

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 56/2018.

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS.**

**PONENTE:
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

**SECRETARIO:
ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO.**

Vo.Bo.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veintiuno de mayo de dos mil diecinueve.**

Cotejó:

VISTOS, para resolver el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Normas impugnadas, autoridades emisoras y promulgadoras. Mediante oficio presentado el dos de julio de dos mil dieciocho ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad contra los artículos 192, 199 y 200, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, así como el diverso 12, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco, publicados mediante Decreto 26835/LXI/18 en el Periódico Oficial del citado Estado, el dos

de junio del año antes mencionado, señalando como órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la mencionada norma, al Congreso del Estado y al Gobernador Constitucional de tal Estado.

Dichos preceptos establecen lo siguiente:

"Artículo 192. Toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a la presente Ley, **se considerará reservada en los siguientes casos:**

I. Cuando su divulgación implique **la revelación de** normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, sistemas, tecnología o equipos útiles **para la prevención o el combate a la delincuencia;**

II. Cuando su revelación pueda ser utilizada **para actualizar o potenciar una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del estado.**

III. La información y los materiales de cualquier especie **que sean producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas** conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales;

IV. Cuando la grabación o información obtenida **constituya dato de prueba o prueba dentro de una investigación o juicio en curso**, salvo que la autoridad investigadora, previo análisis, determine necesaria su divulgación para que se logre identificar y localizar a quien o quienes hayan participado o cometido el hecho señalado por ley como delito; y

V. Cuando así lo prevean **la Ley de Protección de Datos y la Ley de Transparencia".**

"Artículo 199. Está **prohibido el suministro o intercambio de información en poder de autoridades de seguridad pública**, obtenida a través del uso de equipos y sistemas tecnológicos, o de productos de inteligencia para la prevención, derivada de dicha información, **con personas físicas o jurídicas particulares**, cualquiera que sea su naturaleza, en los términos de la Ley".

"Artículo 200 [...]

[...]

V. No se autorizará **el suministro o intercambio de información en poder de autoridades de seguridad pública**, obtenida a través del uso de equipos o sistemas tecnológicos, o de producto de inteligencia para la prevención, derivada de dicha información **con personas físicas o jurídicas particulares de nacionalidad mexicana o extranjera**, cualquiera que sea su naturaleza".

"Artículo 12 [...]

La información relacionada con la operación del 'Escudo Urbano C5' y sus sistemas **se considera reservada**, de conformidad con la legislación aplicable".

SEGUNDO. Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.

El promovente estimó violados los artículos 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, e hizo valer el argumento de invalidez que se sintetiza a continuación:

- ✦ Los preceptos impugnados prevén *una reserva genérica, indeterminada y previa de la información* recabada a través del uso de equipos y sistemas tecnológicos por las autoridades de seguridad pública que *no obedece al interés público ni a la seguridad nacional*, vulnerando el derecho de acceso a la información.

Lo anterior, ya que, al disponer *de forma genérica, indeterminada y apriorística* que toda la información en poder de las autoridades de seguridad pública, obtenida o recabada a través del uso de equipos o sistemas tecnológicos o productos de inteligencia, *será reservada por un plazo indeterminado y no podrá ser suministrada a las personas físicas o jurídicas particulares en ningún caso*, vulneran el derecho humano de acceso a la información, en virtud de que constituyen *una restricción ilegítima, desproporcional e injustificada*.

- ✦ En efecto, dichos preceptos invierten la regla general prevista en el marco de regularidad constitucional, pues *establecen un universo de reserva total, indeterminado y previo que engloba información que no debe ser clasificada como reservada*. Además, por la clasificación de reserva previa que hacen, *las normas impiden llevar a cabo un contraste con un parámetro objetivo para saber si parte de esa información amerita o no ser reservada*.

En ese sentido, la reserva que establecen las disposiciones en combate *resultan contrarias al principio de máxima publicidad*, ya que establece categorías de información *sin llevar previamente una prueba de daño*, siendo que el parámetro para determinar si la información en posesión de sujetos obligados debe ser reservada, estriba en determinar *de forma casuística si su difusión puede efectivamente generar un daño a intereses relevantes tutelados a nivel constitucional*. Habida cuenta que resulta contrario al sistema de reserva de información *toda disposición que realice una clasificación absoluta, a priori y ex ante de la información pública*.

- ✦ Aunado a lo anterior, de la lectura de las disposiciones combatidas se aprecia que *no se justifica el interés público en todos los géneros de información a los que hace referencia*, los que las vuelve normas incompatibles con el marco de regularidad constitucional en materia de acceso a la información.

Por otra parte, del análisis de los preceptos impugnados se permite apreciar que la reserva de información que la ley decreta *no está sujeta a una temporalidad concreta*, pues se establece la prohibición genérica de suministro o intercambio de información con particulares.

- ✦ En suma, las disposiciones combatidas resultan contrarias al derecho humano de acceso a la información pública, toda vez que:
 - Establecen una reserva de información *permanente*.
 - Las razones por las que se reserva la información pública *no corresponden al interés público, ni a la seguridad nacional*, reconocidas en la Constitución, y
 - La reserva de información no se apega a lo dispuesto por las bases y principios generales previstos en la ley general que emitió el Congreso de la Unión, *al constituirse como una reserva total e indeterminada*.

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

Finalmente, si bien podría considerarse que las normas combatidas persiguen un fin constitucionalmente válido –salvaguardar la Seguridad Pública– y que son idóneas para alcanzar dicho objetivo –mediante la reserva de toda la información recabada por las autoridades de seguridad pública–, lo cierto es que la medida establecida por el legislador consistente en una calificación *absoluta, a priori y ex ante, resulta desproporcional*, al no privilegiar otras medidas más adecuadas y menos lesivas tales como el análisis casuístico de la información, con base en el principio de máxima publicidad, para determinar si efectivamente su publicidad representa una afectación a la Seguridad Pública.

✦ Máxime que las normas impugnadas *tienen un impacto desproporcional* sobre un sector de la población: *el gremio periodístico*, al imposibilitar la búsqueda de toda información recabada por las autoridades de seguridad pública.

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

TERCERO. Admisión de la acción de inconstitucionalidad.

Mediante proveído de tres de julio de dos mil dieciocho, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó,

respectivamente, formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **56/2018**, y designó al Ministro **Alberto Pérez Dayán** para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de cuatro de julio de dos mil dieciocho el Ministro instructor admitió la acción referida, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

CUARTO. Informe de las autoridades. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, los cuales, en síntesis, consisten en lo siguiente:

El Gobernador Constitucional, Titular del **Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de Jalisco**, señaló:

- ✦ En principio, aduce que los preceptos reclamados no contravienen el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en términos de ese mismo precepto constitucional, constituyen *una limitante constitucionalmente válida del derecho de acceso a la información pública*, ya que, como de su propio contenido se desprende, los mismos *tienen por objeto salvaguardar la seguridad pública del Estado*, lo cual además es de interés público.

Del análisis sistemático de los numerales 4 y 6 de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado "Escudo Urbano C5", se advierte que tal organismo tiene como principales actividades el recabar, sistematizar y transmitir información *integral para la toma de decisiones en las materias de protección civil, procuración de justicia, seguridad pública, urgencias médicas, movilidad, medio ambiente, servicios a la comunidad, emergencias y desastres*, mediante la integración y análisis de información captada a través de salas de vídeo, monitoreo de la

utilización de herramientas tecnológicas, bases de datos o cualquier servicio, sistema o equipo de telecomunicación y de geolocalización que se disponga, así como la vinculación con los órganos de Gobierno Local, Federal, Estatal o Municipal e instituciones y organismos privados.

- ✦ Información que aún otorgada de manera agregada puede adminicularse y sistematizarse para generar patrones de conducta de las autoridades, conocer el estado de fuerza (número de elementos disponibles), de reacción de las autoridades ante una eventualidad, el tipo de delitos que logran identificar las autoridades o facilidad de su detección, tiempo de reacción y comunicación, o coordinación con otras autoridades; conocer incluso en nivel y tipo de tecnología con que se cuenta partiendo de la información a la que se tiene acceso o bien que se logra captar, generar o procesar, lo que de conocerse por el crimen organizado puede traer graves consecuencias para la correcta investigación de los delitos.

Posibilitando que se *obstaculicen o bloqueen las actividades de inteligencia o contrainteligencia al poder vislumbrarse los procedimientos, métodos, fuentes de información, tecnología para la generación de inteligencia*, así como la coordinación interinstitucional o las estrategias o acciones para combatir la delincuencia organizada; y con ello verse comprometida la seguridad pública, la prevención o persecución de los delitos; información que podrá ser materia de investigación ante el Ministerio Público en perjuicio del cumplimiento de las leyes y de la seguridad e integridad de la vida de las personas involucradas, como lo prohíbe el numeral 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

- ✦ Circunstancias de riesgo en las cuales no se puede colocar a la población, por lo que las normas *deben de establecer las restricciones al acceso a la información, que serán evaluadas en cada caso, bajo la prueba de daño.*

En efecto, la información generada por el Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco, también conocido como "Escudo Urbano C5" debe clasificarse como reservada, *ya que la difusión de la misma podría afectar gravemente la persecución de delitos y la privacidad de las víctimas, en general a los sistemas de justicia.*

- ✦ Es por ello que se afirma que, de revelar dicha información se *causaría un perjuicio irreparable a las estrategias y a la capacidad de reacción de los diversos entes especializados en la seguridad pública*, pues cualquier ciudadano puede solicitar la información sin que sea óbice tener la certeza de quien la solicita, las intenciones o en general el uso que pueda darle a datos tan sensibles como los que se generan en el "Escudo Urbano C5".

De ahí que la divulgación de dicha información *generaría un riesgo de perjuicio demostrable que rebasaría el interés público protegido -como lo es la seguridad pública- dado que la información podría caer en personas interesadas en impedir el eficaz desempeño de las funciones de los entes de seguridad pública*, poniendo en estado de indefensión a la sociedad jalisciense; impedir o retrasar el estado de fuerza de las instituciones de seguridad pública.

- ✦ Pudiéndose con ello *proporcionar a la delincuencia organizada los puntos frágiles de los servidores públicos, de las áreas de seguridad pública, procuración y administración de justicia en los tres niveles de gobierno*, lo que facilitaría su intervención de generar estrategias negativas en contra de la sociedad, comprometiendo la capacidad de reacción de la fuerza pública.

Por otra parte, de los supuestos de reserva previstos en las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 192 de la citada Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, se colige que para que la autoridad pueda negar el acceso a la información, debe verificar que se actualicen los supuestos de ley, y *para esos efectos debe proceder a acreditar las mencionadas hipótesis de reserva del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública mediante la elaboración de una prueba de daño*, conforme a un análisis caso por caso, atento a lo dispuesto por el párrafo tercero del artículo 108 de la citada Ley General de la materia.

- ✦ Ahora bien, no obstante lo anterior, aunque se esté en una causal de reserva, atendiendo al principio de máxima publicidad, cuando exista información que contenga partes o secciones clasificadas como reservadas o confidenciales, los sujetos obligados, para efectos de atender una solicitud de información, *deberán elaborar una versión pública en la que se testen las partes o secciones clasificadas, indicando su contenido de manera genérica, fundando y motivando su clasificación*, tal como lo establece el artículo 111 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Por lo anterior, resulta inconcuso que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos erra al tildar de inconstitucionales los artículos 192, 199 y 200, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, así como lo dispuesto en el artículo 12, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado Denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco, en tanto que su conclusión es producto de un estudio inacabado del marco jurídico vigente en materia de transparencia, puesto que como se ha evidenciado el hecho de que las disposiciones controvertidas establezcan supuestos de clasificación de la información, ello no exime de la obligación que tienen las autoridades para analizar caso por caso, si la

información encuadra en alguna de las hipótesis contemplada en las normas controvertidas y proceder a realizar la multicitada prueba de daño, previo a su negativa, garantizándose así que se colmen los principios constitucionales en la materia.

- ✦ Por último, el promovente pasa por inadvertido que existe un Comité de Transparencia en cada sujeto obligado, y dicho órgano interno es el encargado y legitimado para validar la clasificación de la información pública, atendiendo cada caso en lo particular, previo análisis y estudio de la prueba de daño que hayan formulado las áreas generadoras y poseedoras de la información tal como lo disponen los artículos 43 y 44 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en consonancia con los preceptos 27, 28, 29 y 30 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, de ahí lo infundado e inoperantes de los conceptos de invalidez que plantea la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

El Poder Legislativo del Estado de Jalisco, representado por su Mesa Directiva, señaló:

- ✦ En principio, se menciona que las normas impugnadas cumplen con el requisito de fundamentación y motivación por parte de la autoridad legislativa, ya que se actuó dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente le confiere (fundamentación), aunado a que los artículos combatidos se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivadas).

Precisado lo anterior, se establece que el numeral 16 constitucional establece una restricción a la publicidad de datos *por razones de seguridad pública*, lo que deja de manifiesto que el derecho de protección de datos personales es un derecho distinto y autónomo de otros derechos humanos, por lo que de *ninguna manera los artículos 192 y 199 de la Ley de Seguridad Pública son contrarios a lo establecido en la Ley Suprema.*

✦ Bajo tales circunstancias debe tomarse en consideración que el promovente únicamente emite sus argumentos en contra de una proporcionalidad abstracta al contemplar sólo una porción normativa y no el sentido y la interpretación del precepto reformado, ya que los argumentos vertidos carecen de validez para su estudio mediante la presente acción de inconstitucionalidad, *pues no existe contraposición al orden constitucional y a las normas generales que regulan la materia*, lo que demuestra lo infundado de sus reclamos.

Es entonces que *deben desestimarse los conceptos* del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues emite argumentos que no son materia de estudio en la presente vía constitucional, pues remitiéndonos al artículo 105 de la Constitución Federal, las acciones de inconstitucionalidad sólo podrán ejercitarse cuando las leyes contravengan el orden constitucional, lo que no sucede en el presente caso, pues se reitera que los artículos 192, 199 y 200, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, así como el diverso 12 de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control y Cómputo del Estado de Jalisco, no se contraponen a lo dispuesto en la Carta Magna, *sino por el contrario, de manera armónica adiciona elementos para la protección de datos personales y aquellos que se consideran reservados*.

✦ Aunado a lo anterior, es menester señalar que no existe violación alguna a la garantía de máxima publicidad, pues al efecto no debe perderse de vista que las limitaciones que se le hacen al derecho a la información son vertidas únicamente para salvaguardar los intereses que se protegen, *atendiendo a la propia naturaleza confidencial de la información, actividades de prevención o persecución de los delitos, en caso de que la difusión de la formación pueda impedir u obstruir las acciones o medidas implementadas para evitar la comisión de éstos o bien,*

las atribuciones que ejerce el Ministerio Público durante la averiguación previa y ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación; la impartición de justicia, en caso de que la difusión de la información pueda impedir u obstruir la función a cargo de los tribunales para conocer y resolver respecto de los juicios, asuntos, diligencias y controversias conforme a los plazos, formas y procedimientos establecidos en las leyes.

En el marco de lo anterior, las acciones legislativas expedidas no devienen del anonimato o en ausencia del debido sustento jurídico y social necesarios, son por el contrario, en cumplimiento de preceptos normativos y en respuesta a la premura social por encaminar las políticas públicas en el Estado de Jalisco, hacia una verdadera impartición de Justicia.

QUINTO. 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 quince de octubre de dos mil dieciocho, se declaró cerrada la instrucción.

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

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, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 192, 199 y 200, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, así como el diverso 12, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del

Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto 26835/LXI/18, publicado en el Periódico Oficial del citado Estado, el dos de junio de dos mil dieciocho.

SEGUNDO. Oportunidad. En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece 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.

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".

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 en 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.

En el caso, los preceptos legales impugnados **se publicaron** en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, **el sábado dos de junio de**

dos mil dieciocho, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad **inició el domingo tres de junio y concluyó el lunes dos de julio del mismo año**.

En ese contexto, debe precisarse que la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **dos de julio de dos mil dieciocho**, por lo que **su interposición resulta oportuna**.

TERCERO. Legitimación. Se procede a analizar la legitimación del promovente, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda **Luis Raúl González Pérez**, en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de su designación en ese cargo por el Pleno del Senado de la República.

Ahora bien, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, establece:

"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

[...]

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo,

los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas".

Por lo que si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de los artículos 192, 199 y 200, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, así como el diverso 12, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco, reformado mediante Decreto 26835/LXI/18, se colige que el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos **cuenta con la legitimación necesaria** para hacerlo.

Apoya la conclusión anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 7/2007 que es del tenor literal siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA. La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los Diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El Procurador General de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. **Por su parte, contra leyes locales están legitimados:** 1. El 33% de los Diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se

impugne una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El Procurador General de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El Procurador General de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal"¹.

CUARTO. Causas de improcedencia. En este asunto no se hace valer causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno.

QUINTO. Estudio. Del único concepto de invalidez hecho valer por la Comisión actora se desprende que la litis en la presente vía se circunscribe a determinar si los artículos 192, 199 y 200, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, así como el diverso 12, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco, *resultan contrarios al derecho humano de acceso a la información*.

A juicio del Pleno de este Alto Tribunal, resulta parcialmente **fundado** el único motivo de disenso expuesto por la Comisión

¹ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXV. Mayo de 2007. Página: 1513.

demandante y, para establecer las razones de ello, se analizará, en principio, el contenido y alcance del derecho humano de acceso a la información y, a partir de ello, procederá a examinar la regularidad constitucional de cada una de las normas combatidas.

1. Contenido y alcance del derecho humano al acceso a la información. El acceso a la información es una herramienta fundamental para la construcción de la ciudadanía y para consolidar sistemas democráticos cada vez más robustos. En las manos de los ciudadanos, la información pública sirve **"para proteger derechos y prevenir abusos de parte del Estado"**. Es una herramienta que **"da poder a la sociedad civil y es útil para luchar contra males como la corrupción y el secretismo"** que tanto daño hacen a la calidad de la democracia².

Al respecto, debe tenerse en cuenta que las autoridades intervienen **"como representantes del público, que ofrecen [un] bien público; por ello, en principio, sus decisiones y acciones deben ser transparentes"**. Por consiguiente, **"existe un fuerte interés público en la divulgación de algunos tipos de información"**³.

La promoción del acceso a la información, además de ser una obligación, es **"un requisito básico para la identificación rápida de prácticas indebidas y para el consiguiente fortalecimiento de la labor de todos los organismos públicos"**⁴. Para que la sociedad participe de manera efectiva en la adopción de decisiones, *el derecho de acceso a la información es indispensable*. En ese sentido, implicarse y participar de forma genuina significa *tener la capacidad de obtener información actualizada sobre el quehacer gubernamental*.

² OEA. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano". 30 diciembre 2009. Página xi del Prólogo.

³ ONU. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. 4 de septiembre de 2013. Párrafo 20.

⁴ ONU. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Resolución A/68/362. 4 de septiembre de 2013. Párrafo 63.

Es por ello, que este Alto Tribunal ha sostenido que el derecho de acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: **"como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos"**. En efecto, además de un valor propio, **"la información tiene un instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos"**, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho.

Así, el acceso a la información como derecho fundamental tiene por objeto **"maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones"**. Por otro lado, el acceso a la información, como derecho colectivo o garantía social, cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información **"como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración"**.

Lo anterior se encuentra plasmado en la jurisprudencia P./J. 54/2008 que se lee bajo el rubro: **"ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL"**⁵.

Respecto de tal derecho humano, es menester precisar que subyacen *dos principios rectores*: **(I)** el de buena fe; y **(II)** el de máxima divulgación de la información. En cuanto al primero de los principios referidos, debe tenerse en cuenta que, para garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, resulta esencial que

⁵ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII. Junio de 2008. Página: 743. Novena Época.

"los sujetos obligados por este derecho actúen de buena fe", es decir, que "interpreten la ley de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan una cultura de transparencia, coadyuven a transparentar la gestión pública, y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional"⁶.

En cuanto al segundo de los axiomas mencionados, la Corte Interamericana ha establecido en su jurisprudencia que **"el derecho de acceso a la información debe estar regido por el 'principio de máxima divulgación'"**⁷. El principio de máxima divulgación ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información *sean la regla general sometida a estrictas y limitadas excepciones*.

De este principio se derivan las siguientes consecuencias: **(I)** el derecho de acceso a la información debe estar sometido **"a un régimen limitado de excepciones"** el cual debe ser interpretado de manera restrictiva, de forma tal que se favorezca el derecho de acceso a la información; **(II)** toda decisión negativa **"debe ser motivada"** y, en este sentido, **"corresponde al Estado la carga de probar"** que la información solicitada no puede ser revelada; y **(III)** ante **"una duda o un vacío legal, debe primar el derecho"** de acceso a la información⁸.

Aunado a lo anterior, las limitaciones al referido derecho deben enmarcarse bajo los requisitos de **"verdadera excepcionalidad, consagración legal, objetivos legítimos, necesidad y estricta proporcionalidad"**. Las **"excepciones no deben convertirse en la regla general"** y debe entenderse,

⁶ OEA. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "El derecho de acceso a la información pública en las américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales". 30 diciembre 2011. Párrafo 83.

⁷ Corte I.D.H. Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párrafo 58.

⁸ OEA. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano". 30 diciembre 2009. Párrafo 10.

para todos los efectos, que **"el acceso a la información es la regla y el secreto la excepción"**⁹. En efecto, **"la divulgación, no el secreto, es el objetivo dominante de la Ley"**¹⁰.

En criterio de la Corte Interamericana, el establecimiento de restricciones al derecho de acceso a la información bajo control del Estado, a través de la práctica de las autoridades y sin cumplimiento de los requisitos convencionales, **"crea un campo fértil para la actuación discrecional y arbitraria del Estado en la clasificación de información como secreta, reservada o confidencial"**¹¹.

En particular, respecto de los límites del derecho de acceso a la información, la Corte Interamericana ha resaltado en su jurisprudencia que el principio de máxima divulgación **"establece la presunción de que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones"**¹², las cuales **"deben estar previamente fijadas por ley"**¹³, responder **"a un objetivo permitido por la Convención Americana"**¹⁴, y **"ser necesarias en una sociedad democrática"**, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo¹⁵.

En efecto, las limitaciones del derecho a buscar, recibir y divulgar información **"deben estar previa y expresamente fijadas en una ley"**, en tanto medio para asegurar que no queden al arbitrio del poder público y su

⁹ OEA. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "El derecho de acceso a la información pública en las américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales". 30 diciembre 2011. Párrafo 21.

¹⁰ Suprema Corte de Estados Unidos. Caso Departamento de la Fuerza Armada vs. Rose (425 U.S. 352, 361 (1976)).

¹¹ OEA. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "El derecho de acceso a la información pública en las américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales". 30 diciembre 2011. Párrafo 349.

¹² Corte I.D.H., *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párrafo 92.

¹³ *Ibidem*. Párrafo 89.

¹⁴ *Ibidem*. Párrafo 90.

¹⁵ *Ibidem*. Párrafo 91. Asimismo: Corte I.D.H., *Caso Palamara Iribarne vs. Chile*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135. Párrafo 85; Corte I.D.H., *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111. Párrafo 96; Corte I.D.H., *Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107. Párrafos. 121 y 123; y Corte I.D.H., *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5. Párrafo 46.

consagración **"debe ser lo suficientemente clara y precisa como para no conferir un nivel excesivo de discrecionalidad a los funcionarios que deciden si se divulga o no la información"**.

Asimismo, tales leyes deben haber sido dictadas **"por razones de interés general"**¹⁶, en función del bien común en tanto elemento integrante del orden público en un Estado democrático.

Las leyes que establecen limitaciones al derecho de acceso a la información bajo control del Estado deben **"responder expresamente a un objetivo permitido"**, esto es: **"asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás, proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas"**. El alcance de estos conceptos **"debe ser definido en forma clara y precisa"**¹⁷ y acorde con el significado de los mismos en una sociedad democrática.

Las limitaciones impuestas al derecho de acceso a la información deben **"ser necesarias en una sociedad democrática para satisfacer un interés público imperativo"**. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, se debe escoger la que restrinja en menor escala el derecho protegido, y la restricción debe: **(I)** ser conducente para alcanzar su logro; **(II)** ser proporcional al interés que la justifica; e **(III)** interferir en la menor medida posible en el ejercicio efectivo del derecho.

Específicamente, con relación *al requisito de proporcionalidad*, cualquier restricción en el acceso a la información en poder del Estado debe superar una prueba de proporcionalidad en tres pasos: **(I)** debe estar relacionada con uno de los objetivos legítimos que la justifican; **(II)** debe demostrarse que la divulgación de la información **"efectivamente amenaza con causar un perjuicio sustancial a ese objetivo legítimo"**; y **(III)** debe

¹⁶ OEA. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano". 30 diciembre 2009. Párrafo 10.

¹⁷ Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párrafo 90.

demostrarse que **"el perjuicio al objetivo es mayor que el interés público en contar con la información"**¹⁸.

Asimismo, el régimen de excepciones **"debe consagrar un plazo razonable vencido en el cual la información debe poder ser consultada por el público"**. En este sentido, **"sólo podrá mantenerse la reserva mientras subsista efectivamente el riesgo cierto y objetivo"**¹⁹ de que, al revelar la información respectiva, resultará afectada de manera desproporcionada una de las finalidades permisibles, como lo son, asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás, proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.

En términos similares, el Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de la Organización de las Naciones Unidas, ha señalado que toda restricción al acceso a la información **"debe estar fijada por la ley y ser necesaria para alcanzar uno o más de los objetivos legítimos [...] que se refieren al respeto a los derechos o a la reputación de los demás o la protección de la seguridad nacional o del orden público o la salud o la moral públicas"**. Las limitaciones deben aplicarse de manera estricta **"para no poner en peligro el derecho propiamente dicho"**²⁰.

En efecto, la restricción debe definirse **"mediante medidas legislativas que sean accesibles, concretas, claras e inequívocas"**²¹ y compatibles con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos. Debe además cumplir estrictamente los criterios de necesidad y proporcionalidad.

En primer lugar, **"para ser necesaria"**, una restricción debe **"proteger un interés legítimo específico del daño real o la amenaza de daño que de otro**

¹⁸ OEA. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos. "El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano". 30 diciembre 2009. Párrafo 53.

¹⁹ Ibídem. Párrafo 54.

²⁰ ONU. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. Resolución A/70/361. 8 de septiembre de 2015. Párrafo 8.

²¹ ONU. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. 4 de septiembre de 2013. Párrafo 51.

modo se produciría". Por consiguiente, **"las afirmaciones vagas o generales de que es necesaria una restricción son incompatibles"** con el derecho humano de acceso a la información²². No es legítimo limitar la revelación de información, por ejemplo, para ocultar el funcionamiento de una institución.

En segundo lugar, atendiendo **"al criterio de proporcionalidad"**, debe **"demostrarse que la revelación impone un riesgo específico de daño a un interés legítimo del Estado que prevalece sobre el interés del público en que la información se divulgue"**. Si una revelación no lesiona un interés legítimo del Estado, **"no existen motivos para que la información se suprima o se impida al público acceder a ella"**²³. Cabría presumir que algunas cuestiones deben considerarse de interés público, como las infracciones penales y las violaciones de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, la corrupción, la seguridad pública y los daños ambientales, y el abuso de los cargos públicos.

Así, cuando el Estado haga valer una razón legítima para restringir el derecho de acceso a la información, **"deberá demostrar en forma concreta e individualizada la naturaleza precisa de la amenaza y la necesidad y la proporcionalidad de la medida concreta que se haya adoptado"**, en particular **"estableciendo una conexión directa e inmediata entre la expresión (o la información que se va a divulgar) y la amenaza"**²⁴.

En tercer lugar, las restricciones al acceso a la información **"no deben dejarse exclusivamente a la discreción de las autoridades"**. Las restricciones **"deben redactarse de forma clara"**²⁵, con el fin de proporcionar orientación a las autoridades, y estar sometidas a una supervisión judicial independiente.

²² ONU. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. 8 de septiembre de 2015. Párrafo 9.

²³ Ibídem. Párrafo 10.

²⁴ ONU. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. 4 de septiembre de 2013. Párrafo 53.

²⁵ ONU. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. 8 de septiembre de 2015. Párrafo 11.

Así, **"las razones de la denegación de acceso a la información deberían definirse con claridad y precisión"**, teniendo en cuenta las tres condiciones propuestas en la interpretación del derecho a la libertad de opinión y expresión. La negativa a divulgar información **"deberá justificarse caso por caso"**. Sólo se aceptarán excepciones **"cuando haya riesgo de provocar daño considerable al interés protegido"**²⁶ y cuando ese daño sea mayor que el interés público general en tener acceso a la información.

Es por ello que el acceso efectivo a la información **"comienza con la forma en que los gobiernos categorizan o clasifican la información como secreta o excluyen de cualquier otro modo su divulgación"**. Los excesos en materia de clasificación se producen **"cuando funcionarios consideran secreto determinado material sin evaluar correctamente el interés del público en acceder a él ni determinar si la divulgación podría plantear riesgos para un interés legítimo"**. El secreto **"sólo debe imponerse en relación con información cuya divulgación podría perjudicar un interés específico"**; incluso aunque hubiera un riesgo de daño, **"debería existir un proceso para determinar si el interés público en revelar la información prevalece sobre ese riesgo"**²⁷.

2. Análisis sobre la regularidad constitucional de los preceptos combatidos. Preciado lo anterior, debe recordarse que la Comisión actora estima que los artículos 192, 199 y 200, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, así como el diverso 12, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco, *resultan contrarios al derecho humano de acceso a la información*, toda vez que:

(I) Prevéen una reserva genérica, indeterminada y previa de la información en materia de seguridad pública;

²⁶ ONU. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. 4 de septiembre de 2013. Párrafo 76.

²⁷ ONU. Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión. 8 de septiembre de 2015. Párrafo 12.

(II) No permiten llevar a cabo una prueba de daño a efecto de determinar si su difusión puede efectivamente generar una afectación a intereses relevantes tutelados a nivel constitucional;

(III) La reserva de información no se encuentra sujeta a una temporalidad concreta; y

(IV) La calificación legislativa de absoluta reserva, *a priori y ex ante*, resulta desproporcional, al no privilegiar otras medidas más adecuadas y menos lesivas, con base en el principio de máxima publicidad.

Como se anticipó, resulta parcialmente **fundado** el único concepto de invalidez formulado por el demandante, conforme a las razones que se exponen a continuación.

2.1. Regularidad constitucional del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco. En principio y, por razones metódicas, se estima menester analizar individualmente el precepto citado al rubro, ya que, por una parte, no existe una homogeneidad normativa de los supuestos de reserva de información que establece tal enunciado legal, con los diversos combatidos en la presenta instancia y, por otra, dado que el artículo 192 contiene *cinco hipótesis jurídicas de reserva de información*, amerita un estudio particular, a efecto de dilucidar su conformidad con el parámetro de regularidad constitucional.

2.1.1. Análisis de la fracción I del artículo 192. La primera hipótesis de reserva de información que contiene el precepto referido, prevé lo siguiente:

"Artículo 192. Toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a la presente Ley, se considerará reservada en los siguientes casos:

I. Cuando su divulgación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, sistemas,

tecnología o equipos útiles **para la prevención o el combate a la delincuencia**".

A juicio de esta Corte Constitucional, la fracción normativa en cita **debe invalidarse** por resultar contraria al derecho humano de acceso a la información, ya que: **(I)** la reserva de información está redactada como una regla y no como la excepción; **(II)** la restricción informativa resulta desproporcional; y **(III)** tal limitación no está sujeta a una temporalidad específica.

En efecto, como se ha mencionado, para cumplir con el principio de máxima publicidad es menester que las limitaciones al derecho humano de acceso a la información se enmarquen bajo el requisito de "**verdadera excepcionalidad**", lo cual supone, entre otras consideraciones, que las "**excepciones no deben convertirse en la regla general**". Asimismo, es menester que toda norma que establezca una reserva informativa no sólo sea precisa y clara, sino que es imperativo además que se encuentre redactada "**de forma [...] restrictiva**".

A pesar de ello, la fracción combatida en la especie se encuentra diseñada de tal suerte que, *cualquier información* que atañe a normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, sistemas, tecnología o equipos útiles para la prevención o el combate a la delincuencia, **deba ser siempre considerada como reservada**.

En otras palabras, el enunciado normativo combatido **establece una regla genérica y absoluta de reserva de información**; sin importar si el material solicitado respecto de dichas normas, métodos, procedimientos o sistemas para la prevención o combate a la delincuencia, **efectivamente, es susceptible o no de generar un daño al interés público que se pretende tutelar**. Cuestión que desde luego, constituye *una contravención frontal y directa al principio de máxima divulgación*.

Siendo que, como se ha establecido en anteriores apartados de la presente ejecutoria, los excesos en materia de clasificación se producen **"cuando funcionarios consideran secreto determinado material sin evaluar correctamente el interés del público en acceder a él ni determinar si la divulgación podría plantear riesgos para un interés legítimo"**.

Dicho exceso en la clasificación acontece en la especie, al *juzgarse apriorística y genéricamente* que cualquier información que tenga alguna relación con "la prevención o el combate a la delincuencia", deba tener el carácter de reservado, por ese solo hecho; imposibilitándose con ello, valorar en el caso concreto si, efectivamente, con la divulgación de tal información se actualizaría un daño a un interés constitucionalmente protegido y además si esa afectación es o no mayor al interés público de que se conozcan los datos gubernamentales respectivos.

En ese sentido, a pesar de que, conforme al principio de máxima publicidad o divulgación, subyace un débito legislativo de diseñar las limitaciones al derecho humano de acceso a la información *de manera restrictiva*, **en la especie el legislador local redactó una restricción sumamente amplia a tal derecho fundamental**, al grado de que, como se ha razonado, se encontrará *reservada en cualquier información, simplemente por el hecho de relacionarse con* métodos, normas, procedimientos o sistemas relacionados con la prevención o el combate a la delincuencia; **constituyéndose tal precepto normativo en una regla genérica y absoluta de secrecía informativa** que es precisamente lo que proscribe el principio de máxima divulgación, en tanto las limitaciones al derecho humano en comento deben enmarcarse bajo el requisito de "verdadera excepcionalidad".

Derivado de lo anterior, esto es, al no haberse redactado la restricción al derecho humano de acceso a la información *de manera*

verdaderamente restrictiva, se provoca que tal disposición normativa **afecte desproporcionalmente al derecho fundamental en comento**.

En efecto, para que una restricción al derecho humano de acceso a la información pueda considerarse apegada al parámetro de regularidad constitucional es menester no sólo que se encuentre prevista en ley, sino que: **(I)** persiga un fin constitucionalmente válido; **(II)** que sea conducente para alcanzar tal objetivo y; **(III)** que resulte proporcional al interés que la justifica.

Del análisis que se realiza de la referida medida restrictiva, esta Corte Constitucional advierte que **la finalidad** buscada con la referida reserva de información consiste en *la adecuada salvaguarda de la seguridad pública, en específico, de las funciones públicas tendientes a prevenir, investigar y perseguir delitos*, lo cual se considera **un objetivo constitucionalmente válido**.

Asimismo, es dable colegir que la medida legislativa empleada, al reservar la totalidad de información relacionada con normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, sistemas, tecnología o equipos útiles para la prevención o el combate a la delincuencia, **es conducente para alcanzar tal objetivo**, en tanto que resulta dable que tal secrecía informativa pudiese evitar que se obstaculicen o bloqueen las actividades de inteligencia o contrainteligencia para la prevención o combate a los delitos.

Sin embargo, la medida en estudio **resulta desproporcional** pues el hecho de que se establezca que *deba ser reservada cualquier información relacionada con la prevención o el combate a la delincuencia*, **con entera independencia de sus elementos o características particulares**, trae como consecuencia:

- (I)** Que no se pueda analizar si, efectivamente, en caso de divulgarse esa información al interesado, se actualizaría una

amenaza de causar un daño sustancial al objetivo legítimo que se pretende proteger;

(II) Que no se permita dilucidar si el perjuicio o afectación generado a dicho objetivo es mayor al interés público de que se conozca la información respectiva; y

(III) Tampoco pueda examinarse si dicha restricción informativa efectivamente constituye o no el medio menos gravoso o restrictivo para alcanzar el fin constitucionalmente protegido.

Como se ha expuesto, para que una norma supere el requisito de proporcionalidad es indispensable demostrar que la divulgación de la información **"efectivamente amenaza con causar un perjuicio sustancial a ese objetivo legítimo"** y que **"el perjuicio al objetivo es mayor que el interés público en contar con la información"**.

Lo anterior, implica que debe **"demostrarse que la revelación impone un riesgo específico de daño a un interés legítimo del Estado que prevalece sobre el interés del público en que la información se divulgue"**. Así, cuando el Estado haga valer una razón legítima para restringir el derecho de acceso a la información, **"deberá demostrar en forma concreta e individualizada la naturaleza precisa de la amenaza y la necesidad y la proporcionalidad de la medida concreta que se haya adoptado"**, en particular **"estableciendo una conexión directa e inmediata entre la expresión (o la información que se va a divulgar) y la amenaza"**.

Sin embargo, la redacción de la norma, como regla genérica y absoluta de reserva en tratándose de información relacionada con "la prevención o el combate a la delincuencia", no permite efectuar a la autoridad la valoración respectiva para dilucidar si existe o no una verdadera afectación a la finalidad que se persigue, ni mucho menos posibilita ponderar, el riesgo o amenaza de daño generado por la divulgación de la información, con el interés público que se tenga

respecto a la información solicitada, todo lo cual la torna contraria al derecho humano de acceso a la información.

Finalmente, la tercera razón por la cual se estima inconstitucional la fracción I del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, radica en que **la referida reserva carece de un plazo para poder ser reclasificada.**

En efecto, por más imperante que pueda considerarse una limitación al derecho humano de acceso a la información, debe tenerse en cuenta que el régimen de excepciones **"debe consagrar un plazo razonable vencido el cual la información debe poder ser consultada por el público"**. En este sentido, **"sólo podrá mantenerse la reserva mientras subsista efectivamente el riesgo cierto y objetivo"**.

Al caso, del análisis integral que se realiza de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, **no se advierte plazo alguno respecto al cual se encuentre sujeta la reserva de información a que se refiere la fracción I del artículo 192**, lo cual, desde luego, robustece el hecho de que tal limitación es contraria al derecho humano de acceso a la información.

No pasa inadvertido para este Alto Tribunal que el artículo 191 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, señala que toda información obtenida por las autoridades de seguridad pública, con el uso de equipos y sistemas tecnológicos, **"deberá registrarse de conformidad con lo establecido en esta ley, en su Reglamento, en la Ley de Transparencia [y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios]; y en la Ley de Protección de Datos [Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios]"**.

Empero, el anterior precepto únicamente hace alusión a la aplicación de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, **en cuanto al "deber de registro de información" se refiere.**

Además, este Alto Tribunal se percató que, en la propia fracción V del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, se establece que la información será reservada cuando **"así lo prevean la Ley de Protección de Datos [Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios] y la Ley de Transparencia [y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios]"**.

Lo que denota que el legislador local distinguió claramente los supuestos de reserva informativa establecidos en la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, de los diversos previstos en otras normas, como lo es la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; pues precisamente ello explica que se haya redactado un supuesto de reserva específico en donde sí sea dable la remisión a este último ordenamiento legal, **únicamente para aplicar las reservas de información que no fueron específicamente contempladas en la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.**

De ahí que, al establecerse la fracción V del artículo 192, **como una hipótesis adicional de restricción al acceso a la información**, esto es, como un supuesto de reserva distinto a los contemplados en las fracciones I, II, III y IV, del mismo precepto normativo, **y no como una regla de remisión genérica** a la referida Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, que pueda aplicarse a los demás supuestos de restricción informativa contenidos en la ley impugnada, se colige que es del todo incierto que este último ordenamiento legal pueda ser empleado de manera supletoria para establecer el plazo al que deba estar sujeta la información prevista en la fracción I del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

Tampoco resulta óbice para estimar inconstitucional la fracción impugnada que el Poder Ejecutivo de la referida entidad haya aducido

en su informe que los plausibles vicios de inconstitucionalidad de las normas combatidas *pueden subsanarse atendiendo a las reglas previstas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.

Se dice lo anterior, **pues con independencia de que sea dable acudir a la referida ley general para ese propósito** –o en su caso, a la diversa Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios–, lo cierto es que **una interpretación sistemática o de acumulación de preceptos no puede generar la validez de la restricción absoluta al acceso a la información**, contenida en la fracción I del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

En efecto, cuando existen claros vicios de inconstitucionalidad de una norma que restringe algún derecho fundamental, como acontece en la especie, la tarea del órgano jurisdiccional no puede ni debe ser la de “explorar” o “forzar” la aplicación de figuras e instituciones jurídicas que se encuentren contempladas fuera de la propia ley que se estudia, a fin de que con tal aplicación se pudiesen “subsanar” tales irregularidades constitucionales.

Por ende, ante tales anomalías jurídicas, no es el papel ni la función del Tribunal Constitucional corregir las deficiencias constitucionales que en su caso presenten las restricciones o limitaciones normativas a los derechos humanos, **sino proceder a declarar su invalidez**. De ahí que no se estime procedente ni permisible subsanar una de las deficiencias constitucionales de la norma combatida, **consistente en la falta del plazo para la reclasificación informativa**, *a partir de la incorporación de las reglas y excepciones previstas*, en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Debiéndose reiterar que la fracción combatida **no sólo resulta**

inconstitucional por la ausencia de alguna temporalidad a la que se encuentre sujeta la causal de reserva de información que ahí se contiene, sino por su establecimiento **como una limitante absoluta al derecho a la información** y por **afectar desproporcionalmente** al referido derecho humano.

Atento a lo hasta aquí expuesto, al demostrarse que la restricción contenida en la fracción I del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco es contraria al derecho humano de acceso a la información, lo procedente es **declarar su invalidez total**.

2.1.2. Análisis de la fracción II del artículo 192. La siguiente hipótesis de reserva combatida por la Comisión accionante establece lo siguiente:

"Artículo 192. Toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a la presente Ley, **se considerará reservada en los siguientes casos:**

[...]

II. Cuando su revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del estado".

A juicio de esta Corte Constitucional, la fracción normativa en comento **debe invalidarse** por resultar contraria al derecho humano de acceso a la información, ya que, como se demostrará a continuación, establece una reserva absoluta de información que no admite excepción alguna, lo cual **la torna desproporcional**.

En principio, debe reconocerse que contrario a lo que acontece con el supuesto previsto en la fracción I del citado precepto legal, la reserva de información contenida en la fracción II *sí constriñe a la autoridad respectiva a valorar, caso por caso, si existe o no algún daño al interés legítimo que se pretende tutelar*.

En efecto, lejos de establecer una limitación apriorística de acceso a la información, la fracción normativa que es materia de estudio en el presente apartado, no sólo permite, sino obliga al operador jurídico a que, previo a determinar si la información solicitada es susceptible de ser reservada, analice en cada caso si tal data puede “actualizar una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado”.

Lo anterior implica que, necesariamente, para que los sujetos obligados puedan clasificar a determinado material como reservado, es menester que evalúen si la divulgación de ésta genera o no **"una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado"**; en otras palabras, la propia redacción de la norma constriñe a que el operador jurídico proceda a *valorar casuísticamente el carácter de la información que le es solicitada*.

Empero, como se procede a explicar a continuación, a pesar de que el referido enunciado normativo *no prejuzga* respecto a la afectación a la seguridad pública o a las instituciones del Estado que genere la divulgación de la información solicitada –sino que precisa de un análisis previo, específico y motivado en cada caso concreto, para poder clasificar tal material–, lo cierto es que **no supera el examen de proporcionalidad constitucional**.

En efecto, del análisis que se realiza de la referida medida restrictiva, esta Corte Constitucional advierte, en principio, que **la finalidad** que persigue la medida consiste en *proteger las funciones de seguridad pública y a las instituciones del Estado*, **lo cual es un objetivo constitucionalmente válido**.

Asimismo, es dable colegir que la medida legislativa empleada, **es conducente para alcanzar tal objetivo**, en tanto que resulta dable que, *al reservar toda información que actualice o potencie una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado*, se salvaguarden las funciones de seguridad pública que despliegan las autoridades del

Estado de Jalisco, en el ámbito de sus competencias, así como evitar que se lesionen las instituciones estatales.

Sin embargo, la medida en estudio **no resulta proporcional**, pues si bien la norma combatida, al prever que debe ser reservada toda información que pueda "**actualizar o potenciar una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado**", no sólo posibilita, sino obliga a que la autoridad respectiva determine, en cada caso, si al divulgarse la información al interesado *se actualizaría o no una amenaza de causar un daño sustancial al objetivo legítimo que se pretende proteger*.

Y si bien pudiera inferirse que, en tanto es menester determinar la existencia de una amenaza de causar un daño sustancial al objetivo legítimo que se pretende proteger, el hecho de que no contenga un plazo para reclasificar la información no vicia la regularidad de la norma, ya que, precisamente, la "temporalidad" es uno de los factores que sirven para determinar si la información puede o no generar tal daño; pues como se ha establecido en apartados previos de la presente ejecutoria, "**sólo podrá mantenerse la reserva mientras subsista efectivamente el riesgo cierto y objetivo**".

Lo cierto es que, a pesar de las anteriores bondades con las que cuenta tal disposición normativa, esta Corte Constitucional considera que debe invalidarse la fracción combatida, en tanto que establece **una restricción absoluta de información, una vez que la autoridad, efectivamente, haya determinado que con el material solicitado se generaría o potenciaría una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado**; *lo cual no resulta aceptable desde la óptica constitucional*.

En efecto, una cosa es que la autoridad pueda y deba examinar, casuísticamente si la divulgación de la información respectiva genera o no un riesgo de daño o amenaza a un fin constitucionalmente legítimo

y otra muy distinta es aceptar, en términos absolutos y tajantes, que esa afectación es siempre de tal entidad que, bajo ningún caso ni excepción, es dable publicar la información respectiva, a pesar del alto grado de importancia o interés público que pueda deparar el transparentar ese material informativo.

Es decir, para cumplimentar con el derecho humano de acceso a la información no basta acreditar que la información relativa genera una afectación a un interés constitucionalmente tutelado, sino que además resulta imperativo que, una vez analizado ello, **se proceda a valorar si la difusión del material informativo produciría mayores beneficios para la sociedad, que los daños que pudieran provocarse con su divulgación** –esto es, el ejercicio de ponderación entre la afectación generada por la publicidad de la información y el interés público de que se conozca tal material informativo–.

Como se ha reiterado, para que una restricción al referido derecho fundamental pueda resultar admisible desde la óptica constitucional, no basta con que se demuestre que la divulgación de la información efectivamente amenaza con causar un perjuicio sustancial a un objetivo constitucionalmente legítimo, sino que además es imperativo acreditar que **"el perjuicio al objetivo [legítimo] es mayor que el interés público en contar con la información"**.

En ese contexto, a pesar de que, conforme a la disposición impugnada, la autoridad respectiva deberá examinar caso por caso si la divulgación del material **"actualiza o potencia una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado"**, lo cierto es que, aun en el extremo de que la información tenga ese efecto nocivo para el bien constitucional protegido, resulta contrario al derecho humano de acceso a la información **que baste con acreditarse ese perjuicio para que la autoridad tenga por reservada la información, a pesar de que la difusión del material informativo produzca mayores beneficios**

para la sociedad, en su conjunto, que los daños que pudieran provocarse con su divulgación.

En efecto, el problema que tiene el referido precepto normativo es que, siempre que se actualice o potencie una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado, la autoridad deberá reservar la información, soslayándose que **existen ciertos casos que ameritarían la publicación del material respectivo, con entera independencia de la generación de dicha afectación**, atendiendo al interés público relevante que subyace a que se divulgue esa información gubernamental.

Para ilustrar lo anterior debe tenerse en cuenta que, por ejemplo, tanto la Primera, como la Segunda Salas de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, **han sido unánimes en sostener que, al menos, existen dos excepciones bajo las cuales resulta inadmisibles la reserva absoluta de la información**, a saber: en tratándose de violaciones graves a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad.

En efecto, la Primera Sala, al resolver el amparo en revisión **168/2011**, sostuvo que, en materia de derecho a la información pública, la regla general en un Estado democrático de derecho debe ser el acceso y máxima publicidad de la información. De ahí que si bien las averiguaciones previas deben tener el carácter de estrictamente reservado –en términos de lo dispuesto en el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, y de los artículos 13, fracción V, y 14, fracción III, de la abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental–, lo cierto es que dicha limitante **"tampoco puede considerarse como absoluta"**, pues **"no puede alegarse el carácter de reservado cuando la averiguación previa investigue hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad"**.

Es así, ya que si bien las averiguaciones previas se mantienen

reservadas en atención a que la difusión de la información contenida en ellas podría afectar gravemente la persecución de delitos y, con ello, al sistema de impartición de justicia, lo cierto es que existen **"casos extremos en los cuales el delito perseguido es de tal gravedad que el interés público en mantener la averiguación previa en reserva se ve superado por el interés de la sociedad en su conjunto de conocer todas las diligencias que se estén llevando a cabo para la oportuna investigación, detención, juicio y sanción de los responsables"**. Estos casos de excepción **"son las investigaciones sobre graves violaciones a derechos humanos y delitos o crímenes de lesa humanidad"**.

En virtud de lo anterior, cobra una especial relevancia la necesidad de permitir el acceso a la información que conste en averiguaciones previas que investiguen hechos que constituyan graves violaciones a derechos humanos o crímenes de lesa humanidad, **"pues estos supuestos no sólo afectan a las víctimas y ofendidos en forma directa por los hechos antijurídicos, sino que ofenden a toda la sociedad, precisamente por su gravedad y por las repercusiones que implican"**.

Las anteriores consideraciones dieron lugar a la tesis 1a. IX/2012 (10a.), que se lee bajo el rubro: **"DERECHO A LA INFORMACIÓN. ACCESO A LAS AVERIGUACIONES PREVIAS QUE INVESTIGUEN HECHOS QUE CONSTITUYAN GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS O DELITOS DE LESA HUMANIDAD"**²⁸.

Asimismo, la Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver el amparo en revisión **911/2016**, determinó que, si bien las averiguaciones previas se mantienen reservadas en atención a que la difusión de la información que contienen podría afectar gravemente la persecución de delitos y la privacidad de las víctimas, y con ello, al sistema de impartición de justicia, lo cierto es que no procede mantener esa secrecía en los casos en los cuales el delito perseguido **"es de tal gravedad que el interés público en mantener la averiguación previa en reserva se**

²⁸ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro V. Febrero de 2012. Tomo 1. Página: 652. Décima Época.

ve superado por el interés de la sociedad de conocer las diligencias llevadas a cabo para la oportuna investigación, detención, juicio y sanción de los responsables".

Es así, ya que tales supuestos **"no sólo afectan a las víctimas u ofendidos en forma directa por los hechos antijurídicos, sino que ofenden a toda la sociedad, precisamente por su gravedad y por las repercusiones que implican; de ahí que la publicidad de esa información se presenta como una parte integrante del derecho a la verdad, el cual no sólo se vincula con los familiares de las víctimas, sino con toda persona, ya que aquéllos y la sociedad deben ser informados de lo sucedido"**.

En efecto, la naturaleza propia de las graves violaciones a los derechos humanos radica en que **"revisten ciertas características que los dotan de una trascendencia social, afectando no sólo a la víctima sino a toda la sociedad, por la intensidad de la ruptura que representan para el orden constitucional"**.

En ese sentido, es dable concluir que en tratándose de las investigaciones relacionadas con las violaciones graves a los derechos humanos, **"debe de regir en todo momento el principio de máxima publicidad, y no así los de reserva o confidencialidad, en tanto que existe un interés preponderante de la sociedad, en su conjunto, de conocer la verdad de lo sucedido"**.

Las anteriores consideraciones dieron lugar a la tesis: **"VIOLACIONES GRAVES DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y DELITOS CONTRA LA HUMANIDAD. LAS INVESTIGACIONES RELATIVAS NO PUEDEN CLASIFICARSE COMO CONFIDENCIALES CONFORME A LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL, VIGENTE HASTA EL 9 DE MAYO DE 2016"**²⁹.

²⁹ Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 41. Abril de 2017. Tomo I. Página: 1070. Décima Época.

Conforme a lo anteriormente expuesto, resulta claro que es inconstitucional que la fracción impugnada establezca una restricción absoluta al derecho de acceso a la información, cuando la revelación **"pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado"**, toda vez que la sola afectación a ese objetivo constitucionalmente legítimo no es suficiente para clasificar como reservada la información, ya que una vez apreciada la existencia de esa lesividad, **es menester ponderar si la difusión del material informativo genera o no mayores beneficios para la sociedad, en su conjunto, que los daños específicos que pudiesen provocarse con su divulgación.**

Por tanto, la restricción incondicionada de la fracción combatida **resulta desproporcional**, en virtud de que no da lugar a los casos excepcionales en los cuales, pese a la generación de una amenaza a la seguridad pública o las instituciones del Estado, **es necesario darle publicidad a la información solicitada, en atención a que esa afectación se ve superada por el interés de la sociedad, en su conjunto, de conocer el material respectivo;** como sucede, entre otros supuestos, en tratándose de violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

Lo anterior no supone afirmar que sólo en tratándose de violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad, es dable que se divulgue la información respectiva pese a que con ello se genere una amenaza a la seguridad pública o las instituciones del Estado; simplemente se acude a esos supuestos de excepción a efecto de ilustrar que, en tratándose del derecho humano de acceso a la información, previo a determinar la clasificación que debe tener cierto material, **es indispensable ponderar entre la afectación y el beneficio generado por la publicidad de la información gubernamental.**

De ahí que, si ni de la fracción combatida, ni del resto de los preceptos que integran la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, **se advierte alguna excepción a la restricción que se establece en la fracción II del artículo 192**, se colige que debe declararse su **invalidez al traducirse en una limitación absoluta e irrestricta** al derecho humano de acceso a la información, lo cual la torna evidentemente **desproporcional**.

Finalmente, se reitera que no resulta óbice para estimar inconstitucional la fracción impugnada, que el Poder Ejecutivo de la referida entidad, haya aducido en su informe que los plausibles vicios de inconstitucionalidad de las normas combatidas *pueden subsanarse atendiendo a las reglas previstas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.

Se dice lo anterior, pues por una parte, existe una indeterminación jurídica respecto a si, efectivamente, la referida ley general puede ser aplicable de manera supletoria para establecer una excepción a la limitación absoluta prevista en la norma combatida –toda vez que la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco es del todo omisa en prever si es dable realizar tal aplicación supletoria– y por otra, porque aun en el supuesto de que se pudiera acudir a la referida ley general, para ese propósito –o en su caso, a la diversa Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios–, lo cierto es que **una interpretación sistemática o de acumulación de preceptos no puede generar la validez de la restricción absoluta al acceso a la información**, contenida en la fracción II del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

Atento a lo hasta aquí expuesto, al demostrarse que la restricción contenida en la fracción II del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco es contraria al derecho humano de acceso a la información, lo procedente es **declarar su**

invalidéz total.

2.1.3. Análisis de la fracción III del artículo 192. La tercera hipótesis de reserva combatida por la Comisión accionante establece lo siguiente:

"Artículo 192. Toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a la presente Ley, **se considerará reservada en los siguientes casos:**

[...]

III. La información y los materiales de cualquier especie **que sean producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas** conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Nacional de Procedimientos Penales".

A juicio de esta Corte Constitucional, la fracción normativa en comento resulta **apegada al parámetro de regularidad constitucional**. Es así, pues debe tenerse en cuenta que la reserva atiende al hecho de que, precisamente, se está frente a información que es **"producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos"**.

En ese sentido, la información recabada por las autoridades se encuentra directamente relacionada **con aspectos íntimos o privados de la persona, mismos que, por ese carácter, no podrían ser susceptibles de conocimiento del público en general**.

En efecto, los rasgos característicos de la noción de lo "privado", como derecho estrechamente vinculado con la naturaleza del ser humano, se relacionan con: **(I)** lo que no constituye vida pública; **(II)** el ámbito reservado frente a la acción y el conocimiento de los demás; **(III)** lo que se desea compartir únicamente con aquellos que uno elige; **(IV)** las actividades de las personas en la esfera particular, relacionadas con el hogar y la familia; y, **(V)** aquello que las personas no desempeñan con el carácter de servidores públicos.

Luego, según la noción de “vida privada”, las personas tienen derecho a gozar de un ámbito de proyección de su existencia *que quede reservado de la invasión y la mirada de los demás, que les concierna sólo a ellos y les provea de condiciones adecuadas para el despliegue de su individualidad, para el desarrollo de su autonomía y su libertad.*

Al respecto, el Comité de los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, en su *Observación General Número 16*, señaló que conforme al artículo 17 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, **toda persona tiene derecho a ser protegida respecto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, así como de ataques ilegales a su honra y reputación.**

La expresión "**injerencias arbitrarias**", puede hacerse extensiva a las injerencias previstas en la ley. Es decir, con la introducción del concepto de *arbitrariedad* se pretende garantizar que incluso cualquier injerencia prevista en la ley esté en consonancia con las disposiciones, los propósitos y los objetivos del Pacto y sea, en todo caso, *razonable en las circunstancias particulares del caso.*

Por lo que hace al término "**ilegales**" significa que no puede producirse injerencia alguna, *salvo en los casos previstos por la ley.* Es decir, la injerencia autorizada por los Estados "**sólo puede tener lugar en virtud de la ley, que a su vez debe conformarse a las disposiciones, propósitos y objetivos del Pacto**".

En ese contexto, respecto a las injerencias que sean conformes al Pacto, en la legislación pertinente "**se deben especificar con detalle las circunstancias precisas en que podrán autorizarse esas injerencias [...]** competará sólo a la autoridad designada por la ley a ese efecto, que dará la autorización necesaria tras examinar cada caso en particular".

De tal suerte que la recopilación y el registro de información personal en computadoras, bancos de datos y otros dispositivos, tanto por las autoridades públicas como por las particulares o entidades privadas, **"deben estar reglamentados por la ley"**, esto es, los Estados deben adoptar **"medidas eficaces para velar porque la información relativa a la vida privada de una persona no caiga en manos de personas no autorizadas por ley para recibirla, elaborarla y emplearla y porque nunca se la utilice para fines incompatibles con el Pacto"**.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en su jurisprudencia que el artículo 11 de la Convención Americana, requiere la protección estatal de los individuos *frente a las acciones arbitrarias de las instituciones estatales que afectan la vida privada y familiar*, esto es, **"prohíbe toda injerencia arbitraria o abusiva en la vida privada de las personas, enunciando diversos ámbitos de la misma como la vida privada de sus familias"**. En este sentido, el ámbito de la privacidad **"se caracteriza por quedar exento e inmune a las invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de terceros o de la autoridad pública"**. Asimismo, ese Tribunal ha señalado que **"en virtud del artículo 11.2 de la Convención, toda persona tiene derecho a recibir protección contra injerencias arbitrarias o abusivas en su familia"**³⁰.

Al respecto, la referida Corte Internacional ha sostenido que la efectividad del ejercicio del derecho a la vida privada es decisiva para la posibilidad de ejercer la autonomía personal sobre el futuro curso de eventos relevantes para la calidad de vida de la persona, y que *la vida privada incluye la forma en que el individuo se ve a sí mismo y cómo decide proyectarse hacia los demás y es una condición indispensable para el libre desarrollo de la personalidad*³¹.

³⁰ Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, Párrafo 424

³¹ Corte IDH. Caso Artavia Murillo y otros (Fertilización in vitro) Vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia de 28 noviembre de 2012 Serie C No. 257, Párrafo 143.

Por otra parte, la Segunda Sala al resolver el amparo en revisión **2/2000**, estableció que el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que las comunicaciones privadas son inviolables; **"que exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada; que dicha petición deberá ser por escrito, en la que se funden y motiven las causas legales de la solicitud, expresando el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración; y que no se podrán otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor"**, habida cuenta que las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes, y que los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

Es decir, dicho derecho fundamental implica que **"ni la autoridad ni los gobernados pueden intervenir una comunicación, salvo en los casos y con las condiciones que respecto a las autoridades establece el propio numeral"** y, por tanto, la infracción de los gobernados a tal deber conlleva la comisión de un ilícito constitucional, con independencia de los efectos que provoque o del medio de defensa que se prevea para su resarcimiento, en términos de la legislación ordinaria correspondiente.

Así lo prevén las tesis 2a. CLX/2000 y 2a. CLXI/2000, que se leen bajo el rubro:

"COMUNICACIONES PRIVADAS. EL DERECHO A SU INVOLABILIDAD, CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFO NOVENO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, ES OPONIBLE TANTO A LAS AUTORIDADES COMO A LOS GOBERNADOS, QUIENES AL

TRANSGREDIR ESTA PRERROGATIVA INCURREN EN LA COMISIÓN DE UN ILÍCITO CONSTITUCIONAL"³².

"COMUNICACIONES PRIVADAS. LAS PRUEBAS OFRECIDAS DENTRO DE UN JUICIO CIVIL, OBTENIDAS POR UN GOBERNADO SIN RESPETAR LA INVOLABILIDAD DE AQUÉLLAS, CONSTITUYEN UN ILÍCITO CONSTITUCIONAL, POR LO QUE RESULTAN CONTRARIAS A DERECHO Y NO DEBEN ADMITIRSE POR EL JUZGADOR CORRESPONDIENTE"³³.

Asimismo, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al pronunciarse sobre la facultad de investigación de violaciones graves de garantías individuales **2/2006**, sostuvo que en el artículo 16 constitucional se prevé el derecho fundamental a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, **"que únicamente la autoridad judicial federal podrá autorizar su intervención, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, en la inteligencia de que esas autorizaciones no podrán otorgarse cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativa ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor y que los resultados de cualquier**

³²Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, Diciembre de 2000. Página: 428. Novena Época.

³³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, Diciembre de 2000. Página: 428. Novena Época.

intervención autorizada que no cumpla con los requisitos legales aplicables carecerán de todo valor probatorio".

Ante ello, el Poder Reformador de la Constitución consignó la prevalencia del referido derecho fundamental sobre el derecho de defensa y de prueba garantizados en los artículos 14 y 17 de la propia Constitución, prerrogativas que se encuentran sujetas a limitaciones establecidas para sujetar al principio de legalidad la disciplina probatoria y para garantizar que la actividad jurisdiccional se lleve a cabo en estricto cumplimiento al marco constitucional y legal aplicable, por lo que **"cualquier grabación derivada de la intervención de una comunicación privada que no se haya autorizado en términos de lo establecido en el artículo 16 constitucional constituye una prueba ilícita que carece de todo valor probatorio".**

Los anteriores razonamientos dieron lugar a la P. XXXIII/2008³⁴, intitulada: **"INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES PRIVADAS SIN AUTORIZACIÓN JUDICIAL. LAS GRABACIONES DERIVADAS DE UN ACTO DE ESA NATURALEZA CONSTITUYEN PRUEBAS ILÍCITAS QUE POR MANDATO EXPRESO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL CARECEN DE TODO VALOR PROBATORIO".**

De las anteriores ejecutorias se desprende que, para intervenir una comunicación privada, *se requiere autorización exclusiva de la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad que faculte la ley o del titular del Ministerio Público, por lo que todas las formas existentes de comunicación y aquellas que sean fruto de la evolución tecnológica, así como los datos almacenados en los diferentes dispositivos, están protegidas por el derecho fundamental a su inviolabilidad.*

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso *Escher y otros vs. Brasil*, precisó que las

³⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Abril de 2008. Página: 6. Novena Época.

conversaciones telefónicas se tratan de una forma de comunicación incluida dentro del ámbito de protección de la vida privada.

El artículo 11 protege las conversaciones realizadas a través de las líneas telefónicas instaladas en las residencias particulares o en las oficinas, sea su contenido relacionado con asuntos privados del interlocutor, sea con el negocio o actividad profesional que desarrolla. De ese modo, **"el artículo 11 se aplica a las conversaciones telefónicas independientemente de su contenido e incluso, puede comprender tanto las operaciones técnicas dirigidas a registrar ese contenido, mediante su grabación y escucha, como cualquier otro elemento del proceso comunicativo mismo, por ejemplo, el destino de las llamadas que salen o el origen de las que ingresan, la identidad de los interlocutores, la frecuencia, hora y duración de las llamadas, aspectos que pueden ser constatados sin necesidad de registrar el contenido de la llamada mediante la grabación de las conversaciones"**³⁵.

Así, la Convención Americana **protege la confidencialidad e inviolabilidad de las comunicaciones frente a cualquier injerencia arbitraria o abusiva** por parte del Estado o de particulares, razón por la cual **"tanto la vigilancia como la intervención, la grabación y la divulgación de esas comunicaciones quedan prohibidas, salvo en los casos previstos en ley y que se adecuen a los propósitos y objetivos de la Convención Americana"**³⁶.

Atento a lo hasta aquí expuesto, resulta inconcuso que la fracción normativa impugnada resulta apegada al parámetro de regularidad constitucional, **pues no sería dable que, terceros ajenos a los interlocutores y sin previo consentimiento de éstos, puedan conocer libremente el contenido de conversaciones privadas, ya que ello, indubitadamente, generaría una injerencia arbitraria o abusiva al derecho humano a la privacidad y al derecho fundamental a la inviolabilidad de las comunicaciones.**

³⁵ *Caso Escher y otros Vs. Brasil*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de julio de 2009. Serie C No. 200, Párrafo 114.

³⁶ *Ibíd*em, párrafo 118.

En efecto, no podría aceptarse que, pretextando el derecho de acceso a la información, **se diese una connotación pública a las conversaciones privadas entre particulares**, pues conforme al parámetro de regularidad constitucional, **toda persona tiene derecho a gozar de un ámbito de proyección de su existencia que quede reservado de la invasión y la mirada de los demás, que les concierna sólo a ellos y les provea de condiciones adecuadas para el despliegue de su individualidad, para el desarrollo de su autonomía y su libertad.**

De tal forma que **la protección a la vida privada se concreta en el derecho a que sujetos distintos de los interlocutores no conozcan ilícitamente el contenido de las conversaciones telefónicas o de otros aspectos, como los propios del proceso de comunicación.** Máxime que, en términos del propio artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el derecho humano de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, se encuentra sujeto a ciertas restricciones, siempre y cuando estén expresamente fijadas en ley y sean necesarias, entre otras consideraciones, para "[a]segurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás".

En ese sentido, resulta inconcuso que el enunciado normativo impugnado **constituye una restricción justificada al derecho humano de acceso a la información pública, en tanto tiende a salvaguardar el derecho humano a la privacidad de las personas, impidiendo que terceros y el público en general puedan tener acceso al contenido de comunicaciones que entrañan aspectos íntimos del ser humano; evitándose con ello que se realicen injerencias arbitrarias o abusivas en la vida privada de las personas.**

Conforme a las razones expuestas, esta Corte Constitucional considera que debe reconocerse **la validez** de la fracción III del artículo

192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

2.1.4. Análisis de la fracción IV del artículo 192. La siguiente hipótesis de reserva combatida por la Comisión accionante establece lo siguiente:

"Artículo 192. Toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a la presente Ley, **se considerará reservada en los siguientes casos:**

[...]

IV. Cuando la grabación o información obtenida **constituya dato de prueba o prueba dentro de una investigación o juicio en curso**, salvo que la autoridad investigadora, previo análisis, determine necesaria su divulgación para que se logre identificar y localizar a quien o quienes hayan participado o cometido el hecho señalado por ley como delito;"

A juicio de esta Corte Constitucional, la fracción normativa en comento **debe invalidarse en su totalidad**, ya que el legislador local **carece de competencia legal** para regular tal supuesto normativo y, para exponer las razones que respaldan la conclusión apuntada, es necesario conocer la naturaleza y los fines que el Poder Reformador le imprimió al proceso penal.

Cabe señalar que, con relación con el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, este Tribunal ya se ha pronunciado al analizar, entre otras, las acciones de inconstitucionalidad **12/2014 y 110/2014**, por lo que el estudio se hará atendiendo a dichos precedentes.

Para lo cual, es conveniente tener presente el texto del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, cuyo tenor es el siguiente:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

XXI.- Para expedir:

[...]

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".

De conformidad con este precepto, cuyo actual contenido se introdujo a la Constitución mediante reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de octubre de dos mil trece, el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que regirá en la República, excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto. La citada reforma constitucional **tuvo como finalidad la unificación de las normas aplicables a todos los procesos penales a fin de hacer operativo el nuevo sistema de justicia penal a nivel nacional.**

Así, la reforma se inserta en el marco de transición del modelo de justicia penal preponderantemente inquisitorio a uno acusatorio y oral, pues de la experiencia de los estados en los que se han emitido las normas procesales aplicables a dicho sistema, **se advierte que resulta necesaria la homogeneidad normativa para la eficaz operatividad del sistema, toda vez que las profundas diferencias entre una entidad y otra impactan en la calidad de la justicia**, en tanto la interpretación de las figuras y la implementación en sí, ha quedado a discreción de cada autoridad local.

En términos del régimen transitorio³⁷ dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación,

³⁷ “TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación de conformidad con las disposiciones previstas en los artículos siguientes.

SEGUNDO. La legislación única en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas que expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto, entrará en vigor en toda la República a más tardar el día dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

esto es, el nueve de octubre de dos mil trece, señalando como fecha máxima de entrada en vigor de la legislación única en materia procedimental penal, de mecanismos alternativos y de ejecución de penas que debería expedir el Congreso de la Unión, el dieciocho de junio de dos mil dieciséis.

De acuerdo con lo anterior, a partir de la fecha de entrada en vigor del Decreto de reforma constitucional en el que se facultó de manera exclusiva al Congreso de la Unión para legislar sobre determinada materia, **los Estados ya no pueden normar al respecto, como lo venían haciendo en términos del artículo 124 constitucional; pues ya sólo podrán ejercer las facultades que en términos del régimen de concurrencia se les reconozca.**

Efectivamente, con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional, **los Estados han dejado de tener competencia para legislar sobre materia procedimental penal**, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, hasta en tanto entre en vigor la legislación única, sin embargo pueden seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha.

Ahora, el Congreso de la Unión en ejercicio de la citada atribución **expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales**, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el cinco de marzo de dos mil catorce, precisó que su entrada en vigor se haría de manera gradual sin que pudiera exceder del dieciocho de junio de dos mil dieciséis, en los mismos términos del transitorio constitucional a que se hizo referencia.³⁸

La legislación vigente en las materias procedimental penal, de mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas expedida por el Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal continuará en vigor hasta que inicie la vigencia de la legislación que respecto de cada una de dichas materias expida el Congreso de la Unión conforme al presente Decreto.

TERCERO. Los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la legislación procedimental penal que establece el presente Decreto, serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse dichos procedimientos”.

³⁸ TRANSITORIOS

“ARTÍCULO PRIMERO. Declaratoria

De acuerdo con su artículo 2°, el objeto del Código es establecer las normas que han de observarse **en la investigación, el procesamiento** y la sanción de los delitos,³⁹ por lo **que todos los aspectos que dentro de esos rubros se encuentren ahí regulados, no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración**, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales.⁴⁰

Una vez precisado lo anterior, debe tenerse en cuenta que la fracción normativa impugnada en la especie establece, en lo que interesa, que se estimara reservada la información cuando **"la grabación o información obtenida constituya dato de prueba o prueba dentro de una investigación o juicio en curso, salvo que la autoridad investigadora, previo análisis, determine necesaria su divulgación para que se logre identificar y localizar a quien o quienes hayan participado o cometido el hecho señalado por ley como delito"**.

Para los efectos señalados en el párrafo tercero del artículo segundo transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se declara que la presente legislación recoge el sistema procesal penal acusatorio y entrará en vigor de acuerdo con los artículos siguientes."

"ARTÍCULO SEGUNDO. Vigencia

Este Código entrará en vigor a nivel federal gradualmente en los términos previstos en la Declaratoria que al efecto emita el Congreso de la Unión previa solicitud conjunta del Poder Judicial de la Federación, la Secretaría de Gobernación y de la Procuraduría General de la República, sin que pueda exceder del 18 de junio de 2016. En el caso de las Entidades federativas y del Distrito Federal, el presente Código entrará en vigor en cada una de ellas en los términos que establezca la Declaratoria que al efecto emita el órgano legislativo correspondiente, previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en cada una de ellas.

En todos los casos, entre la Declaratoria a que se hace referencia en los párrafos anteriores y la entrada en vigor del presente Código deberán mediar sesenta días naturales."

³⁹ "Artículo 2o. Objeto del Código Este Código tiene por objeto establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, para esclarecer los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que se repare el daño, y así contribuir a asegurar el acceso a la justicia en la aplicación del derecho y resolver el conflicto que surja con motivo de la comisión del delito, en un marco de respeto a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte."

⁴⁰ "Artículo 1o. Ámbito de aplicación

Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en toda la República Mexicana, por los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales en el marco de los principios y derechos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte."

Sin embargo, el Código Nacional de Procedimientos Penales, específicamente en su artículo 218, establece lo siguiente:

"Artículo 218. Reserva de los actos de investigación

Los registros de la investigación, así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos, los registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, son estrictamente reservados, por lo que únicamente las partes, podrán tener acceso a los mismos, con las limitaciones establecidas en este Código y demás disposiciones aplicables.

La víctima u ofendido y su Asesor Jurídico podrán tener acceso a los registros de la investigación en cualquier momento.

El imputado y su defensor podrán tener acceso a ellos cuando se encuentre detenido, sea citado para comparecer como imputado o sea sujeto de un acto de molestia y se pretenda recibir su entrevista, a partir de este momento ya no podrán mantenerse en reserva los registros para el imputado o su Defensor a fin de no afectar su derecho de defensa. Para los efectos de este párrafo, se entenderá como acto de molestia lo dispuesto en el artículo 266 de este Código.

En ningún caso la reserva de los registros podrá hacerse valer en perjuicio del imputado y su Defensor, una vez dictado el auto de vinculación a proceso, salvo lo previsto en este Código o en las leyes especiales.

Para efectos de acceso a la información pública gubernamental, **el Ministerio Público únicamente deberá proporcionar una versión pública de las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, archivo temporal o de aplicación de un criterio de oportunidad, siempre que haya transcurrido un plazo igual al de prescripción de los delitos de que se trate**, de conformidad con lo dispuesto en el Código Penal Federal o estatal correspondiente, sin que pueda ser menor de tres años, ni mayor de doce años, contado a partir de que dicha determinación haya quedado firme".

Como se advierte del anterior enunciado normativo, el Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad constitucional prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), **ya reguló lo relativo a las hipótesis de reserva de los actos de investigación en materia penal, delimitando la información que debe tener tal carácter, así como los sujetos que pueden acceder a ella.**

En esa inteligencia, debe considerarse que el Congreso Local invadió la competencia del Congreso de la Unión al expedir la

fracción IV del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco; **pues en contravención al carácter uniforme que debe revestir el proceso penal**, conforme lo establece el artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la Constitución Federal, **pretendió regular lo relativo a la reserva de información obtenida dentro de una investigación penal, así como los supuestos de excepción a tal reserva informativa.**

Lo anterior, pues como se ha expuesto, la fracción normativa impugnada prevé que será reservada la información en aquellos casos en que **"la grabación o información obtenida constituya dato de prueba o prueba dentro de una investigación o juicio en curso, salvo que la autoridad investigadora, previo análisis, determine necesaria su divulgación para que se logre identificar y localizar a quien o quienes hayan participado o cometido el hecho señalado por ley como delito"**; de lo que se sigue que, ese enunciado normativo **tiene una injerencia directa en el proceso penal** –en tanto hace referencia al dato de prueba o prueba dentro de una investigación o juicio en curso en esa materia–; **cuya regulación es competencia exclusiva del Legislativo Federal.**

Cabe señalar que dicha disposición **no puede considerarse como una norma complementaria** que resulte necesaria para la implementación del Código Nacional de Procedimientos Penales, en términos de su Octavo Transitorio,⁴¹ **pues no es propiamente una cuestión instrumental para su implementación, sino que constituye una verdadera regulación de los supuestos de reserva de los actos de investigación en el proceso penal; aspecto que ya fue objeto de regulación en la legislación única, y que desde luego, no puede ser normado por la legislatura local.**

⁴¹ **“ARTÍCULO OCTAVO.** Legislación complementaria

En un plazo que no exceda de doscientos setenta días naturales después de publicado el presente Decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes y demás normatividad complementaria que resulten necesarias para la implementación de este ordenamiento.”

Atento a lo hasta aquí expuesto, al demostrarse que la fracción IV del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, vulnera el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal, toda vez que el legislador local no tiene facultad para emitir disposiciones adjetivas penales, lo procedente es **declarar su invalidez total**.

2.1.5. Análisis de la fracción V del artículo 192. La última hipótesis de reserva combatida por la Comisión accionante, que se encuentra prevista en el precepto citado al rubro, establece lo siguiente:

"Artículo 192. Toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a la presente Ley, **se considerará reservada en los siguientes casos:**

[...]

V. Cuando así lo prevean la Ley de Protección de Datos [Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios] y la Ley de Transparencia [y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios];".

A juicio de esta Corte Constitucional, la fracción normativa en comento **resulta válida**, ya que no establece propiamente una hipótesis jurídica de restricción al derecho humano de acceso a la información, sino que simplemente posibilita a la autoridad a acudir a los ordenamientos legales citados *para aplicar supuestos adicionales de reserva* que no se encuentran contenidos específicamente en las anteriores fracciones del precepto 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

En efecto, a juicio de este Alto Tribunal, la fracción impugnada no resulta contraria al derecho humano de acceso a la información, ya únicamente implica que, aunado a las hipótesis específicas de limitación de información previstas en las fracciones I, II, III y IV del precepto 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, la autoridad podrá acudir a los diversos supuestos de restricción

informativa o reserva que se encuentren contemplados en los aludidos ordenamientos legales –cuestión que no se aprecia que se encuentre proscrito por el parámetro de regularidad constitucional–.

Siendo que, en todo caso, las causales de reserva o confidencialidad que, en su caso, establezca la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, así como la diversa Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios, deben ser sujetas a un examen de regularidad constitucional propio, a efecto de ser analizadas en su individualidad y por sus propios méritos; lo cual excede a la materia de estudio del presente medio de control constitucional.

En efecto, la referida fracción normativa no puede servir de base o pretexto, para que, a través de la presente acción de inconstitucionalidad, puedan analizarse todas y cada una de las hipótesis de reserva que contengan la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, así como en la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Por el contrario, lo único que procede en la presente vía es dilucidar si tal disposición normativa se encuentra o no apegada al derecho humano de acceso a la información, lo cual, a juicio de esta Corte, acontece en la especie, en tanto *no se aprecia vicio de inconstitucionalidad alguno del cual adolezca tal enunciado normativo.*

Atento a lo hasta aquí expuesto, al no advertirse que la fracción V del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, resulte violatoria al derecho humano de acceso a la información, lo procedente es **declarar su validez.**

3. Regularidad constitucional de los artículos 199 y 200, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco. Una vez analizada la regularidad constitucional del precepto 192, lo procedente es, por razones metódicas, examinar de manera conjunta la constitucionalidad de los artículos 199 y 200, fracción V, del mismo ordenamiento legal, ya que ambos enunciados jurídicos presentan una cierta homogeneidad o uniformidad en su contenido normativo, como se desprende de la siguiente transcripción:

"Artículo 199. Está prohibido el suministro o intercambio de información en poder de autoridades de seguridad pública, obtenida a través del uso de equipos y sistemas tecnológicos, o de productos de inteligencia para la prevención, derivada de dicha información, con personas físicas o jurídicas particulares, cualquiera que sea su naturaleza, en los términos de la Ley".

"Artículo 200. La información en poder de autoridades de seguridad pública obtenida a través del uso de equipos y sistemas tecnológicos puede ser suministrada o intercambiada con la Federación, los estados y municipios del país, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, La Ley de Seguridad Nacional Pública y esta ley, conforme a los siguientes lineamientos:

[...]

V. No se autorizará el suministro o intercambio de información en poder de autoridades de seguridad pública, obtenida a través del uso de equipos o sistemas tecnológicos, o de producto de inteligencia para la prevención, derivada de dicha información con personas físicas o jurídicas particulares de nacionalidad mexicana o extranjera, cualquiera que sea su naturaleza".

A juicio de esta Corte Constitucional, los preceptos combatidos **resultan válidos**, por las razones que se exponen a continuación.

En principio, debe tenerse en cuenta que, a diferencia del artículo 192 ya analizado, los preceptos 199 y 200 no se encuentran contenidos dentro del Capítulo VI de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, intitulado: **"De la reserva, control, análisis y utilización de la información obtenida con tecnología"**, sino en los diversos Capítulos VII y VIII que regulan, respectivamente, lo referido a **"los datos o medios**

de prueba obtenidos con equipos y sistemas tecnológicos" y a la "coordinación para la obtención e intercambio de información recabada con equipos y sistemas tecnológicos".

En ese contexto normativo, los preceptos 199 y 200 impugnados **no se encuentran enmarcados dentro de las “reservas de información”** contenidas en la referida ley, sino que se relacionan con la diversa información en poder de las autoridades de seguridad pública, obtenida a través del uso de equipos y sistemas tecnológicos, que es susceptible de **"constituir un dato o medio de prueba en los procedimientos seguidos ante las autoridades competentes"**, así como lo referente a su intercambio con otras autoridades estatales y federales en la materia.

Es por ello que se explica que, a lo largo de los Capítulos VII y VIII de la ley referida se establezcan las particularidades de la obtención de material probatorio que derive de la información obtenida a través del uso de equipos y sistemas tecnológicos en materia de seguridad pública, **así como las reglas de coordinación para la obtención e intercambio de información recabada con los referidos instrumentos técnicos.**

Atendiendo a tal contexto normativo, esta Corte Constitucional estima que los artículos combatidos **no vulneran el derecho humano de acceso a la información**, toda vez que **no establecen una restricción a tal derecho humano, ni prevén verdaderos supuestos de reserva informativa;** sino que simplemente **están estableciendo una prohibición a las autoridades de seguridad pública, para impedir que *motu proprio*, intercambien con los particulares la información que se encuentra en su poder.**

En efecto, los particulares pueden acceder a esa información por los canales que establece la misma ley; los preceptos combatidos en forma alguna vedan ese derecho, ya que **no establecen una verdadera limitante al derecho de acceso a la información;** más bien prevén

una proscripción a las autoridades respectivas para que, el acceso a tales datos de seguridad pública, por parte de personas físicas o jurídicas, **únicamente puede realizarse por la vía institucional y no mediante el suministro o intercambio de información de manera directa con los particulares.**

Atento a lo hasta aquí expuesto, al demostrarse que los artículos 199 y 200, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, no son contrarias al derecho humano de acceso a la información, lo procedente es **declarar su validez.**

4. Análisis de la regularidad constitucional del artículo 12 de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco. Finalmente, la última de las hipótesis de reserva combatida por la Comisión accionante establece lo siguiente:

"Artículo 12. La actuación de los servidores públicos y elementos operativos adscritos y acreditados al 'Escudo Urbano C5' se regirá por los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto a los derechos humanos.

La información relacionada con la operación del 'Escudo Urbano C5' y sus sistemas se considera reservada, de conformidad con la legislación aplicable".

A juicio de esta Corte Constitucional, la disposición normativa en comento **debe invalidarse** por resultar contraria al derecho humano de acceso a la información, ya que, como se demostrará a continuación, establece una limitación desproporcional al referido derecho fundamental.

A efecto de no incurrir en repeticiones innecesarias, el Pleno de este Alto Tribunal estima que el artículo impugnado adolece de los mismos vicios que las fracciones I y II del diverso 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, *pues aun en*

el caso de suponer que persiga un objetivo constitucionalmente válido y que sea conducente para alcanzar tal objetivo, lo cierto es que la restricción en estudio **no resulta proporcional**.

Es así, pues al establecer genérica y apriorísticamente que deberá tener el carácter de reservada la información **"relacionada con la operación del 'Escudo Urbano C5⁴²' y sus sistemas"**, con entera independencia de sus elementos o características particulares, trae como consecuencia:

- (I) Que no se pueda analizar si, efectivamente, en caso de divulgarse esa información al interesado se actualizaría una amenaza de causar un daño sustancial al objetivo legítimo que se pretende proteger;
- (II) Que no se permita dilucidar si el perjuicio o afectación generado a dicho objetivo, es mayor al interés público de que se conozca la información respectiva; y
- (III) Tampoco pueda examinarse si dicha restricción informativa efectivamente constituye o no el medio menos gravoso o restrictivo para alcanzar el fin constitucionalmente protegido.

Esto es, la redacción de la norma impugnada, como regla genérica y absoluta de reserva en tratándose de información relacionada con la operación del "Escudo Urbano C5" y sus sistemas, no permite efectuar la valoración respectiva para dilucidar si existe o no un verdadero riesgo al objetivo constitucionalmente legítimo que se persigue, ni mucho menos posibilita ponderar, el riesgo o amenaza de daño generado por la divulgación de la información, con el interés público que se tenga respecto a la información solicitada, todo lo cual la torna contraria al

⁴² "Artículo 4. El "Escudo Urbano C5" tiene a su cargo la captación de información integral para la toma de decisiones en las materias de protección civil, procuración de justicia, seguridad pública, urgencias médicas, movilidad, medio ambiente, servicios a la comunidad, emergencias y desastres, mediante la integración y análisis de información captada a través de su sala de video monitoreo, de la utilización de herramientas tecnológicas, bases de datos o cualquier servicio, sistema o equipo de telecomunicación y de geolocalización de que disponga, así como de la vinculación con los órganos de Gobierno Local, Federal, Estatal o Municipal e instituciones y organismos privados".

derecho humano de acceso a la información.

Asimismo, otra razón adicional por la cual se estima inconstitucional el precepto 12, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco, radica en que **la referida reserva carece de un plazo para poder ser reclasificada**, pues del análisis integral que se realiza de ese ordenamiento legal **no se advierte plazo alguno respecto al cual se encuentre sujeta la reserva de información a que se refiere el referido precepto legal**, lo cual, desde luego, robustece el hecho de que tal limitación es contraria al derecho humano de acceso a la información.

Atento a lo hasta aquí expuesto, al demostrarse que el artículo 12, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco, es contrario al derecho humano de acceso a la información, lo procedente es **declarar su invalidez total**.

SEXTO. Efectos. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar la fecha en la que

producirán sus efectos las sentencias que dicte en este medio de control constitucional.

En consecuencia, se establece que la declaratoria de **invalidez** del artículo 192, fracciones I, II y IV, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, así como el diverso 12, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco, **surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de la presente ejecutoria al Congreso de ese Estado.**

Por lo expuesto y fundado, **se resuelve:**

PRIMERO. Es procedente y parcialmente **fundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se reconoce **la validez** de los artículos 192, fracciones III y V, 199 y 200, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, publicada mediante Decreto 26835/LXI/18 en el Periódico Oficial de dicha entidad el dos de junio de dos mil dieciocho, en términos del considerando quinto, numerales 2.1.3., 2.1.5. y 3, de la presente ejecutoria.

TERCERO. Se declara la **invalidez** del artículo 192, fracciones I, II y IV, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, así como la del artículo 12, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco, publicados mediante Decreto 26835/LXI/18 en el Periódico Oficial de dicha entidad el dos de junio de dos mil dieciocho, en los términos precisados en el considerando quinto, numerales 2.1.1., 2.1.2., 2.1.4. y 4, de esta ejecutoria; la cual surtirá sus efectos con motivo de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

CUARTO.- Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco', 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.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

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, Medina Mora I., 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 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 apartándose de algunas consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su parte 1, denominado "Contenido y alcance del derecho humano al acceso a la información".

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. y Laynez Potisek, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su parte 2, denominada "Análisis sobre la regularidad constitucional de los preceptos

combatidos", en su parte 2.1., denominada "Regularidad constitucional del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco", en su parte 2.1.3., consistente en reconocer la validez del artículo 192, fracción III, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, dado que, por una parte, no incide en la materia procesal penal reservada constitucionalmente a la Federación y, por otra parte, a que, por mandato constitucional, la información derivada de la intervención de comunicaciones privadas pertenece al ámbito tutelado del derecho a la privacidad de las personas. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá con precisiones, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su parte 2, denominada "Análisis sobre la regularidad constitucional de los preceptos combatidos", en su parte 2.1., denominada "Regularidad constitucional del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco", en su parte 2.1.5., consistente en reconocer la validez del artículo 192, fracción V; de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los señores Ministros Esquivel Mossa, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su parte 3, denominada "Regularidad constitucional de los artículos 199 y 200, fracción V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco", consistente en reconocer la validez de los artículos 199 y 200, fracción

V, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales y Pérez Dayán votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su parte 2, denominada "Análisis sobre la regularidad constitucional de los preceptos combatidos", en su parte 2.1.1., consistente en declarar la invalidez del artículo 192, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular. El señor Ministro Laynez Potisek reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su parte 2, denominada "Análisis sobre la regularidad constitucional de los preceptos combatidos", en su parte 2.1., denominada "Regularidad constitucional del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco", en su parte 2.1.2., consistente en declarar la invalidez del artículo 192, fracción II, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco. Los señores Ministros Esquivel Mossa, Piña Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. Los señores Ministros Piña

Hernández y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos particulares.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas en el sentido de que reiterar no provoca la incompetencia, Aguilar Morales en el sentido de que reiterar no provoca la incompetencia, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, en su parte 2, denominada "Análisis sobre la regularidad constitucional de los preceptos combatidos", en su parte 2.1., denominada "Regularidad constitucional del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco", en su parte 2.1.4., consistente en declarar la invalidez del artículo 192, fracción IV, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco. Las señoras Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron en contra, en el sentido de reconocer la validez de la porción normativa "Cuando la grabación o información obtenida constituya dato de prueba o prueba dentro de una investigación o juicio en curso" y de declarar la invalidez de la porción normativa "salvo que la autoridad investigadora, previo análisis, determine necesaria su divulgación para que se logre identificar y localizar a quien o quienes hayan participado o cometido el hecho señalado por ley como delito". El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra, en el sentido de reconocer la validez de toda la fracción. El señor Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas con reserva de criterio y por consideraciones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y metodología, respecto del considerando quinto,

relativo al estudio, en su parte 4, denominada "Análisis de la regularidad constitucional del artículo 12 de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco", consistente en declarar la invalidez del artículo 12, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado Denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

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, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Jalisco.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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, Medina Mora I., 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, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros para que formulen los votos que consideren pertinentes.

Firman los señores Ministros Presidente y el Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

PRESIDENTE

**MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE
LARREA.**

PONENTE

MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

Esta foja pertenece a la acción de inconstitucionalidad 56/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, fallada en sesión de veintiuno de mayo de dos mil diecinueve. Conste.

IMA/pbg/ndv

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 56/2018, RESUELTA POR EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN CELEBRADA EL VEINTIUNO DE MAYO DE DOS MIL DIECINUEVE

En la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad, el Pleno de este Tribunal Constitucional declaró la invalidez de la fracción IV del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, que establece que la información recabada por las autoridades de seguridad pública se considerará reservada, cuando la grabación o información obtenida, constituya dato de prueba o prueba dentro de una investigación o juicio en curso, salvo que la autoridad investigadora, previo estudio, determine necesaria su divulgación para la identificación y localización de quien haya participado o cometido un delito.

Lo anterior sobre la consideración de que el Congreso Local invadió la competencia del Congreso de la Unión al expedir la norma impugnada, pues en contravención al carácter uniforme que debe revestir el proceso penal, conforme lo establece el artículo 73, fracción XXI, inciso c) de la Constitución Federal, pretendió regular lo relativo a la reserva de información obtenida dentro de una investigación penal, así como los supuestos de excepción a tal reserva informativa; ello con base en lo resuelto en las acciones de inconstitucionalidad 12/2014 y 110/2014, en las que el Pleno de este Tribunal Constitucional se pronunció en relación con el precepto constitucional señalado.

Comparto la conclusión a la que arribó el Tribunal Pleno; sin embargo, formulo reserva en el sentido de que la invalidez de la norma impugnada no debía atender a la incompetencia del legislador local para emitirla, puesto que en reiteradas ocasiones he manifestado salvedad en el sentido de que la prohibición de que los Estados puedan legislar en algunas materias, no es absoluta.

Al respecto me he pronunciado en el sentido de que no es suficiente que el Código Nacional de Procedimientos Penales regule determinada institución, para considerar automáticamente que los estados carecen de facultades para legislar sobre ellas.

VOTO CONCURRENT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 56/2018

Esto es así, pues el propio Código Nacional contiene disposiciones que reconocen ámbitos de competencia a las legislaturas locales. En todo caso, tendría que precisarse si las normas impugnadas se encontraban o no en esos ámbitos.

En mi opinión, la declaratoria de invalidez debió atender a que la redacción de la norma impugnada, como regla genérica de reserva tratándose de información que constituya dato de prueba o prueba dentro de una investigación o juicio en curso, no permite a la autoridad efectuar la valoración respectiva para dilucidar si existe o no un verdadero riesgo de afectación al objetivo constitucionalmente legítimo que se persigue mediante la referida medida, ni mucho menos posibilita ponderar el riesgo o amenaza de daño generado por la divulgación de la información, con el interés público que se tenga respecto a la información solicitada, todo lo cual la torna contraria al derecho humano de acceso a la información.

No resulta óbice a lo anterior, que la referida disposición normativa establezca un solo supuesto de excepción que hace permisible la divulgación de la información, a saber, cuando “la autoridad investigadora, previo análisis, determine necesaria su divulgación para que se logre identificar y localizar a quien o quienes hayan participado o cometido el hecho señalado por ley como delito”.

Ello, ya que, por una parte, estimo que la referida salvedad en realidad no se encuentra dirigida al público en general, sino única y exclusivamente al caso en que la “autoridad investigadora” solicite y pondere que debe publicarse esa información para efectos de encontrar a la persona o personas que presuntamente hayan cometido el hecho delictivo.

A T E N T A M E N T E

MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, Octavo y Duodécimo Transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 56/2018

En sesión pública de veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 56/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, bajo la ponencia del ministro Alberto Pérez Dayán, en contra de diversos artículos de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco y de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado, denominado Centro de Coordinación, Control, Comunicaciones y Cómputo de la misma entidad federativa. La pregunta constitucional radicó en saber si los supuestos de reserva de información establecidos por el legislador local eran constitucionales.

I. Postura mayoritaria

El Pleno declaró la inconstitucionalidad de diversos artículos del Estado de Jalisco por considerar que los mismos establecían hipótesis de reserva de información que no superaban el test de proporcionalidad. Sobre todo, consideró que las diversas disposiciones eran inconstitucionales porque establecían reglas genéricas y absolutas de reserva de la información. Para llegar a tal determinación, se analizó si las disposiciones, además de estar previstas en ley: 1) perseguían un fin constitucionalmente válido; 2) eran conducentes para alcanzar tal objetivo; y 3) resultaban proporcionales al fin que las justificaba.

II. Razones del disenso

VOTO CONCURRENT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 56/2018

Estuve de acuerdo con las declaratorias de invalidez propuestas, pero, tal como referí en la acción de inconstitucionalidad 91/2016 y en la 73/2017, extraigo mis razones de la interpretación que hago del artículo 6º, Apartado A, fracción I, constitucional

1, consistente en que, en materia de reserva de información, las entidades federativas carecen de facultades para establecer nuevos supuestos.

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá

Lic. Rafael Coello Cetina

Secretario General de Acuerdos de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación

OCC

¹ Artículo 6º, apartado A. 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 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.**

**VOTO CONCURRENTENTE Y PARTICULAR QUE FORMULA EL
MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN
DE INCONSTITUCIONALIDAD 56/2018, PROMOVIDA POR LA
COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.**

En sesión pública celebrada el veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 56/2018.

Entre otras cosas, se declaró la invalidez de los artículos 192, fracciones I y II, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, y 12, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del mismo estado. Lo anterior, pues se consideró que las reservas a la información previstas en tales preceptos normativos son contrarias al derecho de acceso a la información. En contraste, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 192, fracción III, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco, por estimar que el mismo es acorde con el derecho de acceso a la información.

Presento este voto pues aunque concuerdo con la resolución mayoritaria en términos generales, considero necesario realizar ciertas precisiones y dar razones diversas. Por otro lado, difiero de algunas determinaciones alcanzada por la mayoría de los Ministros.

Para explicar estas razones, el presente voto se estructurará de la siguiente manera:

I. Voto concurrente en cuanto a la:

A. Invalidez del artículo 192, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

B. Invalidez del artículo 12 de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo.

II. Voto particular en cuanto a la:

A. Invalidez del artículo 192, fracción II, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

B. Validez del artículo 192, fracción III, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco.

I. Voto concurrente

A. Invalidez del artículo 192, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco

En el apartado 2.1.1. de la sentencia se concluye que el artículo 192, fracción I, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Jalisco¹ es inconstitucional porque: (i) establece una reserva a la información a manera de regla y no como una excepción; (ii) es desproporcional pues no permite valorar la existencia de una afectación al objetivo perseguido y ponderar el riesgo de daño frente al interés público; y (iii) no prevé un plazo razonable para la reserva de información.

Aunque coincido con la invalidez de la norma, disiento de dos puntos específicos de la sentencia.

¹ **Artículo 192.** Toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a la presente Ley, se considerará reservada en los siguientes casos;

I. Cuando su divulgación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, sistemas, tecnología o equipos útiles para la prevención o el combate a la delincuencia; [...].

En primer lugar, no comparto la afirmación de que la norma combatida es inconstitucional y contraria al principio de máxima publicidad por el solo hecho de contemplar una reserva absoluta. A mi juicio, la simple apelación a dicho principio no puede llevar a declarar la invalidez de una norma, pues el carácter absoluto de una reserva no la hace por sí misma inconstitucional. Por el contrario, al tratarse de una restricción al derecho de acceso a la información, ésta debe analizarse a partir de la aplicación de un *test de proporcionalidad*, conforme a la práctica y criterios establecidos por este Alto Tribunal para este tipo de casos².

² La Primera Sala de la Suprema Corte ha considerado que el test de proporcionalidad se compone de cuatro elementos que debe satisfacer la medida restrictiva: finalidad legítima, idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido. Véase en ese sentido la tesis 1a. CCLXIII/2016 de rubro y texto: **TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL**. El examen de la constitucionalidad de una medida legislativa debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En una primera etapa, debe determinarse si la norma impugnada incide en el alcance o contenido inicial del derecho en cuestión. Dicho en otros términos, debe establecerse si la medida legislativa impugnada efectivamente limita al derecho fundamental. De esta manera, en esta primera fase corresponde precisar cuáles son las conductas cubiertas prima facie o inicialmente por el derecho. Una vez hecho lo anterior, debe decidirse si la norma impugnada tiene algún efecto sobre dicha conducta; esto es, si incide en el ámbito de protección prima facie del derecho aludido. Si la conclusión es negativa, el examen debe terminar en esta etapa con la declaración de que la medida legislativa impugnada es constitucional. En cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis. En esta segunda fase, debe examinarse si en el caso concreto existe una justificación constitucional para que la medida legislativa reduzca o limite la extensión de la protección que otorga inicialmente el derecho. Al respecto, es necesario tener presente que los derechos y sus respectivos límites operan como principios, de tal manera que las relaciones entre el derecho y sus límites encierran una colisión que debe resolverse con ayuda de un método específico denominado test de proporcionalidad. En este orden de ideas, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: (i) que la intervención legislativa persiga un fin constitucionalmente válido; (ii) que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; (iii) que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y, (iv) que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada. En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial o prima facie. En cambio, si la ley que limita al derecho se encuentra justificada a la luz del test de proporcionalidad, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo.

Sin embargo, la sentencia aplica un test en el que si bien se analizan las gradas de *fin legítimo* e *idoneidad* de la medida, se omite tomar en consideración la grada de *necesidad* y se interpreta la grada de *proporcionalidad en sentido estricto*, no como el grado de realización del fin legítimo frente al nivel de afectación del derecho en cuestión, sino como la posibilidad de *dilucidar* si existe una afectación a dicha finalidad y ponderar el riesgo del daño generado frente el interés público de acceder a la información. Es decir, en la resolución se entiende que la norma será proporcional siempre y cuando permita (i) llevar a cabo una *prueba de daño* y (ii) *ponderar* los intereses en juego.

Ahora bien, con independencia de dicha precisión metodológica, estoy de acuerdo con la invalidez del precepto impugnado, pues de aplicar el *test de proporcionalidad* respectivo es posible concluir que la reserva analizada, si bien persigue una finalidad constitucionalmente válida (lograr la adecuada salvaguarda de la seguridad pública) y es además idónea (en tanto que la clasificación de la información es una medida útil para la prevención o el combate a la delincuencia), no supera la grada de necesidad.

Ello es así, en mi opinión, ya que para salvaguardar la seguridad nacional existen criterios de clasificación que afectan en menor medida el derecho en cuestión, como sería el que se delegara al operador jurídico clasificar la información mediante una prueba de daño o que se estableciera taxativamente la información específica a reservar. Con ello se garantizaría que no toda la información relacionada con “*normas, procedimientos, métodos, especificaciones técnicas, sistemas, tecnología o equipos útiles para la prevención o el combate a la delincuencia*” sea reservada, sino únicamente aquella que efectivamente pone en riesgo la seguridad pública.

En este sentido, considero que el problema con la fracción impugnada es que es *sobre-inclusiva* (pues califica como reservada cierto “tipo” de información que no necesariamente en todos los casos pone en riesgo la seguridad pública); aunado a que, *debido a la forma en la que está redactada*, no permite al operador jurídico hacer una evaluación sobre la pertinencia o no de la reserva de la información atendiendo a su “contenido” (es decir, caso por caso) y mediante una prueba de daño.

En segundo lugar, no comparto las consideraciones contenidas en las páginas 30 a 33 de la sentencia en las que se concluye que la norma es inconstitucional por no prever un *plazo* de reserva de la información, y que dicho plazo no puede determinarse a partir de lo establecido en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

A mi juicio, aunque la Ley local impugnada no establece un plazo para la reclasificación de la información, al establecer un supuesto de reserva, ésta se inserta en el sistema normativo en materia de acceso a la información, en el que tanto la Ley General como la Ley Estatal de Transparencia proyectan sus contenidos normativos a todas aquellas leyes que incidan en este derecho.

Así, con independencia de que la ley impugnada no establezca una remisión expresa a la Ley General o a la Ley Estatal de Transparencia, dichos ordenamientos sí establecen reglas aplicables a las reservas contenidas en otros ordenamientos. En particular, por cuanto hace a la duración de las reservas, éstas prevén un periodo

máximo de 5 años (artículos 113, fracción XIII, en relación con el 101, de la Ley General³ y 19.1 de la Ley Estatal)⁴.

³ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

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

[...]

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.

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.

La información clasificada como reservada, según el artículo 113 de esta Ley, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años. El periodo de reserva correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento.

Excepcionalmente, los sujetos obligados, con la aprobación de su Comité de Transparencia, podrán ampliar el periodo de reserva hasta por un plazo de cinco años adicionales, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación, mediante la aplicación de una prueba de daño.

Para los casos previstos por la fracción II, cuando 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, o bien se refiera a las circunstancias expuestas en la fracción IV del artículo 113 de esta Ley y que a juicio de un sujeto obligado sea necesario ampliar nuevamente el periodo de reserva de la información; el Comité de Transparencia respectivo deberá hacer la solicitud correspondiente al organismo garante competente, debidamente fundada y motivada, aplicando la prueba de daño y señalando el plazo de reserva, por lo menos con tres meses de anticipación al vencimiento del periodo.

⁴ Artículo 19. Reserva-Periodos y Extinción

1. La reserva de información pública será determinada por el sujeto obligado a través del Comité de Transparencia y nunca podrá exceder de cinco años, a excepción de los casos en que se ponga en riesgo la seguridad en tanto subsista tal circunstancia, para lo cual deberá emitirse el acuerdo correspondiente.

2. La información pública no podrá clasificarse como reservada cuando se refiera a investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad; o se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables; sin embargo, en estos casos el sujeto obligado deberá realizar una versión pública cuando la información contenga datos personales.

3. Cuando un documento contenga partes o secciones reservadas o confidenciales, los sujetos obligados, para efectos de atender una solicitud de acceso a la información, deberán elaborar una versión pública en la que se testen las partes o secciones clasificadas, indicando su contenido de manera genérica y fundando y motivando su clasificación.

En ese orden de ideas, estimo que la falta de un plazo de reserva en la Ley local impugnada no es un argumento que conduzca a declarar su inconstitucionalidad, pues al respecto cobra aplicación la Ley General. Estimar lo contrario, a mi parecer, llevaría al extremo de tener que considerar que todos los supuestos de reserva de información contenidos en leyes *distintas* a las de transparencia, deben aplicarse e interpretarse *aisladamente*, sin poder tomar en consideración los principios, reglas y procedimientos contenidos en dicha Ley General, cuando tales leyes no establezcan una remisión expresa a esta última.

B. Invalidez del artículo 12, párrafo segundo, de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco

La sentencia declara la invalidez del artículo 12 de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo del Estado de Jalisco ('Escudo Urbano C5')⁵, bajo el argumento de que adolece de los mismos vicios que la fracción I del artículo 192 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Jalisco al ser desproporcional y no prever un plazo para la reserva de la información.

Concuerdo con la declaración de invalidez, sin embargo, en atención a las consideraciones que esgrimí en el apartado anterior, por

⁵ **Artículo 12.** La actuación de los servidores públicos y elementos operativos adscritos y acreditados al "Escudo Urbano C5" se regirá por los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto a los derechos humanos.

La información relacionada con la operación del "Escudo Urbano C5" y sus sistemas se considera reservada, de conformidad con la legislación aplicable.

Los servidores públicos y elementos operativos adscritos y acreditados al "Escudo Urbano C5" son responsables por la guarda y reserva en el manejo de la información relacionada con las atribuciones a su cargo, así como la relativa al contenido de su trabajo.

un lado, considero que al analizar el artículo 12 de la referida Ley Orgánica también debió aplicarse un test de proporcionalidad por establecer una clara restricción al derecho de acceso a la información. No obstante lo anterior, estimo que dicha norma no supera la grada de necesidad de dicho test.

En mi opinión, es cierto que la norma analizada persigue un fin legítimo (garantizar la seguridad pública y el bienestar social a través de la toma informada de decisiones) y es idónea para alcanzar dicha finalidad (al reservar la información relacionada con dicha operación). Sin embargo, considero que existen criterios de clasificación que afectan en menor medida el derecho de acceso a la información, como sería que se estableciera taxativamente la información del ‘Escudo Urbano C5’ que debe reservarse por constituir una amenaza al fin perseguido. De esta forma, se garantizaría que no toda la información “relacionada con la operación del ‘Escudo Urbano C5’ y sus sistemas” fuera reservada, sino únicamente aquella que efectivamente pone en riesgo la seguridad pública y el bienestar social.

Por otro lado, tampoco estoy de acuerdo con que la norma analizada sea inconstitucional por carecer de un plazo para reclasificar la información. Esto último, pues como señalé previamente, por aplicación expresa del artículo 101, en relación con el diverso numeral 113, fracción XIII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, debe entenderse que la reserva tiene una duración de 5 años.

II. Voto particular

A. Invalidez del artículo 192, fracción II, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco

En el apartado 2.1.2. de la sentencia, se concluye que la fracción II del referido artículo 192⁶ es inconstitucional por establecer una reserva absoluta de información que la torna desproporcional, además de que los posibles vicios de inconstitucionalidad de que adolece no pueden subsanarse con las reglas previstas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

No estoy de acuerdo con la declaración de invalidez, a mi juicio, dicha norma es constitucional.

En primer lugar, tal y como precisé en los apartados anteriores de este voto, considero que, al estar frente a una clara restricción del derecho de acceso a la información, la norma impugnada debió analizarse a partir de un *test de proporcionalidad*. En segundo lugar, estimo que el precepto normativo bajo análisis supera satisfactoriamente todas las gradas de dicho test.

En mi opinión, la reserva de información bajo estudio persigue una finalidad legítima (proteger las funciones de seguridad pública y a las instituciones del estado) y constituye una medida idónea (en tanto que clasifica la información que ponga en riesgo tal fin). Además, considero que la misma es necesaria, ya que se constriñe a la información que *efectivamente actualice o potencie una amenaza* a las funciones de seguridad pública y a las instituciones del Estado, excluyendo así todos los problemas de sobre-inclusión que pudieran presentarse. Es decir, permite al operador jurídico evaluar caso por caso si se encuentra justificada la reserva de información, en atención al riesgo o daño que

⁶ **Artículo 192.** Toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a la presente Ley, se considerará reservada en los siguientes casos;

[...]

II. Cuando su revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del estado. [...].

pueda generarse a la seguridad pública; lo que la convierte en la medida *menos lesiva* del derecho fundamental en cuestión.

Asimismo, estimo que la reserva es proporcional en sentido estricto, pues la afectación que se puede generar al divulgar información que ponga en riesgo la seguridad pública y las instituciones del estado es *superior* a la afectación que se genera en el derecho de acceso a la información pública. Ello es así, pues el correcto ejercicio de las funciones de seguridad pública y de las instituciones de un estado es vital para garantizar no solo el estado de derecho en una región, sino también la protección de derechos fundamentales mediante un gobierno efectivo. Además, la medida solo procede en casos específicos y excepcionales, y está sujeta a una revisión del operador jurídico respecto a si se actualiza o potencia una amenaza a los fines protegidos.

Finalmente, considero que son erróneas las consideraciones de la sentencia en las que se aduce que son inaplicables las reglas previstas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ello, pues como señalé anteriormente, dicha Ley General sí resulta aplicable por tratarse de la materia de acceso a la información.

B. Validez del artículo 192, fracción III, de la Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Jalisco

Por último, en el apartado 2.1.3. de la sentencia, se concluye que la fracción III del referido artículo 192⁷, que reserva información

⁷ **Artículo 192.** Toda información recabada por las autoridades de seguridad pública, con apego a la presente Ley, se considerará reservada en los siguientes casos;

[...]

III. La información y los materiales de cualquier especie que sean producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas conforme a la

“producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas conforme a la Constitución General y el Código Nacional de Procedimientos Penales”, es constitucional. Esto último, pues la mayoría de los integrantes del Pleno consideró que dicha restricción al derecho de acceso a la información pública está justificada en tanto salvaguarda el derecho a la privacidad de las personas, impidiendo que se realicen injerencias arbitrarias al contenido de sus comunicaciones.

Como mencioné en la sesión, estoy en contra de la validez de dicha fracción normativa. A mi juicio, dicha causal de reserva (al igual que la prevista en la fracción IV del artículo 192 del mismo ordenamiento, la cual sí fue declarada inválida por el Tribunal Pleno en este asunto), incide claramente en la materia procedimental penal, reservada exclusivamente al Congreso de la Unión, con fundamento en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución General. Por esta razón, voté por la invalidez del citado precepto, al considerar que el legislador local invadió la esfera competencial de la Federación.

MINISTRO

ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA