta fracción, por producir se entiende: manufacturar, fabricar, elaborar, preparar o acondicionar algún narcótico, y por comerciar: vender, comprar, adquirir o enajenar algún narcótico; [...]"

⁵⁷ Novena Época, Instancia: Primera Sala, Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXXI, Abril de 2010, Materia(s): Constitucional, Penal, Tesis: 1a./J. 42/2010, página: 149.

DE RETROACTIVIDAD DE LA LEY EN BENEFICIO DEL GOBERNADO”.

129. Una vez que se tiene claro cuáles son los criterios que ha emitido la Primera Sala de esta Suprema Corte en materia de la invalidez de los artículos transitorios, cuando se estima que los mismos resultan violatorios de la garantía de retroactividad en beneficio, es necesario analizar si el artículo Tercero Transitorio de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Hidrocarburos resulta más acorde con el pronunciamiento anterior y, en general, con los principios rectores del Derecho Penal. Es decir, debemos dilucidar si las disposiciones en él contenidas son favorables para que el operador jurídico aplique el beneficio de la retroactividad de la ley en favor del inculgado o reo.

130. Del artículo Tercero Transitorio impugnado se desprende que a partir de la entrada en vigor del Decreto, si la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos contempla una descripción legal de una conducta delictiva que en los anteriores Códigos penal o fiscal se entendían como delito, y que por virtud de la nueva Ley Federal se **denomina, penaliza o agrava** de forma distinta, siempre y cuando las conductas y los hechos respondan a la descripción que con la nueva ley se establece, se observarán las siguientes reglas: i) en los procesos incoados, en los que aún no se formulen conclusiones acusatorias, el Ministerio Público de la Federación **las formulará de conformidad con la traslación del tipo que resulte**; ii) en los procesos penales pendientes de dictarse sentencia de primera y segunda instancia, el Juez o el Tribunal, respectivamente, **podrán efectuar la traslación del tipo de conformidad con la conducta que se haya probado y sus modalidades**; y iii) la autoridad ejecutora al aplicar alguna modalidad de beneficio para el sentenciado, **considerará las penas que se hayan**

impuesto, en función de la traslación del tipo, según las modalidades correspondientes.

131. Se puede observar que las reglas de traslación del tipo penal manejan tres momentos distintos; esto es, contemplan los supuestos en los que una persona se puede encontrar en carácter de indiciado, procesado o sentenciado. En los supuestos i) y iii), es decir, en los supuestos cuando una persona se encuentre en carácter de indiciado o sentenciado, el legislador parte del presupuesto de la traslación *ipso facto* del tipo que resulte, sin tomar en cuenta el **principio de retroactividad en beneficio del gobernado** tal y como se explicó en párrafos precedentes. No siendo el caso del supuesto contenido en el numeral ii), cuando una persona está siendo procesada, ya que de su redacción, se puede ver que la misma deja abierta la facultad al Juez o Tribunal para trasladar el tipo penal de conformidad con la conducta que se haya probado y sus modalidades.

132. En el caso del artículo tercero transitorio impugnado, en sus fracciones I y III, de su lectura se desprende que si la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos contempla una descripción legal de una conducta delictiva que en los anteriores Códigos penal o fiscal se entendían como delito, y que por virtud de la nueva ley se **denomina, penaliza o agrava de forma distinta**, siempre y cuando las conductas y los hechos respondan a la descripción que ahora se establece, entonces, dicho transitorio prescribe en su fracción I, **trasladar** el tipo que resulte cuando aún no se han formulado conclusiones acusatorias por parte del Ministerio Público de la Federación; y, en su fracción III, en el caso de la autoridad ejecutora al momento de aplicar alguna modalidad de beneficio para el sentenciado, **considerará** las penas que se hayan impuesto en función de la **traslación** del tipo, según las modalidades correspondientes.

133. Lo anterior deja de manifiesto que la legislación penal aplicable en materia de delitos cometidos sobre los hidrocarburos, **será ipso facto la nueva legislación en la materia y no aquella al momento en que se haya cometido el delito**, impidiéndose de esta forma aplicar a favor del indiciado o sentenciado, la ley que resulte más favorable, violándose de esta forma el principio de retroactividad de la ley en beneficio del gobernado que establece el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la posibilidad de que el operador jurídico pueda aplicar de oficio la ley más favorable al inculpado de conformidad con el artículo 56 del Código Penal Federal⁵⁸. De ahí la inconstitucionalidad de las fracciones I y III del precepto impugnado.

134. En ese sentido, no pasa inadvertido lo argumentado por los órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma general impugnada, así como lo sostenido por la Procuraduría General de la República, en el sentido de que las personas penalmente procesadas o condenadas tienen el derecho constitucionalmente protegido a que se les aplique retroactivamente toda nueva ley que les resulte benéfica, así como todas las consecuencias legales que se sigan de esa aplicación. Asimismo, que todas las autoridades, dentro del ámbito de sus competencias, están obligadas a aplicar el principio interpretativo pro persona y, consecuentemente, a preferir las interpretaciones que más favorezcan a sus derechos.

135. Esto sin lugar a duda cobra todo sentido, en la medida en que la propia norma establezca la posibilidad de que se pueda aplicar la normatividad que resulte más favorable al implicado, y no cuando la

⁵⁸ Artículo 56.- **La autoridad jurisdiccional competente aplicará de oficio la ley más favorable.** Cuando el sujeto hubiese sido sentenciado al término mínimo o al término máximo de la pena prevista y la reforma disminuya dicho término, se estará a la ley más favorable. Cuando el sujeto hubiese sido sentenciado a una pena entre el término mínimo y el término máximo, se estará a la reducción que resulte en el término medio aritmético conforme a la nueva norma

misma, ***ipso facto***, prescriba trasladar o considere las penas que se hayan impuesto en función de la traslación del tipo, dependiendo de la etapa del proceso penal en que se encuentre el inculpado.

136. Por lo anterior, es dable afirmar que el artículo tercero transitorio, en sus fracciones I y III, resulta violatorio de la garantía de retroactividad de la ley en beneficio, debiendo declararse en consecuencia la inconstitucionalidad de ambas fracciones.

137. Respecto de la fracción II del artículo tercero transitorio impugnado, este Tribunal Pleno considera que, a diferencia de las anteriores, no transgrede la garantía de retroactividad de la ley penal en beneficio.

138. El artículo tercero transitorio impugnado en su fracción II establece que: “[...] *en los procesos penales pendientes de dictarse sentencia de primera y segunda instancia, el Juez o el Tribunal, respectivamente, podrán efectuar la traslación del tipo de conformidad con la conducta que se haya probado y sus modalidades [...]*”.

139. De la anterior redacción, claramente se puede advertir que cuando el legislador utiliza el vocablo “*podrán*” -dejando la facultad o potencia expedita⁵⁹-, concede al juez o Tribunal la facultad de efectuar la traslación de tipo de conformidad con la conducta que se haya aprobado y sus modalidades, la cual desde luego no puede entenderse absoluta ni arbitraria, sino regulada a través de los principios que rigen la materia penal, de los que destaca, precisamente, el de retroactividad de la ley penal en beneficio.

⁵⁹ La Real Academia de la Lengua Española define el verbo poder: 1. Tener expedita la facultad o potencia de hacer algo y 2. Tener facilidad, tiempo o lugar de hacer algo, entre otros.

140. De manera que el artículo tercero transitorio, en su fracción II, se entiende en el sentido de que *podrán* tanto el Juez como el Tribunal trasladar el tipo penal si este produce mayor beneficio al inculpado. De ahí que resulte válida la fracción II del artículo tercero transitorio impugnado y, por ende, conforme con la Constitución General.

141. En las relatadas condiciones, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, estima que el precepto impugnado en la acción de inconstitucionalidad 13/2016, promovida por el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información no vulnera los principios constitucionales o convencionales que se aducen. No siendo en su totalidad, el caso de la acción de inconstitucionalidad 14/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. **En consecuencia, se reconoce la validez de los artículos 4, segundo párrafo, 10, 23 y tercero transitorio, fracción II, todos, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, publicada en el Diario Oficial de la Federación mediante Decreto de fecha doce de enero de dos mil dieciséis. Se declara la inconstitucionalidad de las fracciones I y III del artículo tercero transitorio del mismo ordenamiento, por las razones desarrolladas en el último considerando de la presente resolución.**

142. **SIXTO. Efectos.** De conformidad con los artículos 73 y 41 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁶⁰, la declaratoria de invalidez a que se refiere este fallo se emite conforme a los siguientes efectos:

⁶⁰ "Artículo 73. Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

"Artículo 41. Las sentencias deberán contener: I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; II. Los preceptos que la fundamenten; III. Las consideraciones que sustenten su sentido, así como los preceptos que en su caso se estimaren violados; 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; V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

- La declaratoria de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso de la Unión.
- La invalidez decretada tendrá efectos retroactivos al trece de enero de dos mil dieciséis, fecha en que entró en vigor, conforme a lo dispuesto en su artículo transitorio primero del decreto legislativo publicado un día antes de esa fecha en el Diario Oficial de la Federación⁶¹, acorde con lo dispuesto por el artículo 45, párrafo segundo, de la citada Ley Reglamentaria⁶², atendiendo a las circunstancias particulares y a los principios generales y disposiciones legales aplicables en materia penal; y
- En los procesos penales en que la traslación de tipo se efectuó en perjuicio del implicado con fundamento en las normas declaradas inválidas, deberá aplicarse el tipo penal establecido en las disposiciones vigentes (Código Penal Federal o Código Fiscal de la Federación) al momento de su comisión.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad 13/2016 y su acumulada 14/2016.

SEGUNDO. Se desestima la acción de inconstitucionalidad 14/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto del artículo 4, párrafo segundo, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de

condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen; VI. En su caso, el término en el que la parte condenada deba realizar una actuación.”

⁶¹ “**Primero.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.”

⁶² “Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia.”

Hidrocarburos, expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de enero de dos mil dieciséis.

TERCERO. Se reconoce la validez de los artículos 10, 23 y transitorio tercero, fracción II, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de enero de dos mil dieciséis, de conformidad con lo establecido en el considerando quinto de esta decisión.

CUARTO. Se declara la invalidez del artículo transitorio tercero, fracciones I y III, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de enero de dos mil dieciséis, en atención a lo dispuesto en el considerando quinto de esta determinación, la cual surtirá sus efectos retroactivos al trece de enero de dos mil dieciséis, a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso de la Unión, en los términos precisados en el considerando sexto de esta ejecutoria.

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

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

En relación con el punto resolutiveo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa,

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se expresó una mayoría de seis votos en contra de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte II, apartado A, denominado “La generalización de la prisión preventiva para todos los delitos previstos en la ley impugnada”, consistente en reconocer la validez del artículo 4, párrafo segundo, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de enero de dos mil dieciséis. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron a favor.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 4, párrafo segundo, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de enero de dos mil dieciséis, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con salvedades, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con salvedades, Pardo Rebolledo con salvedades, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte II, apartado B, consistente en reconocer la validez del artículo 10 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de enero de dos mil dieciséis.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, específicamente de los párrafos del cincuenta y ocho al sesenta y uno, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte I, consistente en reconocer la validez del artículo 23 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de enero de dos mil dieciséis. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte II, apartado C, consistente en reconocer la validez del artículo transitorio tercero, fracción II, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de enero de dos mil dieciséis.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con consideraciones adicionales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, en su parte II, apartado C, consistente en declarar la invalidez del artículo transitorio tercero, fracciones I y III, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de enero de dos mil dieciséis. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reserva de criterio, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión, 2) determinar que la declaración de invalidez decretada en

este fallo surta efectos retroactivos al trece de enero de dos mil dieciséis, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, acorde con el artículo 45, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, atendiendo a las circunstancias particulares y a los principios generales y disposiciones legales aplicables en materia penal, 3) determinar que, en los procesos penales en que la traslación de tipo se efectuó en perjuicio del implicado con fundamento en las normas declaradas inválidas, deberá aplicarse el tipo penal establecido en las disposiciones vigentes (Código Penal Federal o Código Fiscal de la Federación) al momento de su comisión.

En relación con el punto resolutivo quinto:

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

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

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

PRESIDENTE

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y
SU ACUMULADA 14/2016**

PONENTE

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta hoja corresponde a la **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 13/2016 Y SU ACUMULADA 14/2016. PROMOVENTE: EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES Y LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.** Fallada el veinticinco de febrero de dos mil veinte, en el siguiente sentido: **PRIMERO.** Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad 13/2016 y su acumulada 14/2016. **SEGUNDO.** Se desestima la acción de inconstitucionalidad 14/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto del artículo 4, párrafo segundo, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de enero de dos mil dieciséis. **TERCERO.** Se reconoce la validez de los artículos 10, 23 y transitorio tercero, fracción II, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de enero de dos mil dieciséis, de conformidad con lo establecido en el considerando quinto de esta decisión. **CUARTO.** Se declara la invalidez del artículo transitorio tercero, fracciones I y III, de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de enero de dos mil dieciséis, en atención a lo dispuesto en el considerando quinto de esta determinación, la cual surtirá sus efectos retroactivos al trece de enero de dos mil dieciséis, a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso de la Unión, en los términos precisados en el considerando sexto de esta ejecutoria. **QUINTO.** Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.”
CONSTE.