
PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 147/2017, así como los Votos Concurrente del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Particular del señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 147/2017
PROMOVENTE: COMISIÓN ESTATAL DE
DERECHOS HUMANOS DE SAN LUIS POTOSÍ

MINISTRO PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS
HIZO SUYO EL ASUNTO EL MINISTRO: JAVIER LAYNEZ POTISEK
SECRETARIO: HÉCTOR ORDUÑA SOSA

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al quince de octubre de dos mil diecinueve.

VO.BO.
MINISTRO
Rúbrica.

VISTOS; Y
RESULTANDO:

Cotejó:
Rúbrica.

PRIMERO. Presentación de la demanda. Por escrito recibido el dieciséis de noviembre de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jorge Andrés López Espinoza, en su carácter de Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, promovió acción de inconstitucionalidad, en la que señaló como norma general impugnada y órganos emisores los siguientes:

Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:

- A.** Congreso del Estado de San Luis Potosí
- B.** Gobernador Constitucional del Estado de San Luis Potosí

Norma general cuya invalidez se reclama:

El artículo 277 del Código Penal para el Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto publicado en la edición extraordinaria del Periodo Oficial del Gobierno del Estado denominado "Plan de San Luis" el diecisiete de octubre de dos mil diecisiete.

SEGUNDO. Conceptos de invalidez. Los conceptos de invalidez que hace valer la accionante son en síntesis, los siguientes:

I. La reforma al artículo 277, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de San Luis Potosí vulnera el discurso y la libertad que se encuentran protegidos constitucionalmente, limitando el derecho a la libertad de expresión, sin que dicha restricción sea necesaria para una sociedad democrática.

Previo a su reforma, el artículo combatido contenía las tres acciones que se consideran elementos del tipo penal, es decir denigrar, calumniar u ofender. Sin embargo, la reforma impone una limitación a las personas en su derecho de expresión y manifestación, ya que establece como elemento del tipo penal los actos violentos o agresivos que realice cualquier persona en contra de una autoridad, en ejercicio de sus funciones.

Los términos utilizados por los legisladores como "actos violentos o agresivos" resultan demasiado ambiguos para sancionar todo tipo de conductas para considerarlas como delitos.

El término de violencia es sumamente amplio, pues el mismo puede ser considerado en extremos como violencia moral, abarcando hasta un posible estado de miedo.

En el marco jurídico para ese Estado se encuentra la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de San Luis Potosí, el cual amplió el catálogo en cuanto a la definición de violencia en los siguientes términos:

Artículo 3°. Para efecto de la aplicación de los programas y acciones del Estado y los municipios, que deriven del cumplimiento de la presente Ley y del Programa Estatal, así como para la interpretación de este Ordenamiento, se entiende que los tipos de violencia que se presentan contra las mujeres son:

I. Violencia contra los derechos reproductivos: toda acción u omisión que limite o vulnere el derecho de las mujeres a decidir libre y voluntariamente sobre su función reproductiva, en relación con el número y espaciamiento de los hijos, acceso a métodos anticonceptivos de su elección, acceso a una maternidad elegida y segura, a servicios de atención prenatal, así como a servicios obstétricos de emergencia;

II. Violencia docente: las conductas que dañen la autoestima de las alumnas con actos de discriminación por su sexo, edad, condición social, académica, limitaciones o características físicas, que les infligen maestras o maestros;

III. Violencia económica: toda acción u omisión del agresor que afecta la situación económica de la víctima;

IV. Violencia feminicida: es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado, y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres;

V. Violencia física: cualquier acto material, no accidental, que inflige daño a la mujer a través del uso de la fuerza física, sustancias, armas u objetos, y que puede provocar o no lesiones, ya sean internas, externas o ambas;

(REFORMADA, P.O. 10 DE OCTUBRE DE 2017)

VI. Violencia laboral: la negativa ilegal a contratar a la víctima, o a respetar su permanencia o condiciones generales de trabajo; la descalificación del trabajo realizado, las amenazas, la intimidación, las humillaciones, la explotación, el impedimento a las mujeres de llevar a cabo el período de lactancia previsto en la ley, y todo tipo de discriminación por condición de género;

VII. Violencia obstétrica: es todo abuso, acción u omisión intencional, negligente y dolosa que lleve a cabo el personal de salud, de manera directa o indirecta, que dañe, denigre, discrimine, o de un trato deshumanizado a las mujeres durante el embarazo, parto o puerperio; que tenga como consecuencia la pérdida de autonomía y capacidad de decidir libremente sobre su cuerpo y sexualidad. Puede expresarse en:

a) Prácticas que no cuenten con el consentimiento informado de la mujer, como la esterilización forzada.

b) Omisión de una atención oportuna y eficaz en urgencias obstétricas.

c) No propiciar el apego precoz del niño con la madre, sin causa médica justificada.

d) Alterar el proceso natural de parto de bajo riesgo, mediante su patologización, abuso de medicación, uso de técnicas de aceleración, sin que ellas sean necesarias.

e) Practicar el parto vía cesárea sin autorización de la madre cuando existan condiciones para el parto natural;

VIII. Violencia patrimonial: cualquier acto u omisión que afecta la situación patrimonial de la víctima. Se manifiesta en la transformación, sustracción, destrucción, limitación, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades, y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima;

IX. Violencia política: cualquier acción u omisión cometida por una o varias personas, o servidores públicos, por sí o a través de terceros, que causen daño físico, psicológico, económico, o sexual, en contra de una o varias mujeres, y/o de su familia, para acotar, restringir, suspender, o impedir el ejercicio de sus derechos ciudadanos y político-electorales, o inducirla a tomar decisiones en contra de su voluntad. Puede expresarse en:

a) La imposición por estereotipos de género y la realización de actividades y tareas ajenas a las funciones y atribuciones de su cargo.

b) La asignación de responsabilidades que tengan como resultado la limitación del ejercicio de la función político-pública.

c) Proporcionar a las mujeres candidatas, o autoridades electas o designadas, información falsa, errada, o imprecisa que ocasione una competencia desigual, o induzca al inadecuado ejercicio de sus funciones político-públicas.

d) Evitar por cualquier medio que las mujeres electas, titulares o suplentes, o designadas a una función pública, asistan a la toma de protesta de su encargo, así como a las sesiones ordinarias o extraordinarias, o a cualquier otra actividad que implique la toma de decisiones, impidiendo o suprimiendo el derecho a voz y voto en igualdad de condición que los hombres.

e) Proporcionar al Instituto Nacional Electoral, datos falsos o información incompleta de la identidad, o sexo de la persona candidata.

f) Divulgar o revelar información personal y privada de las mujeres candidatas, electas, designadas, o en ejercicio de sus funciones político-públicas, con el objetivo de menoscabar su dignidad como seres humanos, y utilizar la misma para obtener contra su voluntad la renuncia y/o licencia al cargo que ejercen o postulan;

X. Violencia psicológica: todo acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica y que conlleva a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio;

XI. Violencia sexual: cualquier acto que degrada o daña el cuerpo o la sexualidad de la víctima, o ambas, que atenta contra su libertad, dignidad, seguridad sexual e integridad física, que implica el abuso de poder y la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto, y

XII. Cualquier otra forma análoga que lesione o sea susceptible de dañar la dignidad, integridad o libertad de las mujeres.

La norma impugnada tiene un ámbito de aplicación sumamente extenso y con ello el legislativo restringe la libertad de expresión.

El propio marco jurídico estatal amplía la concepción que tiene de violencia para el Código Penal, al prever la definición del concepto en un ordenamiento jurídico diverso. Y lo que demuestra es que resulta un concepto ambiguo, por la amplitud que se le puede otorgar.

Del Diccionario Jurídico Mexicano de la Universidad Nacional Autónoma de México y en el Diccionario del Español Jurídico editado por la Real Academia de la Lengua, se puede inferir que el término “agresión” tiene una connotación más limitada en su sentido jurídico, considerando dentro de su definición el ataque o acción que tenga como fin el generar un daño en la otra persona.

Los conceptos independientes de “violencia” y “agresión” contenidos en la norma impugnada tienen un ámbito de aplicación sumamente extenso, por lo que restringe el derecho a la libertad de expresión, reconocido en los artículos 6 y 7 de la Constitución Federal, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El Máximo Tribunal ha señalado que para verificar si una limitación a un derecho cumple con las exigencias constitucionales y convencionales establecidas para toda restricción de derechos, debe contener los siguientes elementos: i) establecida en la ley, ii) persigue un fin legítimo y, iii) es necesaria en una sociedad democrática.

La norma está contemplada en la ley y la finalidad perseguida por el legislador al establecer como delito actos violentos o agresivos en contra de un servidor público o funcionario público, pudiera ser compatible con la Constitución Federal y los estándares internacionales; sin embargo, se estima que ello, por sí solo, es insuficiente para tener por satisfecho el requisito de necesidad e idoneidad.

El artículo impugnado es la medida más lesiva contra el ciudadano que decide expresar sus ideas, pues sanciona con privación de la libertad esa expresión de ideas, sin que ello esté verdaderamente justificado. Además, el legislador empleó en la redacción del tipo penal un término demasiado amplio para disuadir y sancionar cierto tipo de conductas que sí caen fuera del discurso protegido, ya sea por estar dirigidas a funcionarios que realizan funciones específicas o que las palabras o expresión realizadas tengan como finalidad única el provocar odio e incitar a la violencia a aquella persona que lo recibe.

Si bien el artículo pretende castigar una conducta no protegida constitucionalmente en un ámbito material que no conforma un discurso protegido, lo cierto es que los términos que utiliza el legislador en el numeral impugnado potencialmente sancionan la expresión de ideas impopulares, provocativas y que para ciertos sectores de la ciudadanía pueden considerarse ofensivas contra funcionarios en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, a pesar de que esas expresiones sí se encuentran protegidas por la Constitución como libertad de expresión.

Los términos utilizados en el tipo penal no pueden ser tan amplios que permitan su utilización para sancionar penalmente las expresiones de los gobernados, en especial cuando éstas son impopulares, provocativas o aquellas que ciertos sectores consideran ofensivas dirigidas a expresar su inconformidad contra ciertos actos de autoridad o con motivo de ellas.

La falta de adecuación o idoneidad del tipo penal puede llevar a que los ciudadanos al dudar acerca de si su comportamiento puede o no ser incluido por las autoridades bajo la amplia noción de violencia o agresión, se inhiban o renuncien por temor a expresarse del modo desenvuelto que es propio de una democracia consolidada.

La reforma legislativa carece de un medio idóneo para “asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás”, en términos del artículo 19.3, inciso a), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Además, el artículo impugnado provoca de facto un silencio en la participación ciudadana, limitando el diálogo por temor a ser sancionado a través de un tipo penal tan ambiguo.

La norma impugnada no cumple con el requisito de necesidad de las medidas restrictivas de derechos, pues el poder punitivo del Estado únicamente debe ejercerse contra ataques sumamente graves a los bienes jurídicamente protegidos. La necesidad de usar el Derecho Penal para imponer limitantes a la libertad de expresión únicamente debe considerarse ante la extrema gravedad de la conducta que se pretende sancionar, como lo ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Usón Ramírez vs. Venezuela*.

II. La reforma al artículo 277 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí viola los derechos a la seguridad jurídica, a la legalidad penal (en su vertiente de taxatividad) y el principio de legalidad.

La reforma impugnada tiene como marco normativo los artículos 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (principio de legalidad y de retroactividad), 14 de la Constitución Federal y 17, fracción II, de la Constitución Política del Estado de San Luis Potosí.

La reforma objetada viola el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal. Si bien establece un tipo penal para sancionar, de su propio contenido no se advierte que el legislador estatal haya dispuesto de forma clara y exacta la descripción típica, pues queda al libre arbitrio de los operadores jurídicos la decisión sobre cuándo es que el actuar del ciudadano se considera violento o agresivo.

El Congreso estatal legisló en la norma impugnada lo que la dogmática establece como un tipo penal abierto y, en consecuencia viola el derecho humano de la seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley.

Los conceptos de “violencia” y “agresión” son totalmente amplios en cuanto a su definición por lo que en sí mismos generan falta de certeza para el gobernado de conocer cuáles son las acciones que penalmente se consideran reprochables, es decir la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia que permita la arbitrariedad en su aplicación.

El mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal que lo que es objeto de prohibición puede ser conocido por el destinatario de la norma, de tal manera que el legislador al crear los tipos penales debe redactarlos de la manera más precisa y clara posible a fin de acatar los principios de seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley penal lo que no se cumplió en la norma combatida.

Para garantizar debidamente la seguridad jurídica de los ciudadanos es necesario que en el artículo impugnado se señale la conducta de manera clara y precisa, no dando cabida a interpretaciones confusas o indeterminadas.

El sentido y alcance del mandato contenido en el artículo 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha sido desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Castillo Petruzzi y otros vs. Perú*, en el que sostuvo que la ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el camino al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad.

Asimismo, cita lo resuelto por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 29/2011, así como diversos criterios emitidos por la Primera Sala en relación con el principio de taxatividad.

La autoridad al establecer un parámetro de limitación a los gobernados para realizar manifestaciones o expresiones de libertad, ideó el tipo penal pero elimina conceptos como denigrar y calumniar, las cuales anteriormente regían el artículo 277 de la Ley Sustantiva Penal en el Estado.

Previo a la reforma impugnada, los gobernados se encontraban en aptitud de enfrentar a la autoridad, siempre y cuando no denigraran ni calumniaran, protegiendo el bien jurídico de la dignidad de la autoridad y la veracidad en cuanto al actuar del imperio.

La redacción actual del tipo penal contenido en el artículo 277, amplió hasta el extremo de incluir los vocablos violencia y agresión, pudiendo abarcar un infinito número de posibilidades hasta la de agredir a la autoridad con la verdad o violentar a las autoridades al hacer pública la verdad.

No resultan claros los alcances que puede tener el tipo en cuanto a los conceptos de “violencia” y “agresión”, ni gramaticalmente ni en contraste con diversos cuerpos normativos ni aún menos en el contexto de la norma.

Una interpretación tan amplia abriría un campo inadmisibles a la arbitrariedad y restringiría de raíz la libertad de expresión que forma parte integral del orden público mismo.

TERCERO. Preceptos que se consideran vulnerados. Artículos 1o., 6o., 7o., 14 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 1, 2, 5 y 6 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, y los preceptos 8 y 17 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.

CUARTO. Admisión. Mediante proveído de diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a esta acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 147/2017 y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Fernando Franco González Salas¹.

Por auto de veintiuno de noviembre siguiente, el Ministro instructor admitió la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma impugnada y al ejecutivo que la promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO. Informe del Poder Ejecutivo. Al rendir su informe, sostuvo la constitucionalidad de las normas impugnadas, con base en los argumentos que se sintetizan a continuación.

La reforma en controversia derivó de las discusiones que tuvieron los señores Ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de la figura del delito de ultrajes a la autoridad y sobre la inconstitucionalidad de éste, al considerar que viola en principio de legalidad y seguridad jurídica.

Tomando como base lo anterior, la legislatura local reformó el delito de ultrajes a la autoridad por atentar contra la libertad de expresión, porque substancialmente vulneraba el principio de taxatividad, debido a que ultraje es un concepto muy abierto en el cual cabrían muchísimas connotaciones.

Bajo el contexto anterior, la legislatura coincidió con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que la libertad de expresión no es absoluta, porque tiene límites tendientes a equilibrar el derecho del individuo frente a terceros y la sociedad, sin que pueda en ejercicio de ese derecho provocar algún delito o perturbar el orden público.

La reforma no restringe el derecho a la libertad de expresión ni fija un límite a través de un delito, sino que por el contrario promueve el respeto a los principios morales del hombre, sus legítimos derechos y dignidad, específicamente de los servidores o funcionarios públicos o agentes de la autoridad.

Si bien las ideas u opiniones no pueden ser limitadas, porque la libre comunicación de pensamientos es una garantía constitucional, quien realice ese tipo de actividades debe responder a su abuso, cuando contravengan el respeto a la vida, a la moral y a la paz pública.

La reforma en estudio no constituye una limitación al derecho de expresión porque cumple con las exigencias constitucionales. No excede limitaciones que previamente fueron establecidas. Persigue un fin legítimo y resulta necesaria en nuestra sociedad democrática.

La sanción prevista en el artículo combatido de ninguna manera es la medida más lesiva contra el ciudadano que decide expresar sus ideas, porque lo que pretende sancionarse es al ciudadano que ejecute un acto violento o agresivo en contra de un servidor o funcionario público o agente de la autoridad, en el acto de ejercer lícitamente sus funciones o con motivo de ellas, cuando traspase las limitaciones específicas establecidas en la Constitución y en el Derecho convencional para ejercer su libertad de expresión.

No se puede concebir que la libertad de expresión no tenga límites y que el legislador no esté legitimado para emitir normas sobre el modo de su ejercicio dentro de los parámetros previamente establecidos en la Carta Magna.

¹ Foja 83.

El artículo 7 de la Constitución Federal evidencia con claridad la intención de contener dentro de parámetros estrictos las limitaciones a la libertad de expresión, al establecer que ésta no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública, destacando la imposibilidad de someter la manifestación de ideas a inquisiciones de los poderes públicos.

Por ello, el tipo penal que plasma la reforma no pretende sancionar la expresión de ideas, sino sancionar los excesos previamente tasados a la libertad de expresión que de forma violenta o agresiva pretendan intencionalmente causar daño, lesión o menoscabo en la moral, los derechos, la vida privada, el honor, dignidad y derecho a la intimidad personal que se encuentran tutelados por la Constitución.

El tipo penal impugnado va referido a la intencionalidad y dolo para causar un daño, lesión o menoscabo en el servidor o funcionario público y así proteger el bien jurídico tutelado.

La reforma está dirigida a proteger el bien jurídico tutelado por la norma, el cual se traduce en que la autoridad pueda llevar a cabo el ejercicio de sus funciones con el respeto de los particulares, pues son los representantes del Estado y los guardianes del orden.

En la exposición de motivos se refirió que es necesario proteger el ejercicio de las funciones públicas específicas, como las que realizan los agentes de la policía; los inspectores estatales o municipales, los actuarios, los notificadores, etcétera, entendiéndose que es obligación de los ciudadanos permitir el correcto ejercicio de las funciones y de la actuación de las autoridades, siempre que éstas cumplan con sus facultades y se deriven del cumplimiento de un mandato legal y/o derivado del mando de un superior jerárquico de quien reciben órdenes.

Por cuanto hace al supuesto amplio margen que tiene el operador jurídico para aplicar el artículo reformado, entra la valoración del juzgador de distinguir lo que realmente sea un acto violento o agresivo con la finalidad de dañar, lesionar u ofender a la autoridad en el ejercicio de sus funciones.

En cuanto al aspecto de sancionar con pena privativa de la libertad a quienes ejecuten el delito en comento, dicha pena entra al ámbito de la libertad de configuración legislativa del Estado de San Luis Potosí y por ende, ello no lo hace inconstitucional, pues el precepto respondió al entorno político, económico y social de nuestra entidad federativa.

El Poder Legislativo tipificó correctamente la conducta para sancionar a quien ejecute actos violentos o agresivos en contra de un servidor público o funcionario en el acto de ejercer lícitamente sus funciones o con motivo de ellas, además de la que le corresponda por el delito cometido, cumpliendo el requisito de taxatividad.

Dado que el delito de ultrajes a la autoridad, daba mucho margen al operador jurídico para aplicarlo prácticamente a cualquier manifestación, el principio de taxatividad se lesionaba frente a una indefinición de la conducta del sujeto activo del delito, motivo por el cual la legislatura del Estado modificó el tipo penal con la finalidad de precisar los actos y conductas ilícitas a sancionar.

La reforma combatida atiende al principio de taxatividad porque la norma precisa sus limitantes a ciertas circunstancias específicas con el fin de brindar seguridad jurídica y a la igualdad en la aplicación de la ley. Se realizó con la finalidad de resolver un problema de taxatividad de la norma, para que los particulares frente a la autoridad conozcan con certeza cuál es la conducta prohibida y cuál la permitida.

El artículo en referencia, incluye aspectos objetivos y subjetivos del tipo penal, es decir como componente objetivo establece la conducta o ejecución de un acto violento o agresivo que exterioriza una persona en contra de un servidor público y como componente subjetivo la intencionalidad, es decir, el dolo para causar un daño o lesión al realizar la conducta exterior descrita.

Al reformar el tipo penal se analizó la necesidad de proteger el ejercicio de las funciones públicas específicas, como las que realizan los agentes de la policía, inspectores, actuarios, etcétera, ya que estos servidores públicos en ejercicio de sus funciones son sujetos de agresiones verbales o físicas, motivo por el cual se reformó para que éste sancione los delitos cometidos contra los servidores públicos y así proteger sus actividades.

No se está ante un tipo penal abierto, porque los conceptos de violencia y agresión, llevan implícito un dolo, cuyo fin es el de producir un daño, lo cual constriñe al juzgador a valorar y analizar la presunción de la intencionalidad del delito, cuyo resultado que se produzca puede ser reprochable a título de dolo.

La supuesta ambigüedad de la descripción que refiere el accionante no es a tal grado que ocasione que la autoridad judicial sea la encargada de determinar la descripción típica porque no se trata de un problema de taxatividad, sino si las normas de actuación de los particulares frente a la autoridad se encuadran en su derecho de libertad de expresión o no.

En conclusión, la reforma no constituye una transgresión directa al derecho y garantía de la libertad de expresión, pues no pretende penalizar o sancionar la expresión de ideas impopulares, sino que por el contrario se enfoca a proteger un bien jurídico tutelado, el cual es que la autoridad pueda llevar a cabo el ejercicio de sus funciones con el respeto de los particulares.

SEXTO. Informe del Poder Legislativo. Al rendir su informe, el Congreso del Estado de Morelos sostuvo que la reforma al Código Penal del Estado fue como consecuencia de armonizar la legislación en atención a la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 277 del Código Penal del Estado, pronunciada por el Alto Tribunal en los juicios de amparo en revisión 2255/2015 y 4436/2015.

En la especie con motivo de las reformas contenidas en el decreto legislativo en estudio, se estableció un tipo distinto al de ultrajes a la autoridad, que pena los actos de violencia o agresiones en contra de un funcionario o agente de la autoridad en el ejercicio lícito de sus funciones o con motivo de ellas, sin que se establezca una simple sanción por la manifestación o expresión de ideas, lo que resulta progresivo con el reconocimiento de tal derecho humano en el Código Penal del Estado.

La disposición normativa en estudio es precisa en cuanto a la conducta sancionada. El Poder legislativo tiene la facultad de proteger, mediante la ley, el ejercicio de las funciones públicas. La norma combatida busca proteger el ejercicio lícito de las funciones de los servidores públicos, a efecto de salvaguardar su actuación, así como su integridad. La conducta sancionada es el despliegue de actos violentos o agresivos que sean perpetrados en contra de agentes de la autoridad en ejercicio lícito de sus funciones.

De la redacción del artículo impugnado, deben actualizarse los siguientes supuestos: el despliegue de actos violentos o agresivos; que dichos actos tengan como destinatario un funcionario o agente de la autoridad; que los citados actos violentos o agresivos sean perpetrados cuando el funcionario o agente de la autoridad se encuentre en el ejercicio o con motivo de las funciones que la ley le confiere; y que el ejercicio de las funciones de la autoridad se encuentren apegadas al marco legal aplicables.

La disposición penal es clara en cuanto a su formulación, de tal manera que su destinatario se encuentra en plenitud de conocimiento de la conducta típica objeto de prohibición, sin que quepa lugar a duda o incertidumbre; cumpliendo a su vez con la finalidad de salvaguardar el ejercicio de sus funciones públicas, sin que en el caso se sancione en modo alguno la expresión de ideas, como lo pretende sostener el accionante.

El principio de taxatividad no puede traducirse en que para cada tipo penal, el legislador tenga que definir cada vocablo o locución utilizada al redactarlo y, asimismo, la taxatividad debe atender al contexto en el que se desarrollan las disposiciones legales.

SÉPTIMO. Cierre de la instrucción. En proveído de veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, encontrándose instruido el procedimiento, se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO

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 Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ya que se plantea la posible contradicción entre un artículo del Código Penal del Estado de San Luis Potosí con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma parte.

SEGUNDO. Oportunidad. Por ser una cuestión de orden público y estudio preferente, se analizará, en primer lugar, la oportunidad de la acción.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal², dispone que el plazo para interponer la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales a partir del día siguiente que fue publicada la norma, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

La norma impugnada se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí el diecisiete de octubre de dos mil diecisiete, que obra agregado al expediente³, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo transcrito, el plazo para promover la acción transcurrió a partir del día siguiente al de la fecha de su publicación, es decir, del miércoles dieciocho de octubre al jueves dieciséis de noviembre de dos mil diecisiete, por lo que al ser presentada en la última fecha mencionada, según se advierte del sello que obra al reverso de la foja sesenta y tres del expediente, resulta oportuna.

² 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 impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial, si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse al primer día hábil siguiente.

³ Foja 228 del expediente.

TERCERO. Legitimación. Suscribe el escrito respectivo, Jorge Andrés López Espinosa, en su carácter de Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, lo que acredita con la copia certificada de la designación en ese cargo.⁴

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, establece que los organismos de protección de los derechos humanos en los estados equivalentes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrán promover la inconstitucionalidad de las leyes emitidas por las legislaturas locales, que sean contrarias a los derechos humanos.

Por otro lado, la representación y las facultades del Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí se encuentran consagradas en el artículo 33, fracción I, de la Ley que regula el mencionado órgano.⁵

En el caso, dicho funcionario ejerce la acción en contra del artículo 277 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, por considerarlo contrario a derechos humanos en tanto no se adecuan al marco internacional en la materia, por lo que cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

CUARTO. Causales de improcedencia. El Tribunal Pleno no advierte de oficio motivo de improcedencia o de sobreseimiento en el presente asunto, aunado a que las autoridades que rindieron informe no plantearon causas de improcedencia.

QUINTO. Estudio de fondo. La Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí planteó que el artículo 277, párrafo primero, del Código Penal para ese Estado vulnera los derechos a la libertad de expresión y a la legalidad. El argumento principal por el que se alega la transgresión a esos derechos, se traduce en la ambigüedad de los términos con los que fue construido el tipo penal, lo que impide definir con claridad los medios y parámetros para calificar los actos sancionados en esa norma penal.

Los conceptos de invalidez son **fundados**, dado que la norma general impugnada vulnera el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

El principio de taxatividad, cuya vulneración alega la recurrente, ha sido materia de reiterados pronunciamientos de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los que se ha precisado su fundamento, definición y alcances, así como la forma de analizar su cumplimiento.

En la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 95/2014⁶, se reseñan los principales pronunciamientos sobre este tema y se fija el parámetro de control constitucional, en que se funda la decisión de este asunto.

En el referido precedente, quedó establecido que el principio de taxatividad está reconocido en los artículos 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 9 de la citada Convención, establece el principio de legalidad, en los términos siguientes⁷:

Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si con posterioridad a la comisión del delito la ley dispone la imposición de una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello.

En la interpretación de esa norma convencional, se atendió a lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el Caso de *Fermín Ramírez vs. Guatemala*, por sentencia de veinte de junio de dos mil cinco (párrafo 90) y el Caso *Castillo Petruzzi y otros vs. Perú*, por sentencia de treinta de mayo de mil novecientos noventa y nueve (párrafo 121), respectivamente, cuyos contenidos son los siguientes:

90. El principio de legalidad constituye uno de los elementos centrales de la persecución penal en una sociedad democrática. Al establecer que 'nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable', el artículo 9 de la Convención obliga a los Estados a definir esas 'acciones u omisiones' delictivas en la forma más clara y precisa que sea posible. Al respecto, la Corte ha establecido:

⁴ Foja 64 del expediente

⁵ Artículo 33. La Presidencia de la Comisión encabeza y dirige las tareas sustantivas del organismo en materia de defensa y promoción de los Derechos Humanos, y preside su administración. Su titular contará con las siguientes atribuciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión;

⁶ Fallada el siete de julio de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

⁷ Al respecto señala Thomas Antkowiak: "Aunque el principio de máxima taxatividad legal no está expresamente establecido por el artículo 9, la Corte ha declarado violaciones a sus disposiciones cuando los códigos penales no contienen definiciones claras y precisas [...]". "Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada". Suprema Corte de Justicia de la Nación y Konrad Adenauer Stiftung. 2014. p. 258.

[...] Con respecto al principio de legalidad en el ámbito penal, [...] la elaboración de los tipos penales supone una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales.

En un Estado de Derecho, los principios de legalidad e irretroactividad presiden la actuación de todos los órganos del Estado, en sus respectivas competencias, particularmente cuando viene al caso el ejercicio de su poder punitivo.

En un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que las sanciones penales se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y previa una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita.

En este sentido, corresponde al juez penal, en el momento de la aplicación de la ley penal, atenerse estrictamente a lo dispuesto por ésta y observar la mayor rigurosidad en el adecuamiento de la conducta de la persona incriminada al tipo penal, de forma tal que no incurra en la penalización de actos no punibles en el ordenamiento jurídico.

121. La Corte entiende que en la elaboración de los tipos penales es preciso utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles, dando pleno sentido al principio de legalidad penal. Este implica una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos no punibles o conductas ilícitas sancionables con medidas no penales. La ambigüedad en la formulación de los tipos penales genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionarla con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la vida o la libertad. Normas como las aplicadas en el caso que nos ocupa, que no delimitan estrictamente las conductas delictuosas, son violatorias del principio de legalidad establecido en el artículo 9 de la Convención Americana.

Asimismo, el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Federal establece:

Artículo 14.- (...)

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 95/2014, se recordó que en la interpretación de la porción normativa transcrita, la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido lo siguiente:

- a) La garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe quedar redactada de tal forma que los términos mediante los cuales especifiquen los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos.
- b) La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar leyes con expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señala como típicas.
- c) Las leyes deben incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado.⁸

⁸ El análisis anterior se encuentra en la tesis aislada P. IX/95, del Tribunal Pleno. Tesis publicada en la página 82, del Tomo I, correspondiente a mayo de 1995, Materias Penal y Constitucional, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza, resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República."

Asimismo, la jurisprudencia 1a./J.10/2006, dictada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la hoja 84, del tomo XXIII, correspondiente a marzo de 2006, Materias Constitucional y Penal, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, que dice: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY PENAL. LA GARANTÍA, CONTENIDA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, TAMBIÉN OBLIGA AL LEGISLADOR. El significado y alcance de dicha garantía constitucional no se limita a constreñir a la autoridad jurisdiccional a que se abstenga de imponer por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al hecho delictivo de que se trata, sino que también obliga a la autoridad legislativa a emitir normas claras en las que se precise la conducta reprochable y la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito, a fin de que la pena se aplique con estricta objetividad y justicia; que no se desvíe ese fin con una actuación arbitraria del juzgador, ni se cause un estado de incertidumbre jurídica al gobernado a quien se le aplique la norma, con el desconocimiento de la conducta que constituya el delito, así como de la duración mínima y máxima de la sanción, por falta de disposición expresa."

A su vez, en dicho precedente se retomó lo resuelto por este Tribunal Pleno en la diversa acción de inconstitucionalidad 29/2011. En ese fallo se aclaró que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones, y se definió el principio de taxatividad como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas⁹.

Asimismo, se explicó que comúnmente se entiende al principio de taxatividad como una de las tres formulaciones del **principio de legalidad**, el cual abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley.

Además se reconoció que la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado;¹⁰ por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas si y sólo si se detecta la **certeza absoluta** de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino más bien lo que se pretende es que el grado de imprecisión sea razonable, es decir, que el precepto sea lo **suficientemente claro** como para reconocer su validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.

El otro extremo es la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, **un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica**; la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del Derecho, se insiste, son los valores subyacentes al principio de taxatividad.

Con relación al grado de precisión que se exige en las normas penales, en ambas acciones de inconstitucionalidad, el Tribunal Pleno citó la jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.) de la Primera Sala, cuyo contenido es el siguiente:

PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto

⁹ Véase, Ferreres Comellas, Víctor, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia. Una perspectiva constitucional*, Madrid, Civitas, 2002, p. 21.

¹⁰ "Ahora bien [...] la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado. La precisión y la imprecisión constituyen los extremos de un continuo en el que existen infinitud de grados. No es fácil determinar a partir de qué zona del continuo hay que considerar la imprecisión deja de ser «tolerable» y pasa a ser «excesiva» [...] Como la precisión o imprecisión se predica finalmente del precepto enjuiciado, ocurrirá entonces lo siguiente: a) Si se concluye que el precepto es suficientemente preciso, se considerará que es constitucionalmente válido (a los efectos del test de taxatividad), aunque se presenten algunos casos dudosos. 2) Si, por el contrario, se concluye que el precepto es demasiado impreciso, se reputará constitucionalmente inválido y, en consecuencia, no se podrá aplicar a ningún caso, aunque se trate de un caso claro". (Ferreres Comella, Víctor, *El principio de taxatividad...*, op. cit., p. 120).

*de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas.*¹¹

En la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 95/2014, se destacó que ante dichas formulaciones del principio de legalidad en materia penal deriva la importancia que la dogmática jurídico-penal asigna al elemento del delito llamado tipicidad, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis delictiva descrita en la ley y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

La tipicidad es un presupuesto indispensable del acreditamiento del injusto penal y constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, como pilar de un sistema de derecho penal en un estado democrático de Derecho.

Se sostuvo que del principio de legalidad deriva la formulación de taxatividad, que exige la formulación de términos precisos del supuesto de hecho de las normas penales, a partir de dos directrices: a) la reducción de vaguedad de los conceptos usados para determinar los comportamientos penalmente prohibidos; y, b) la preferencia por el uso descriptivo frente al uso de conceptos valorativos.¹²

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

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

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

Sin embargo, en ese mismo fallo se aclara que el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador penal a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable; por tanto, no se puede exigir una determinación máxima. Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz consistente en que los textos legales que contienen las normas penales únicamente deben describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas; la exigencia en cuanto a la claridad y precisión es gradual.¹³

También se precisó que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión no debe efectuarse teniendo en cuenta únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir (i) tanto a la gramática, (ii) como en contraste (u observando) dicha expresión en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa. Incluso, la Primera Sala de este Tribunal ha ido más allá al considerar imprescindible atender (iii) al contexto en el cual se desenvuelven las normas, (iv) y a sus posibles destinatarios.¹⁴

¹¹ Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 8, Julio de 2014, Tomo I, página 131.

¹² Moreso, José Juan, "Principio de legalidad y causas de justificación (Sobre el alcance de la taxatividad)", *Doxa. Cuadernos de filosofía del Derecho*, número 24, Universidad de Alicante, 2001, p. 527.

¹³ Véase al respecto, el estudio de Víctor Ferreres Comella. *El principio de taxatividad...*, op. cit., pp. 21 y ss.

¹⁴ La legislación no sólo debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella, sino también se debe atender al contexto en que se desenvuelven las normas (para observar si dentro del mismo se puede tener un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento). En cuanto a los puntos (iii) y (iv), en sentido idéntico ya se ha pronunciado la Primera Sala en las consideraciones del Amparo en Revisión 448/2010, en sesión de 13 de julio de 2011. Y en un sentido similar en la jurisprudencia 1/2006, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, de Febrero de 2006, Página 537, cuyo rubro es: "LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS"; así como "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS", Décima Época, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 8, Julio de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 54/2014 (10a.), Página: 131.

Pues bien, en atención a lo resuelto en los reseñados precedentes, la norma que prevea alguna pena o describa alguna conducta que deba ser sancionada penalmente resultará inconstitucional por vulnerar el principio de taxatividad, ante su imprecisión excesiva o irrazonable, en un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica.

En el presente caso, se analizará, con base en los elementos reconocidos en los precedentes citados, si el artículo 277 del Código Penal para el Estado de San Luis Potosí alcanza el grado de claridad y precisión que exige el principio de taxatividad.

La disposición impugnada es la siguiente:

TÍTULO DÉCIMO SEGUNDO

DELITOS CONTRA LA AUTORIDAD, E INSTITUCIONES DE AUXILIO

REFORMADA SU DENOMINACIÓN, P.O. 17 DE OCTUBRE DE 2017)

CAPÍTULO V

Delitos Cometidos Contra Servidores Públicos o Agentes de la Autoridad en Ejercicio de sus Funciones

(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], P.O. 17 DE OCTUBRE DE 2017)

ARTÍCULO 277. Quien ejecute actos violentos o agresivos en contra de un servidor o funcionario público, o agente de la autoridad, en el acto de ejercer lícitamente sus funciones o con motivo de ellas, se le aplicará de uno a seis años de prisión, y sanción pecuniaria de cien a trescientas unidades de medida de actualización, además de la que le corresponda por el delito cometido.

(DEROGADO SEGUNDO PÁRRAFO, P.O. 17 DE OCTUBRE DE 2017)

(DEROGADO TERCER PÁRRAFO. P.O. 17 DE OCTUBRE DE 2017)

El tipo penal impugnado se ubica bajo la denominación “*Delitos Cometidos contra Servidores Públicos o Agentes de la Autoridad en Ejercicio de sus Funciones*”, y contiene los siguientes elementos:

- a) La existencia de una conducta consistente en ejecutar actos violentos o agresivos (verbo rector del tipo o conducta que se prohíbe).
- b) Realizada por cualquier persona (el tipo no requiere una calidad específica del sujeto activo; emplea la expresión “al que”).
- c) La acción debe dirigirse hacia *un servidor o funcionario público, o agente de la autoridad* (el tipo exige la calidad específica del sujeto pasivo).
- d) La acción debe realizarse cuando la autoridad se encuentra *en el acto de ejercer lícitamente sus funciones o con motivo de ellas* (el tipo exige una ocasión específica).

Dadas las denominaciones del título y capítulo en que se encuentra ubicada la disposición, se advierte que busca proteger el orden público, y especialmente a los servidores públicos o agentes de la autoridad en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

En la exposición de motivos se mencionó que se buscaba proteger la actuación de los agentes de policía, inspectores estatales o municipales, los actuarios o notificadores.¹⁵ Sin embargo, no se acota esa protección, de manera que la protección de la norma impugnada alcanza a todos los servidores públicos, con independencia de las funciones y responsabilidades que les asigna el ordenamiento jurídico.

La acción típica incluye cualquier acto agresivo o violento, sea verbal o físico, que se ejecuta en contra de un servidor público en ejercicio lícito de sus funciones o con motivo de ellas, con la finalidad de proteger la actividad de estos últimos.

¹⁵ En la exposición de motivos del decreto legislativo de once de octubre de dos mil diecisiete, se afirma:

“Por tanto, es que el injusto penal en comento [ultrajes a la autoridad] queda suprimido del catálogo de conductas que el Código Penal del Estado castiga; sin embargo, es necesario proteger el ejercicio de las funciones públicas específicas, como las que realizan los agentes de policía, los inspectores estatales o municipales; los actuarios; los notificadores; por enunciar algunos, ya que estos servidores públicos, en ejercicio de sus funciones, son sujetos de agresiones verbales o físicas, por lo que se adecua en el Título Décimo Segundo la denominación del capítulo V, y el artículo 277, para éste sancione los delitos cometidos contra servidores públicos, y así proteger sus actividades, y castigar a quienes cometan un delito en su contra, cuando éstos se encuentren en ejercicio de sus funciones”.

El adjetivo “agresivo”, en el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española¹⁶, tiene nueve acepciones. Para calificar un acto, con la connotación que interesa en este asunto, se pueden identificar dos acepciones:

3. *adj. Que implica provocación o ataque. Discurso agresivo. Palabras agresivas.*

7. *adj. Que resulta llamativo o rompe con el orden establecido. Estética agresiva.*¹⁷

A su vez, “agresión” significa ‘acto de acometer a alguien para matarlo, herirlo o hacerle daño’; se aclara en el Diccionario que también se usa en sentido figurado.

En el *Diccionario de la Lengua Española*, el adjetivo “violento” aplicado para calificar actos encuentra el siguiente significado: “ 4. *adj. Que implica el uso de la fuerza, física o moral*”.¹⁸

La expresión “ejecutar actos violentos o agresivos” incluye un conjunto amplio de actos, sobre todo si la disposición en su letra no limita la conducta sólo al uso de la fuerza física, y además en la exposición de motivos de la iniciativa, se mencionó la intención de proteger a los servidores públicos de agresiones físicas o verbales.

Es cierto que el precepto establece la conducta por la cual se le sancionará, a saber ejecutar un acto violento o agresivo en contra de servidores públicos y también precisó la pena a la que se haría acreedor el responsable; asimismo, el legislador persiguió un fin legítimo como es proteger el orden público, mediante la seguridad de los servidores públicos en el ejercicio de las funciones públicas o con motivo de ellas.

Sin embargo, la descripción típica es susceptible de que con la formulación verbal o escrita que causa molestia o incomoda a cualquier servidor público en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, al no contenerse en la propia ley las aclaraciones y precisiones necesarias para evitar su aplicación arbitraria.

El tipo penal únicamente agrega elementos que establecen un sujeto pasivo calificado (tiene que ser servidor público, funcionario o autoridad) y la ocasión (en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas). Tales elementos dan una tutela especial a la autoridad en las condiciones referidas, pero no restringen el ámbito de aplicación de la norma, calificado únicamente por el término “acto violento o agresivo”.

Las únicas precisiones adicionales que contiene la norma impugnada son insuficientes para limitar razonablemente el conjunto de conductas que pueden actualizar ese tipo penal y que amerita la respuesta punitiva del Estado; el enunciado normativo es abierto al grado que en cada caso la autoridad ministerial o judicial, es quien califica, según su arbitrio, las palabras, expresiones, gesticulaciones o hechos que actualizan un acto violento o agresivo, con la única referencia a la comprensión social y contextual de lo que constituye un acto violento o agresivo que amerita el reproche penal, lo que sin duda genera incertidumbre y confusión en los destinatarios de la norma.

¹⁶ Consultado en el Portal de Internet de la Real Academia Española <<http://www.rae.es/>>./

¹⁷ agresivo, va

Del lat. *aggressus*, part. de *aggredi* ‘agredir’, e -ivo.

1. adj. Dicho de una persona o de un animal: Que tiende a la violencia.

2. adj. Propenso a faltar al respeto, a ofender o a provocar a los demás.

3. adj. Que implica provocación o ataque. Discurso agresivo. Palabras agresivas.

4. adj. Que dificulta la vida. Clima agresivo.

5. adj. Que extiende el daño de manera muy rápida. Tumor agresivo.

6. adj. Dicho de un producto o de un tratamiento: Que causa lesiones o perjuicios inherentes al beneficio que procura. Quimioterapia agresiva. Fertilizante agresivo.

7. adj. Que resulta llamativo o rompe con el orden establecido. Estética agresiva.

8. adj. Que actúa con dinamismo, audacia y decisión. Ejecutivo agresivo. Empresa agresiva.

9. adj. Propio de quien actúa de manera agresiva. Prácticas comerciales agresivas.

¹⁸ Consultado en el mismo Portal de Internet.

violencia

Del lat. *violentia*.

1. f. Cualidad de violento.

2. f. Acción y efecto de violentar o violentarse.

3. f. Acción violenta o contra el natural modo de proceder.

4. f. Acción de violar a una persona.

violento, ta

Del lat. *violentus*.

1. adj. Dicho de una persona: Que actúa con ímpetu y fuerza y se deja llevar por la ira.

2. adj. Propio de la persona violenta.

3. adj. Que implica una fuerza e intensidad extraordinarias.

4. adj. Que implica el uso de la fuerza, física o moral.

5. adj. Que está fuera de su natural estado, situación o modo.

6. adj. Dicho del sentido o la interpretación que se da a lo dicho o escrito: Falso, torcido, fuera de lo natural.

7. adj. Dicho de una situación: Embarazosa.

8. adj. Dicho de una persona: Que se encuentra en una situación embarazosa.

Además, el tipo penal incluye en su descripción la ejecución de “actos violentos o agresivos”. Esta fórmula también genera incertidumbre, pues emplea los dos términos de violencia y agresión, obligando a otorgar un alcance distinto a cada uno de ellos. Lo anterior genera la necesidad de interpretarlos como dos elementos de grado, es decir, como una escala sucesiva: la agresión inicialmente y la violencia en segundo lugar.

La violencia es un concepto utilizado con frecuencia en tipos penales y agravantes como un elemento normativo de valoración cultural, el cual incluye en una de sus acepciones el empleo del uso de la fuerza, física o moral. En ese sentido, con la redacción del tipo penal, sanciona también los “actos agresivos” que no tienen la calidad de violentos. De no ser así, su inclusión habría sido redundante y carecería de sentido. En consecuencia, al adoptar en la descripción típica el adjetivo “agresivo” como un concepto distinto al de “violencia”, deja un amplio conjunto de conductas al arbitrio del intérprete, y puede derivar en su aplicación en actos no predeterminados por la norma, ante la dificultad de identificar la entidad de aquellos actos agresivos, que no siendo violentos, deben ser sancionados penalmente.

Sobre una cuestión similar a la planteada en este asunto, en relación con el delito de injuria regulado en un Código de Justicia Militar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos emitió pronunciamiento que ilustra las razones por las que este tipo de descripciones típicas resultan contrarias al principio de legalidad. En el Caso *Usón Ramírez vs. Venezuela* (párrafo 56), sostuvo lo siguiente:

56. En el presente caso, la Corte observa que el tipo penal del artículo 505 del Código Orgánico de Justicia Militar¹⁹ no establece los elementos que constituyen la injuria, ofensa o menosprecio, ni especifica si es relevante que el sujeto activo impute o no hechos que atenten al honor o si una mera opinión ofensiva o menospreciante, sin imputación de hechos ilícitos, por ejemplo, basta para la imputación del delito. Es decir, dicho artículo responde a una descripción que es vaga y ambigua y que no delimita claramente cuál es el ámbito típico de la conducta delictiva, lo cual podría llevar a interpretaciones amplias que permitirían que determinadas conductas sean penalizadas indebidamente a través del tipo penal de injuria²⁰. La ambigüedad en la formulación de este tipo penal genera dudas y abre el campo al arbitrio de la autoridad, particularmente indeseable cuando se trata de establecer la responsabilidad penal de los individuos y sancionar su conducta con penas que afectan severamente bienes fundamentales, como la libertad. Además, dicho artículo se limita a prever la pena a imponerse, sin tomar en cuenta el dolo específico de causar descrédito, lesionar la buena fama o el prestigio, o inferir perjuicio al sujeto pasivo. Al no especificar el dolo requerido, dicha ley permite que la subjetividad del ofendido determine la existencia de un delito, aun cuando el sujeto activo no hubiera tenido la voluntad de injuriar, ofender o menospreciar al sujeto pasivo. Esta afirmación adquiere mayor contundencia cuando, de acuerdo a lo expuesto por el propio perito propuesto por el Estado en la audiencia pública del presente caso, en Venezuela “[n]o existe una definición legal de lo que es honor militar”²¹.

Con base en lo expuesto, se concluye que en el artículo 277, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de San Luis Potosí no está debidamente definida la conducta típica para establecer los límites en los que puede operar la manifestación más drástica del Estado, el *ius puniendi*. No están debidamente definidos cuáles actos o conductas (palabras, gestos o hechos) rebasan el umbral necesario para ser sancionados penalmente, en perjuicio de la libertad personal. Además, ello impide que los destinatarios de la norma (cualquier persona) puedan saber con razonable precisión cuál es la conducta que en su interacción con la autoridad será sancionada penalmente, por considerarse acto violento o agresivo.

No pasa inadvertido que al resolver la acción de inconstitucionalidad 149/2017,²² este Tribunal Pleno abordó la connotación del término “violencia” como un elemento normativo del tipo penal previsto en el artículo 240-d, fracción I, del Código Penal para el Estado de Guanajuato, que sanciona a quien “Utilizando violencia evite que se ejerza la actividad periodística”. Al respecto, se determinó que la inclusión de ese elemento no implica falta de claridad y precisión legal contrarios al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

¹⁹ “Dicho artículo dispone que “[i]ncurrirá en la pena de tres a ocho años de prisión el que en alguna forma injurie, ofenda o menosprecie a las Fuerzas Armadas Nacionales o alguna de sus unidades” (*supra* párr. 38).”

²⁰ “Cfr. *Caso Palamara Iribarne*, *supra* nota 47, párr. 92.”

²¹ “Peritaje del señor Ángel Alberto Bellorín rendido ante la Corte Interamericana en audiencia pública celebrada el 1 de abril de 2009.”

²² Aprobada el diez de octubre de dos mil diecinueve, unanimidad de diez votos a favor de la propuesta del proyecto, con anuncio de voto concurrente de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá; la señora Ministra Piña Hernández vota en contra de las consideraciones de las páginas 39 y 40 —que precisó—; y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de consideraciones y con anuncio de voto concurrente.

De manera específica, en cuanto al concepto de “violencia”, en dichos precedentes se estableció que los denominados **elementos normativos de tipo cultural o legal** son un caso en donde se puede contemplar una participación conjunta para no sólo tener suficientemente determinada una expresión, sino para posteriormente buscar alcanzar una mayor concreción²³, pues a partir de la presunción de que el legislador es racional puede entender que si no se estableció una definición cuyos límites materiales estuvieran definidos por la ley, es porque se consideró que los gobernados podían adecuar su conducta a las normas aplicables sin necesidad de acudir a una definición legal previamente establecida²⁴.

No obstante, en la presente acción de inconstitucionalidad no puede arribarse a la misma conclusión, porque, como se ha demostrado, el enunciado normativo carece de las precisiones necesarias para evitar su aplicación arbitraria, al incluir un conjunto amplio de conductas.

En ese sentido, el concepto de invalidez es fundado, y este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el artículo 277, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de San Luis Potosí debe considerarse violatorio del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, reconocido en el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al haberse concluido que la disposición impugnada transgrede el principio de taxatividad, resulta innecesario el análisis de los demás conceptos de invalidez, pues ello en nada variaría la conclusión alcanzada, resultando aplicable a este respecto la tesis P./J. 37/2004²⁵, de rubro y texto siguientes:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.

SEXTO. Efectos. Con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, la invalidez del artículo 277, párrafo primero, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, surtirá efectos retroactivos al dieciocho de octubre de dos mil diecisiete, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado.

La anterior declaración de invalidez con efectos retroactivos, surtirá efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.

Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, así como a los Tribunales Colegiado y Unitario del Noveno Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial de San Luis Potosí y a la Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 277, párrafo primero, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto 726, publicado en el Periódico Oficial “Plan de San Luis” de dicha entidad federativa el diecisiete de octubre de dos mil diecisiete, en términos del considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos retroactivos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí, de conformidad con los términos precisados en el considerando sexto de esta ejecutoria.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial “Plan de San Luis” de dicha entidad federativa, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes, así como al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, así como a los Tribunales Colegiado y Unitario del Noveno Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial de San Luis Potosí y a la Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí. En su oportunidad, archívese el expediente.

²³ Incluso esta visión es deseable desde la perspectiva de la justicia en el caso concreto; es decir, en donde el legislador le deje al juez un margen de decisión en lo que respecta a los elementos normativos de tipo legal o cultural.

²⁴ En este sentido se pronunció la Primera Sala en sesión del veintinueve de octubre de dos mil ocho en la contradicción de tesis 57/2008, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz. Véase, de igual forma, el criterio surgido de rubro: **VIOLENCIA FÍSICA COMO MEDIO ESPECÍFICO DE COMISIÓN EN EL DELITO DE VIOLACIÓN.**

²⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIX, junio de 2004, página 863.

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 nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, 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 causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa con salvedades, Aguilar Morales, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones alusivas a la taxatividad y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 277, párrafo primero, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto 726, publicado en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" de dicha entidad federativa el diecisiete de octubre de dos mil diecisiete. El señor Ministro Pardo Rebolledo votó en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente y el señor Ministro González Alcántara Carrancá se adhirió a éste, con la anuencia de aquella.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta efectos retroactivos al dieciocho de octubre de dos mil diecisiete, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, y 2) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

En relación con el pie de los puntos resolutivos:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, así como a los Tribunales Colegiado y Unitario del Noveno Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de San Luis Potosí, al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial de San Luis Potosí y a la Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí.

El señor Ministro José Fernando Franco González Salas no asistió a las sesiones de catorce y quince de octubre de dos mil diecinueve por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo período de sesiones de dos mil diecisiete.

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

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

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.- Hizo suyo el asunto, Ministro **Javier Laynez Potisek**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, Licenciado **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de veintiséis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 147/2017, promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, dictada por el Tribunal Pleno en su sesión del quince de octubre de dos mil diecinueve. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintidós de marzo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 147/2017 PROMOVIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SAN LUIS POTOSÍ.

En la sesión de quince de octubre de dos mil diecinueve se resolvió la Acción de Inconstitucionalidad 147/2017 en la que el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 277, párrafo primero, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí por resultar violatorio del principio de taxatividad¹.

Si bien concuerdo con la invalidez del artículo impugnado, no comparto las razones de la sentencia. En mi opinión, *la norma es taxativa, pero viola el derecho a la libertad de expresión*. En este sentido, considero que se debió haber seguido la metodología establecida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Kimel Vs. Argentina* para determinar cuándo una restricción a la libertad de expresión es justificada².

I. Fallo del Tribunal Pleno

La sentencia retoma las consideraciones de la acción de inconstitucionalidad 95/2014³ y establece que del principio de legalidad deriva el de taxatividad, el cual exige que las normas penales se formulen en términos precisos a partir de dos directrices: a) la reducción de vaguedad de los conceptos usados para determinar los comportamientos penalmente prohibidos; y b) la preferencia por el uso descriptivo sobre el uso de conceptos valorativos.

Así, se explicó que el principio de taxatividad exige que la descripción típica sea lo suficientemente clara como para no permitir arbitrariedad en su aplicación. Sin embargo, se aclaró que el mandato de taxatividad sólo puede obligar a una determinación suficiente y no a la mayor precisión imaginable.

Partiendo de ese análisis, en la sentencia se analiza el artículo 277 del Código Penal para el Estado de San Luis Potosí y advierte que dicha norma tipifica “ejecu[ta]r actos violentos o agresivos en contra de un servidor público, o agente de la autoridad, en el acto de ejercer lícitamente sus funciones o con motivo de ellas”. Así, se argumenta que la expresión “ejecutar actos violentos o agresivos” incluye un conjunto amplio de actos, lo cual genera inseguridad y violación al principio de taxatividad, sobre todo si no se limita la conducta sólo a la fuerza física.

Así, según el Tribunal Pleno, el tipo se puede actualizar con la formulación verbal o escrita que cause molestia o incomode a cualquier servidor público. Lo abierto del tipo se agrava si se considera que también se incluyen los actos “agresivos”, lo cual deja un amplio conjunto de conductas al arbitrio del intérprete y aplicador de la norma.

Por lo tanto, según la sentencia, no importa que en la acción de inconstitucionalidad 149/2017⁴, se haya determinado que la inclusión del término “violencia” en un tipo penal no viola el principio de taxatividad. Lo anterior, porque en este caso la norma carece de las precisiones suficientes para evitar su aplicación arbitraria.

II. Motivo del disenso

Aunque comparto la invalidez del artículo 277, párrafo primero, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, no comparto las consideraciones en las que se apoyó la mayoría. En mi opinión, *la norma es taxativa, pero viola el derecho a la libertad de expresión*. En efecto, el precepto impugnado señala lo siguiente:

Artículo 277. Quien ejecute **actos violentos o agresivos** en contra de un servidor o funcionario público, o agente de la autoridad, en el acto de ejercer lícitamente sus funciones o con motivo de ellas, se le aplicará de uno a seis años de prisión, y sanción pecuniaria de cien a trescientas unidades de medida de actualización, además de la que le corresponda por el delito cometido. (énfasis añadido)

Ahora, este Alto Tribunal ha señalado que la taxatividad en materia penal requiere que los textos legales describan, con suficiente precisión, qué conductas están prohibidas⁵. Asimismo, se ha señalado que para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión (en la ley penal), no debe tomarse

¹ Artículo 277. Quien ejecute actos violentos o agresivos en contra de un servidor o funcionario público, o agente de la autoridad, en el acto de ejercer lícitamente sus funciones o con motivo de ellas, se le aplicará de uno a seis años de prisión, y sanción pecuniaria de cien a trescientas unidades de medida de actualización, además de la que le corresponda por el delito cometido.

² Corte IDH. *Caso Kimel Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177.

³ Resuelta por unanimidad en sesión de Pleno de siete de julio de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán.

⁴ Resuelta por unanimidad de diez votos en sesión de Pleno de diez de octubre de dos mil diecinueve.

⁵ Ver tesis 1a./J. 24/2016 (10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro 30, Mayo de 2016, Tomo II, página 802, de rubro: “TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE”.

en cuenta únicamente el texto de la ley, sino que se puede acudir (i) tanto a la gramática, (ii) como un contraste u observando dicha expresión en relación con otras expresiones contenidas en la misma u otra disposición normativa. Incluso, atender (iii) el contexto en el cual se desenvuelven las normas y (iv) a sus posibles destinatarios⁶. Se debe resaltar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido *que cuando un tipo penal establezca límites a la libertad de expresión, existe un deber de taxatividad reforzado*⁷.

Así, en mi opinión, la frase “actos violentos o agresivos”, es comprensible como elemento normativo de valoración cultural. En efecto, la palabra “violencia” se entiende en un lenguaje natural como una acción en la que se hace uso de la fuerza o la intimidación para vencer la resistencia de alguien o algo⁸. Incluso, en un lenguaje jurídico penal este vocablo se entiende como una fuerza física o moral que al ejercerse sobre una persona, le hace perder su capacidad de resistir u oponerse a la acción violenta⁹. A su vez, el adjetivo “agresivo” implica una falta de respeto, ofensa, provocación o ataque, y una “agresión” puede configurarse en sentido literal o figurativo¹⁰. Así, contrario a lo que sostiene la sentencia, *una persona puede comprender que la norma prohíbe hacer el uso de la fuerza, ya sea física o moral, así como faltar el respeto, ofender, provocar o atacar, ya sea de forma literal o figurativa, a un funcionario público quien se encuentre ejerciendo lícitamente sus funciones o con motivo de las mismas*.

Lo anterior se refuerza si se toma en cuenta que el Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 149/2017 sostuvo que la inclusión de la expresión “violencia” en el tipo previsto la fracción I, del artículo 240-d del Código Penal del Estado de Guanajuato, no violaba el principio de taxatividad¹¹. Ello porque se trata de un elemento normativo que se encamina a eliminar la libertad de decisión del sujeto y, no obstante en caso de duda, para conocer su significado se puede hacer uso de las diferentes definiciones que sobre el término existen¹².

En este sentido, me parece que la sentencia no da argumentos suficientes para explicar por qué dicho precedente no es aplicable al caso. A mi juicio, si en un asunto ya se estableció que la expresión “violencia” es suficientemente clara, no existe razón para decir ahora que no lo es.

Por último, debo destacar que la sentencia cita como precedente el caso de *Usón Ramírez Vs. Venezuela*, en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que el artículo 505 del Código Orgánico de Justicia Militar de Venezuela violaba el principio de taxatividad¹³. No obstante, considero que ese precedente no es aplicable al caso ya que la norma que se estudiaba en ese asunto no comprendía el uso del término “violencia” ni “agresiones”. En efecto, dicho tipo sancionaba a quien “de alguna forma injurie, ofenda o menosprecie a las Fuerzas Armadas Nacionales o alguna de sus unidades”¹⁴.

Así, al tratarse de normas con verbos rectores totalmente distintos, esa sentencia puede servir para construir el alcance y contenido del principio de taxatividad, pero no para determinar si en este caso la norma cumple con él.

⁶ Amparo Directo en Revisión 2255/2015, resuelto el siete de marzo de dieciséis, aprobado por mayoría de nueve votos, páginas 27 y 28.

⁷ En efecto, la Corte IDH ha establecido un criterio de *legalidad estricta* aplicable cuando un Estado pretende establecer límites a la libertad de expresión a través de la vía penal: los tipos penales “deben formularse en forma expresa, precisa, taxativa y previa. (...) La Corte entiende que en la elaboración de los tipos penales es preciso utilizar términos estrictos y unívocos, que acoten claramente las conductas punibles”. Ver corte IDH, *Caso Kimel Vs. Argentina, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177, párr. 63, citando los casos *Castillo Petrucci y otros Vs. Perú*, párr. 121, y *Caso Lori Berenson Vs. Perú*, párr.125.

⁸ Véase el *Diccionario de la Lengua Española*, México, Larousse, 2001; el *Diccionario Consultor Espasa*, Madrid, Editorial Espasa Calpe, S.A., 2000; y el *Diccionario de la Lengua Española*, 23ª Edición, Real Academia de la Lengua Española, disponible en: rae.es.

⁹ Respecto de la violencia moral, en el Amparo Directo en Revisión 3266/2012, resuelto el 6 de febrero de 2013, y aprobado por unanimidad de cinco votos, se sostuvo que el término “violencia moral” no viola el principio de taxatividad. De dicho asunto derivó la tesis de rubro: “ROBO CON VIOLENCIA MORAL. EL ARTÍCULO 225, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL QUE LO PREVÉ, NO VIOLA EL DERECHO FUNDAMENTAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL EN SU VERTIENTE DE MANDATO DE TAXATIVIDAD”. Véase, además, el *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM-ILJ, 1994, Tomo P-Z, p. 3245 a 3246 y el *Diccionario de Derecho Procesal Penal*, Marco Antonio Días de León, México, Porrúa, 1997, p. 2657.

¹⁰ *Diccionario de la Lengua Española*, 23ª Edición, Real Academia de la Lengua Española, disponible en: rae.es.

¹¹ Artículo 240-d.- Se aplicará de nueve meses a cuatro años de prisión y de doscientos a trescientos días multa, a quien:

I.- Utilizando violencia evite se ejerza la actividad periodística.

¹² Acción de Inconstitucionalidad 149/2019, resuelta el diez de octubre de dos mil diecinueve, aprobada por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea, página 19.

¹³ Corte IDH, *Caso Usón Ramírez vs. Venezuela, Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de veinte de noviembre de dos mil nueve. Serie C No. 207.

¹⁴ Artículo 505. Incurrirá en la pena de tres a ocho años de prisión el que en alguna forma injurie, ofenda o menosprecie a las Fuerzas Armadas Nacionales o alguna de sus unidades.

Ahora bien, como adelanté, aunque la norma es taxativa, *considero que la misma viola la libertad de expresión*. En este sentido, como ya lo sostuve en la discusión de las acciones de inconstitucionalidad 113/2015 y su acumulada 116/2015¹⁵, así como la 115/2015¹⁶, para analizar si una norma penal constituye un límite injustificado a la libertad de expresión debe seguirse la metodología establecida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en *Kimel Vs. Argentina*¹⁷.

Así, en ese precedente la Corte Interamericana propone que en estos casos se debe estudiar: (i) si la norma penal tiene una estricta formulación y cumple con el principio de legalidad penal; (ii) si la norma persigue un fin legítimo; (iii) la idoneidad de la sanción penal para lograr la finalidad perseguida; (iv) la estricta necesidad de la sanción penal y (v) la estricta proporcionalidad de la medida¹⁸. Así, aplicando esa metodología pienso que la norma es inconstitucional porque no es estrictamente necesaria.

En cuanto al *primer elemento*, como ya mencioné a lo largo de este voto, me parece que la norma es taxativa y cumple con el principio de legalidad.

Por otra parte, por lo que hace a *la finalidad de la restricción*, de las denominaciones del título y capítulo en que se encuentra ubicada la disposición impugnada, se advierte que la norma *busca proteger el orden público*, y especialmente a los servidores públicos o agentes de la autoridad en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas. Esta conclusión se refuerza si se toma en cuenta que en la exposición de motivos se mencionó que se buscaba proteger la actuación de los agentes de policía, inspectores estatales o municipales, los actuarios o notificadores¹⁹. Ahora, el orden público es un fin legítimo para restringir la libertad de expresión conforme a los artículos 6º constitucional y 13.2.b de la Convención Americana de Derechos Humanos²⁰.

Asimismo, la sanción penal es *idónea* puesto que tiende a proteger a los agentes de policía, inspectores estatales o municipales, actuarios y notificadores de agresiones y violencia ocasionada mientras éstos ejercen sus funciones.

Sin embargo, en mi opinión, la medida impugnada *no es estrictamente necesaria*. Lo anterior, en virtud de que dicha protección no se acota a los servidores públicos mencionados en la exposición de motivos (agentes de policía, inspectores estatales o municipales, los actuarios o notificadores), sino que alcanza a todos los servidores públicos, con independencia de las funciones y responsabilidades que ostenten.

Además, se debe tomar en cuenta que los límites de la crítica son más amplios cuando ésta se refiere a personas que, por dedicarse a actividades públicas o por el rol que desempeñan en una sociedad democrática, están expuestos a un control más riguroso de sus actividades y manifestaciones que aquellos particulares sin proyección pública²¹.

En otro orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que “la opinión no puede ser objeto de sanción, más aún cuando se trata de un juicio de valor sobre un acto oficial de un funcionario público en el desempeño de su cargo”²². De este modo, el texto de la ley impugnada en el

¹⁵ Acción de Inconstitucionalidad 113/2015, y su acumulada 116/2015, Pleno, aprobado el veintinueve de mayo de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos, de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández apartándose de las consideraciones, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, denominado “Inconstitucionalidad del artículo 335, del Código Penal del Estado de Nayarit”, consistente en declarar la invalidez del artículo 335 del Código Penal del Estado de Nayarit.

¹⁶ Acción de Inconstitucionalidad 115/2015, Pleno, aprobado el cinco de junio de dos mil dieciocho, por unanimidad de diez votos, de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

¹⁷ Corte IDH. *Caso Kimel Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de dos de mayo de dos mil ocho. Serie C No. 177.

¹⁸ *Ibid*, pág. 58.

¹⁹ Cámara de Diputados LXI Legislatura de San Luis Potosí “Dictamen de la Comisión de Justicia a la iniciativa de reforma del artículo 277 del Código Penal de San Luis Potosí”, nueve de agosto de dos mil diecisiete, p. 9.

²⁰ Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

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

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

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

²¹ Ver Amparo Directo 28/2010 (*Letras Libres v. la Jornada*), resuelto el veintitrés de noviembre de dos mil once, aprobado por mayoría de cuatro votos, así como, Corte IDH. *Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 47.

²² *Op. Cit.* Corte IDH, *Caso Kimel Vs. Argentina*, párr. 93.

presente caso debió impedir que se consideraran como actos punibles, aquellos que constituyeran críticas incómodas, molestas, no asertivas o incluso ofensivas de funcionarios públicos o agentes de autoridad. Por estos motivos, *la restricción no está estrechamente ajustada a satisfacer el fin que ostenta, y entre las opciones para alcanzar dicho objetivo, está muy lejos de ser la que restringe en menor escala el derecho a la libertad de expresión.*

En conclusión el artículo 277, primer párrafo, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí *no es estrictamente necesario* por lo que se puede concluir que viola la libertad de expresión, sin que haga falta correr la última etapa del test consistente en determinar la estricta proporcionalidad de la medida.

El Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cinco fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de quince de octubre de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 147/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintiséis de marzo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 147/2017, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SAN LUIS POTOSÍ.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de quince de octubre de dos mil diecinueve, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez del artículo 277, párrafo primero, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto 726, publicado en el Periódico Oficial "Plan de San Luis" de dicha entidad federativa el diecisiete de octubre de dos mil diecisiete, por considerarse violatorio del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, reconocido en el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior, toda vez que, a criterio de la mayoría de los Ministros integrantes del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el artículo 277, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de San Luis Potosí¹, no está debidamente definida la conducta típica para establecer los límites en los que puede operar la manifestación más drástica del Estado, el *ius puniendi*. No están debidamente definidos cuáles actos o conductas (palabras, gestos o hechos) rebasan el umbral necesario para ser sancionados penalmente, en perjuicio de la libertad personal. Además, ello impide que los destinatarios de la norma (cualquier persona) puedan saber con razonable precisión cuál es la conducta que en su interacción con la autoridad será sancionada penalmente, por considerarse acto violento o agresivo.

Una vez precisado lo anterior, debo señalar que no comparto las consideraciones que sustentan la invalidez del artículo 277, párrafo primero, del Código Penal para el Estado de San Luis Potosí, ya que desde mi óptica, el precepto analizado no resulta violatorio del principio de taxatividad, toda vez que, de la citada norma se advierte que el legislador estableció como conducta típica **la ejecución de actos violentos o agresivos**, es decir, es una expresión compuesta que no puede ser analizada de manera segmentada, para darle una significación distinta; por el contrario, el legislador consideró necesario precisar que la conducta penalizada es "*la ejecución de actos violentos*", de ahí que, no puede ser entendido en el sentido de que **se penaliza la simple expresión verbal** de una persona sobre algún funcionario público en ejercicio de sus

¹ TÍTULO DÉCIMO SEGUNDO

DELITOS CONTRA LA AUTORIDAD, E INSTITUCIONES DE AUXILIO
REFORMADA SU DENOMINACIÓN, P.O. 17 DE OCTUBRE DE 2017)
CAPÍTULO V

Delitos Cometidos Contra Servidores Públicos o Agentes de la Autoridad en Ejercicio de sus Funciones
(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], P.O. 17 DE OCTUBRE DE 2017)

"ARTÍCULO 277. Quien ejecute actos violentos o agresivos en contra de un servidor o funcionario público, o agente de la autoridad, en el acto de ejercer lícitamente sus funciones o con motivo de ellas, se le aplicará de uno a seis años de prisión, y sanción pecuniaria de cien a trescientas unidades de medida de actualización, además de la que le corresponda por el delito cometido.

(DEROGADO SEGUNDO PÁRRAFO, P.O. 17 DE OCTUBRE DE 2017)
(DEROGADO TERCER PÁRRAFO. P.O. 17 DE OCTUBRE DE 2017)".

funciones; pues de la lectura completa del tipo penal, deja ver con claridad que se penaliza la ejecución de actos, esto es, la producción físicamente de actuaciones violentas o agresivas en contra de funcionarios públicos, lo que me parece denota que el legislador sí fue cauteloso al establecer responsabilidades ulteriores para la realización de conductas físicas y no de simples expresiones, en contra de los servidores públicos con el objeto de **proteger el orden público**, y especialmente a los servidores públicos o agentes de la autoridad en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas.

Asimismo, de ninguna manera se puede pensar que el hecho de interpretar el significado de una expresión constituye una arbitrariedad, ni mucho menos puede serlo, el arribar al entendimiento de la expresión “*ejecución de actos violentos*”. En efecto, aun siendo esta expresión un elemento normativo de tipo cultural, la autoridad exactora no está exenta de ofrecer razones, de por qué considera cuál es el significado correcto de dicha expresión, al igual que en la decisión del caso, deben estar suficientemente acreditados los hechos para poder subsumirlos en el significado que esclareció en la misma (bajo un criterio objetivo)².

En resumen, no sólo es facultad de las autoridades administrativas o jurisdiccionales interpretar las disposiciones normativas, sino igualmente es su obligación actuar de conformidad con la exigencia de fundamentación y motivación contenida en la Constitución Federal.

Ahora, **la protección del orden público constituye un objetivo autorizado por nuestro orden jurídico para limitar la libertad de expresión** de los ciudadanos, en este sentido, es claro que la causal de responsabilidad establecida en el artículo impugnado, persigue un fin legítimo.

Lo anterior, se advierte de lo señalado en la exposición de motivos que dio origen a la reforma al artículo analizado, en tanto el legislador **consideró necesario proteger el orden y la seguridad pública**, penalizando las conductas que se dirijan a impedir que dicho servicio público se realice de manera eficiente y adecuada, de manera que se garantice el orden público y la paz social.

En el caso particular, el legislador persiguió un fin legítimo y fue cauteloso al establecer responsabilidades ulteriores por el ejercicio indebido de la libertad de expresión a partir del daño efectivamente producido, y no por la mera posibilidad de afectación. Así, utilizó lo que la doctrina penal conoce como un **delito de resultado**, estableciendo una sanción, no por la puesta en peligro, sino por la concreción del daño. Asimismo, el mecanismo que utilizó es acorde con la conducta que se pretende inhibir, ya que es necesario contar con mecanismos que aseguren que las autoridades y en específico las policiales, puedan llevar a cabo su labor fundamental de preservar el orden público y, aquéllas a las que se refiere el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual comprende **la prevención de los delitos, la investigación y persecución, para hacerla efectiva**.

De manera que, la norma impugnada, se inscribe precisamente en armonía con las estipulaciones constitucionales que precisan que la libertad de reunión y de disenso, no son absolutas –como todos los derechos- sino que tiene como límite el que deben ser de manera respetuosa y pacífica.

Es por todo lo anterior que, mi voto en este asunto fue en contra de la invalidez del artículo 277, párrafo primero, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante Decreto 726, publicado en el Periódico Oficial “Plan de San Luis” de dicha entidad federativa el diecisiete de octubre de dos mil diecisiete.

El Ministro, **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de tres fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en relación con la sentencia del quince de octubre de dos mil diecinueve, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 147/2017. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veintidós de marzo de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

² En este sentido, véase el criterio judicial de la Primera Sala: “ELEMENTOS NORMATIVOS DEL TIPO. EN SU PRECISIÓN EL JUEZ NO DEBE RECURRIR AL USO DE FACULTADES DISCRECIONALES, SINO APRECIARLOS CON UN CRITERIO OBJETIVO, DE ACUERDO CON LA NORMATIVA CORRESPONDIENTE”. Registro: 175948, Novena Época, Instancia: Primera Sala Tesis Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, Febrero de 2006 Materia(s): Penal Tesis: 1a. V/2006 Página: 628. Pero esto, por supuesto, es una cuestión que atiende a aspectos de legalidad de las resoluciones judiciales.

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 79/2018.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 79/2018

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

VISTO BUENO

SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO

SECRETARIA: NÍNIVE ILEANA PENAGOS ROBLES

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al nueve de enero de dos mil veinte.

VISTOS para resolver la acción de inconstitucionalidad 79/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación de la acción. Por oficio presentado el veinte de septiembre de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad solicitando la invalidez de la norma que más adelante se señala, emitida y promulgada por las autoridades que a continuación se precisan:

AUTORIDADES EMISORA Y PROMULGADORA DE LA NORMA:

1. Congreso del Estado de Colima.
2. Gobernador Constitucional del Estado de Colima.

NORMA GENERAL CUYA INVALIDEZ SE RECLAMA:

El artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, expedida mediante Decreto No. 475, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", el veintiuno de agosto del dos mil dieciocho.

SEGUNDO. Artículos constitucionales e internacionales señalados como violados. La promovente señala como violados los artículos 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 2º y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, 2º y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

TERCERO. Conceptos de invalidez. El promovente en su único concepto de invalidez, argumenta en síntesis lo siguiente:

Que el artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, al prever como obligación del Ministerio Público, que toda la información generada con las técnicas de investigación es de estricta confidencialidad, configura una reserva genérica, indeterminada y previa en cuanto a la información obtenida de las aludidas técnicas, lo cual no obedece al interés público ni a la seguridad nacional, vulnerando así el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad, previsto en los artículos 6º de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Señala que es incompatible lo dispuesto en el artículo impugnado, con el parámetro de control de regularidad constitucional en materia de derecho de acceso a la información.

Que el artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, es inconstitucional, porque establece una restricción *ex ante* de toda la información obtenida a partir de las técnicas de investigación empleadas por el Ministerio Público durante la etapa de investigación, lo cual resulta contrario al derecho de acceso a la información y al principio de máxima publicidad, reconocidos en el bloque constitucional.

Lo anterior, en virtud de que la referida disposición, desconoce la protección al derecho humano de acceso a la información reconocido en los artículos 6 de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al establecer el carácter de estricta confidencialidad a la totalidad de la información resultante de las técnicas de investigación.

Que el referido derecho humano comprende como regla general la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito, en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de la elección de las personas; además dicho derecho tiene una característica dual, pues se erige como derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos, esto es, la información, además del valor propio que por sí implica, 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 constitucional de los poderes públicos, por lo que, se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende como una exigencia social en todo Estado de Derecho.

En este sentido, la promovente considera que el artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, transgrede el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad, ello en virtud de que dispone de forma genérica, indeterminada y apriorística que toda la información obtenida de la aplicación de las técnicas de investigación empleadas por el Ministerio Público en la etapa de investigación será estrictamente confidencial; clasificación que permite que ésta no sea susceptible de sujeción a temporalidad alguna imposibilitando su suministro a cualquier persona física o jurídica bajo ninguna circunstancia, significando así una restricción ilegítima, desproporcional e injustificada, que no parte de una base objetiva que permita un análisis casuístico de la información para determinar qué información es susceptible de clasificar como confidencial o reservada y cual por el contrario debe de ser pública.

Aduce que el precepto impugnado prevé un supuesto distinto a los contemplados como información confidencial por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en su artículo 116¹, cuyo ordenamiento fue emitido por el Congreso de la Unión, por delegación del Poder Revisor de la Constitución, para reglamentar el artículo 6º de la Constitución Federal. Por lo que considera, que el Congreso de Colima inobservó lo previsto por la norma que regula los supuestos en que se admiten límites o excepciones al derecho humano de acceso a la información como lo son la información personal, la cual se constituye como confidencial. Al respecto cita la tesis aislada 1ª. VII/2012 (10ª), de rubro: **"INFORMACIÓN RESERVADA. LÍMITE AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL)"**.

Si bien es cierto, que la información derivada de la aplicación de las técnicas de investigación, realizada por el Ministerio Público, puede arrojar información que contenga datos personales de una persona física o de identificación, ello no implica necesariamente la regla general de que toda la información obtenida a partir de su práctica deba ser considerada como confidencial, sin prever la aplicación de la prueba del daño correspondiente.

En consecuencia, el legislador colimense realizó en la referida regulación una clasificación *a priori* de la información, perdiendo de vista que no todos los datos que integren la información obtenida en la etapa de investigación debe ser considerada como confidencial. Por tanto, la regulación impugnada resulta contraria al principio de máxima publicidad, ya que suponen categorías de información que no deben ser reservadas sin llevar previamente una prueba de daño.

Que de la literalidad del artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, se aprecia que la reserva de información que la ley decreta no está sujeta a una temporalidad concreta, pues se establece la prohibición genérica de revelación de la información resultante de las técnicas de investigación practicadas por el Ministerio Público. El artículo controvertido no respeta el principio de máxima publicidad, sino que, por el contrario, lo revierte al hacer de la reserva de la información una regla general, y la publicidad una excepción.

Concluye que la norma impugnada es inconstitucional por los siguientes motivos: a. Establecen una reserva de información permanente. b. Las razones por las que se reserva la información pública, no corresponden al interés público, ni a la seguridad nacional reconocidas en la constitución. c. 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.

¹ "Artículo 116. Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable.

La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello.

Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales".

En este sentido, al establecer el precepto impugnado una reserva de información genérica, calificarla toda como confidencial y estatuir una prohibición del suministro de información de manera absoluta, aunado a que dicha reserva no permite diferenciar entre la información susceptible de ser clasificada en esos términos y dicha reserva no se encuentra sujeta a temporalidad alguna; genera un régimen especial no previsto en la norma fundamental, vulnerando el derecho de acceso a la información de las personas, lo que se traduce en la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, por ser una norma restrictiva de forma desproporcional y por tanto, contraria a la obligación de las autoridades de que prevalezca el principio de máxima publicidad de la información en su posesión, fuera del marco constitucional y convencional.

CUARTO. Registro y admisión de la acción de inconstitucionalidad. Mediante proveído de veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho, el Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 79/2018, y la turnó al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo para que instruyera el trámite respectivo.

Así, por auto de la misma fecha (veintiuno de septiembre de dos mil dieciocho), el Ministro instructor admitió la presente acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Colima, para que rindieran su informe; asimismo requirió al Poder Legislativo, para que al rendir el informe solicitado enviara copia certificada de todos los antecedentes legislativos de la norma impugnada, incluyendo las iniciativas, los dictámenes de las comisiones correspondientes, las actas de las sesiones en las que se hayan aprobado, en las que conste la votación de los integrantes de ese órgano legislativo, y los diarios de debates; y al Poder Ejecutivo, para que enviara el ejemplar del Periódico Oficial del Estado donde se haya publicado la norma controvertida; así como a la Procuraduría General de la República, para que formulara el pedimento respectivo.

QUINTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Colima. Luis Alberto Vuelvas Preciado, en su carácter de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, rindió su informe, del cual se advierte que no señaló algún argumento tendente a demostrar la validez del artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, ya que únicamente se limitó a manifestar que dará seguimiento a los razonamientos jurídicos emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la resolución que se emita en este medio de control constitucional, porque es el principal interesado en que se mantenga vigente el equilibrio entre los poderes y el estado de derecho.

SEXTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Colima. Guillermo Toscano Reyes, Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Colima, rindió su informe, en los siguientes términos:

- Señala que el decreto impugnado no contraviene el contenido del artículo 6º de la Ley Fundamental, sino que, por el contrario se encarga de establecer qué información es la que debe considerarse reservada o confidencial y para la seguridad de las personas que intervienen en un proceso de naturaleza penal.

- Aduce que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reglamentaria del artículo 6º de la Constitución Federal, en su artículo 116 señala que se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable; asimismo, establece que la información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos facultados para ello; que de igual forma, el diverso artículo 120 (sic) prevé los casos en que no se requerirá del consentimiento del titular de la información confidencial para acceder a ella, indicando entre otros supuestos, los siguientes: 1. La información se encuentre en registros públicos o fuentes de acceso público; 2. Por ley tenga el carácter de pública; 3. Exista una orden judicial; 4. Por razones de seguridad nacional y salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, se requiera su publicación; y 5. Cuando se transmita entre sujetos obligados y entre éstos y los sujetos de derecho internacional, en términos de los tratados y los acuerdos interinstitucionales, siempre y cuando la información se utilice para el ejercicio de facultades propias de los mismos.

Conforme a lo anterior, la intención del Congreso local, fue la de tutelar, resguardar, proteger y mantener en reserva, datos personales concernientes a una persona identificada o identificable de acuerdo a la propia secuela de las técnicas de investigación, a efecto de que solo las partes involucradas en el proceso tengan acceso a la información que el Ministerio Público obtenga, evitando así que personas ajenas o no titulares de los derechos puedan acceder a información en la que existe una limitante a la máxima publicidad.

- Que normar estableciendo que la información que se genera con las técnicas de investigación es de estricta confidencialidad, en forma alguna contraviene el artículo 6º de la Constitución Federal, ni los numerales 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues además el último precepto indicado señala expresamente que si bien toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, también indica que ese derecho puede estar sujeto a ciertas restricciones expresamente fijadas por la ley, ya que son necesarias para asegurar el respecto a los derechos o a la reputación de los demás, y la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas.

- El precepto impugnado no es inconstitucional o convencional, ya que es falso que se impida que cualquier persona se vea impedida de conocer lo que se indaga a través de las técnicas de investigación, en tanto que la norma prevé que la información pueda ser revelada previa autorización, sin que esto lo reclame la parte contendiente.

- El artículo 15 del Código Nacional de Procedimientos Penales, establece que en todo procedimiento penal se respetará el derecho a la intimidad de cualquier persona que intervenga en él; asimismo que se protegerá la información que se refiere a la vida privada y los datos personales, en los términos y con las excepciones que fije la constitución, el código y la legislación aplicable. Por ello, no debe tampoco perderse de vista que la confidencialidad normada es inclusive oponible por excepción a la propia víctima u ofendido, cuando se consagró desde la redacción en la diversa fracción XXII del artículo 109 (sic), para dejar establecido, que si bien tiene derecho a tener acceso a los registros de la investigación durante el procedimiento, así como a obtener copia gratuita de estos, también se puede dar el caso de que la información esté sujeta a reserva así determinada por el órgano jurisdiccional; circunstancias con las cuales no se puede sentir lastimada la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, porque basta comparar la base normativa impugnada con la federal, en materia del procedimiento al que se ve enfocada la labor del Fiscal General del Estado de Colima, para colegir que constitucional y convencionalmente están justificadas las restricciones.

- La norma impugnada guarda una finalidad de protección constitucionalmente válida y de ninguna forma resulta lesiva de los tratados internacionales, sino por el contrario, al tratarse de derechos de identidad, datos personales de terceros, de la reputación de terceros en un proceso penal, se debe aplicar una prueba de daño para que los involucrados confieran autorización o no para que terceros no vinculados tengan acceso a esas técnicas de investigación.

SÉPTIMO. Opinión del Procurador General de la República. Alberto Elías Beltrán, en su carácter de Subprocurador Jurídico y de Asuntos Internacionales de la Procuraduría General de la República, rindió su informe, en los siguientes términos:

Señaló que es infundado el concepto de invalidez aducido por la promovente; toda vez que, existen dos criterios bajo los cuales la información podrá clasificarse y, con ello, limitar el acceso de los particulares a la misma: el de “información confidencial” y el de “información reservada”.

En relación con el criterio de clasificación relativo a “información confidencial”, el mismo restringe el acceso a la información que contenga datos personales que requieran del consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización.

Así, existe un derecho de acceso a la información pública que rige como regla general, aunque limitado, en forma también genérica, por el derecho a la protección de datos personales. Por ello, el acceso público a los datos personales distintos a los del propio solicitante de información solo procede en ciertos supuestos, reconocidos expresamente por las leyes respectivas.

Por lo que, estima que la intención del Congreso local, al emitir la norma general impugnada, no contraviene lo estipulado en el artículo 6º de la Constitución Federal, sino por el contrario, protege la reserva y confidencialidad de los datos personales pertenecientes a las personas sujetas a una investigación penal; a efecto de que solamente las partes involucradas en la indagación criminal tengan acceso a la información que el Ministerio Público o Fiscal obtiene, evitando así que personas ajenas a la investigación correspondiente pudieran acceder a ella.

Señala que la propia norma impugnada (artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima) establece que la revelación no autorizada será sancionada con las disposiciones penales aplicables, lo que significa que el legislador local previó la posibilidad de que sujetos no titulares de la información confidencial pudieran tener acceso a ella.

En ese orden de ideas, al tener los titulares de la información confidencial la atribución de decidir sobre quienes tienen derecho a acceder a la misma, el Congreso estatal no incurre en violación alguna, ya que al impedir que la revelación no autorizada sea sancionada con las disposiciones penales correspondientes, tutela el derecho de la información de los titulares de la misma.

Que el legislador local, al establecer que la información que se genere con las técnicas de investigación sea de “estricta confidencialidad”, se refiere a que solo las partes titulares de la información y a las personas que únicamente ellos autoricen podrán tener acceso a la información confidencial, hipótesis que en ninguna parte vulnera el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad.

Indica que, considerar que personas ajenas a la investigación penal o no autorizadas por los titulares de la información confidencial, tengan acceso a las técnicas de investigación, causaría un daño a la seguridad personal sobre datos, nombres, domicilios, etcétera, de los sujetos involucrados en la misma.

Que divulgar la información causaría un riesgo real, toda vez que, revelar información que se genere con las técnicas de investigación, menoscabaría las facultades de reacción e investigación a cargo del Ministerio Público, afectando con ello las líneas de posibles investigaciones en contra de miembros de la delincuencia, así como disminuir la capacidad para allegarse de los elementos necesarios para el esclarecimiento de los hechos probablemente constitutivos de delito.

Al difundir las técnicas de investigación, se deja expuesta la información sobre la capacidad para llevar a cabo las diligencias e investigaciones que repercutirán en la vinculación a proceso y, por ende, la acusación contra el imputado.

Los argumentos en los que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos basa la inconstitucionalidad del artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, parten de una interpretación literal, dejando a un lado lo dispuesto en el artículo 122 de la Ley de Transparencia del Estado de Colima, el cual refiere que la información confidencial es aquella concerniente a una persona física identificada o identificable y que solo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los servidores públicos que requieran conocerla para el debido ejercicio de sus funciones.

En este sentido considera, que el artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, al establecer que es de estricta confidencialidad la información que se genere con las técnicas de investigación, no vulnera el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad contenido en el artículo 6º de la Constitución Federal.

OCTAVO. Cierre de instrucción. Recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos y encontrándose instruido el procedimiento, mediante proveído de veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho, se cerró la instrucción en el presente asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

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 por los artículos 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 10, fracción I³ y 11, fracción V⁴, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción del artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO. Oportunidad. Por cuestión de orden, se debe analizar primero, si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El párrafo primero del artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal⁵, dispone que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, y que su cómputo debe iniciarse a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, y señala que si el último día del plazo fuere inhábil la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En el caso, la norma que se impugna (artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima), fue publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", el veintiuno de agosto del dos mil dieciocho, por ende, conforme a lo asentado en el párrafo precedente, el plazo legal para promover la presente acción **transcurrió del veintidós de agosto al veinte de septiembre de dos mil dieciocho.**

En el caso concreto, según consta en el sello asentado al reverso de la foja treinta y una del cuaderno principal, la demanda se presentó el jueves veinte de septiembre de dos mil dieciocho, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que, en principio su presentación es oportuna.

² "Artículo 105. (...)

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

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; (...)"

³ "Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; (...)"

⁴ "Artículo 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones: (...)

V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda."

⁵ "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. (...)"

TERCERO. Legitimación. A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve, por ser un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda, Luis Raúl González Pérez, ostentándose como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con la copia certificada de su designación por el Senado de la República, de trece de noviembre de dos mil catorce⁶.

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal, entre otras, que vulneren derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales en los que México sea parte y, en el caso, se promovió la acción en contra del artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, expedida mediante Decreto No. 475, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", el veintiuno de agosto del dos mil dieciocho, que estima contraria a la Norma Fundamental, aduciendo violación a distintos derechos humanos e instrumentos internacionales.

Consecuentemente, en términos del invocado precepto constitucional, en relación con el artículo 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁸, dicho funcionario cuenta con la legitimación necesaria.

CUARTO. Causas de improcedencia. En el caso, las partes no hicieron valer causas de improcedencia, y este Tribunal Pleno no advierte alguna de oficio, de ahí que, lo que procede es abordar los planteamientos de fondo.

QUINTO. Estudio de Fondo. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sostiene -en esencia- que el artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, al prever como obligación del Ministerio Público, que toda la información generada con las técnicas de investigación es de estricta confidencialidad, configura una reserva genérica, indeterminada y previa en cuanto a la información obtenida de las aludidas técnicas, lo cual no obedece al interés público ni a la seguridad nacional, violándose el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad previsto en los artículos 6º de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El precepto impugnado se encuentra inserto en la Sesión Tercera, Título Segundo (Del Ministerio Público), Capítulo II (De las atribuciones y facultades del Ministerio Público), de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado, el cual dispone:

"Artículo 58. Obligaciones del Ministerio Público en materia de actos de investigación

1. En materia de actos de investigación el Ministerio Público deberá, además de las que señale la ley correspondiente, realizar lo siguiente:

I. Solicitar al Juez de Control, la autorización para realizar las técnicas de investigación que requieren control judicial y que se encuentran contenidas en el Código Nacional y demás disposiciones aplicables; y

⁶ Foja 32 del expediente principal.

⁷ "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;

(...)"

⁸ "Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

(...)

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y

(...)"

II. Aplicar las técnicas de investigación que no requieren control judicial, en términos del Código Nacional, los programas y protocolos que al efecto se emitan y demás disposiciones aplicables.

2. La información que se genere con las técnicas de investigación, es de estricta confidencialidad, cuya revelación no autorizada será sancionada con las disposiciones penales aplicables”.

A juicio de este Tribunal Pleno son **fundados** los argumentos expuestos por el Instituto promovente, en atención a las consideraciones que se desarrollan a continuación.

Del artículo citado con anterioridad, se observa que se establecen diversas obligaciones del Ministerio Público en materia de actos de investigación; y en el punto que se impugna señala tajantemente que la información que se genere con las técnicas de investigación, es de **estricta confidencialidad**, cuya revelación no autorizada será sancionada con las disposiciones penales aplicables.

En este caso, se advierte que el precepto impugnado se refiere a la **estricta confidencialidad de los datos personales** y no a una cuestión de información reservada como lo señala el Procurador General de la República; es necesario precisar la diferencia entre los dos conceptos señalados, así como su evolución constitucional.

En efecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 108/2016⁹, precisó que uno de los antecedentes constitucionales del derecho de acceso a la información y protección de datos personales surge en el marco de la reforma política de mil novecientos noventa y siete, con la adición al primer párrafo del artículo 6° constitucional, del reconocimiento del derecho a la información y el deber del Estado de garantizarlo, lo cual constituyó el primer gran paso para la apertura de su protección constitucional, aunque con dificultades interpretativas para su efectiva operatividad.

Posteriormente, con motivo de la proliferación de las normatividades locales y federales regulatorias, no solamente del trato y acceso a la información pública, sino también respecto de los mecanismos procedimentales e instancias para hacer efectivo tal derecho, derivó la reforma constitucional de dos mil siete, que vino a establecer los principios y bases que regirían el derecho de acceso a la información pública en el país, sentando las directrices y distribuyendo las competencias que en la materia debían observar la Federación, los Estados y el entonces Distrito Federal –actual Ciudad de México–.

En ese sentido, con la reforma en cita, se elevaron a rango constitucional diversos principios y directrices como la **protección de la intimidad y protección de datos personales**, el principio de gratuidad en el acceso a la información pública, la instauración de procedimientos expeditos ante órgano u organismos especializados con autonomía operativa, de gestión y decisión, entre otros importantes aspectos.

Asimismo el siete de febrero de dos mil catorce, cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional que modificó diversos preceptos constitucionales¹⁰, pero fundamentalmente la estructura del artículo 6° constitucional, cuyo objeto medular consistió en instituir a un organismo garante del derecho de acceso a la información pública y protección de datos personales, tanto a nivel federal como a nivel local, cuyas características lo perfilaron como un ente autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como, con autonomía técnica, de gestión, de ejercicio presupuestario y organización interna.

A su vez, se implementó la conformación de todo un sistema normativo en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, encabezado por los principios y bases contenidos en el artículo 6° constitucional y por la ley general de la materia emitida por el Congreso de la Unión, parámetros cuya observancia se dirige a la Federación, a los Estados y el entonces Distrito Federal, en sus respectivas competencias distribuidas constitucionalmente, normatividad a la que también los institutos garantes federales y locales están sujetos.

De este modo, en el artículo 116, fracción VIII, constitucional, se consagró el establecimiento por parte de las Constituciones de los Estados, de organismos autónomos garantes locales equiparables al organismo garante federal previsto en el artículo 6°; facultad configurativa que debía ajustarse a las bases y principios que para el mencionado organismo federal estatuyó dicho precepto constitucional, así como los contenidos en la ley general de la materia.

⁹ Resuelta el once de abril de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro José Fernando Franco González Salas.

¹⁰ La reforma constitucional involucró la modificación de las fracciones I, IV y V, la adición de una fracción VIII del apartado A del artículo 6°; la adición de las fracciones XXIX-S y XXIX-T al artículo 73; la adición de una fracción XII del artículo 76, recorriéndose la subsecuente; la reforma a la fracción XIX del artículo 89; la reforma del inciso I) de la fracción I y adición de un inciso h) a la fracción II del artículo 105; la reforma al párrafo tercero del artículo 108; la reforma de los párrafos primero y segundo del artículo 110; la reforma a los párrafos primero y quinto del artículo 111; la adición de una fracción VIII al artículo 116; la adición de un inciso ñ), recorriéndose los demás, a la fracción V, de la Base Primera del Apartado C del artículo 122, constitucionales.

Así, el artículo 6º de la Constitución Federal, en el apartado A, fracción I, señala que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como 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.** Asimismo, la fracción III, complementa el mandato constitucional al señalar que toda persona, sin acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. Para la efectiva tutela de este derecho, la fracción IV precisa que se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante organismos autónomos especializados e imparciales, responsables de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y **a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley**, como lo señala la fracción VIII, del referido artículo y apartado. Cuyo texto es el siguiente:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 11 DE JUNIO DE 2013)

*Artículo. 6o.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. **El derecho a la información será garantizado por el Estado.***

(ADICIONADO, D.O.F. 11 DE JUNIO DE 2013)

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

(ADICIONADO, D.O.F. 11 DE JUNIO DE 2013)

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

(ADICIONADO, D.O.F. 11 DE JUNIO DE 2013)

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

N. DE E. POR DECRETO DE REFORMAS PUBLICADO EN EL D.O.F. DE 11 DE JUNIO DE 2013, ESTE PÁRRAFO CON SUS RESPECTIVAS FRACCIONES PASÓ A SER APARTADO "A".

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

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

(REFORMADA, D.O.F. 7 DE FEBRERO DE 2014)

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

(ADICIONADA, D.O.F. 20 DE JULIO DE 2007)

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

(ADICIONADA, D.O.F. 20 DE JULIO DE 2007)

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

(REFORMADA, D.O.F. 7 DE FEBRERO DE 2014)

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

(REFORMADA, D.O.F. 7 DE FEBRERO DE 2014)

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

(ADICIONADA, D.O.F. 20 DE JULIO DE 2007)

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

(ADICIONADA, D.O.F. 20 DE JULIO DE 2007)

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

(ADICIONADA [N. DE E. CON LOS PÁRRAFOS QUE LA INTEGRAN], D.O.F. 7 DE FEBRERO DE 2014)

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

El organismo garante coordinará sus acciones con la Auditoría Superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de las entidades federativas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

(...)"

Ahora bien, como se dijo, con relación a la excepción al acceso a la información, se considera pertinente hacer la distinción sobre la información reservada y la confidencial.

Al respecto la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹¹, precisó que las fracciones I y II del apartado A del artículo 6° de la Constitución Federal, establecen que el derecho de acceso a la información puede limitarse por: (i) el interés público y seguridad nacional; y (ii) la vida privada y los datos personales. Como se desprende de su lectura, dichas fracciones sólo enuncian los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones al derecho en comento, sin embargo, ambas remiten a la legislación secundaria para el desarrollo de los supuestos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información.

Sobre este tema, la Segunda Sala ha reconocido que es "jurídicamente adecuado" que las leyes de la materia establezcan restricciones al acceso a la información pública, siempre y cuando atiendan a las finalidades previstas constitucionalmente, así como que las clasificaciones correspondientes sean proporcionales y congruentes con los principios constitucionales que intentan proteger¹². En forma análoga se ha pronunciado el Tribunal Pleno en las tesis P. XLV/2000¹³ y P. LX/2000¹⁴, concluyendo que es lógica su limitación por los intereses nacionales y los derechos de terceros.

¹¹ Amparo en revisión 168/2011, resuelto por la Primera Sala, el treinta de noviembre de dos mil once, por unanimidad de cinco votos.

¹² Tesis aislada 2a. XLIII/2008, registro de IUS 169772, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, abril de 2008, página 733, de rubro: "**TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN**".

¹³ Tesis aislada P. XLV/2000, registro de IUS 191981, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, abril de 2000, página 72, de rubro: "**DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 60. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE**".

¹⁴ Tesis aislada P. LX/2000, registro de IUS 191967, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, abril de 2000, página 72, de rubro: "**DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS**".

En cumplimiento al mandato constitucional y de conformidad con los lineamientos reconocidos por el Tribunal Pleno para tal efecto, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Reglamentaria del Artículo 6º Constitucional, en sus artículos 113¹⁵ y 116¹⁶, **establece dos criterios bajo los cuales la información podrá clasificarse y, con ello, limitar el acceso de los particulares a la misma: el de “información confidencial” y el de “información reservada”.**

Para proteger la vida privada y los datos personales -considerados como uno de los límites constitucionalmente legítimos- el artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, estableció como criterio de clasificación el de **“información confidencial”**, el cual **restringe el acceso a la información que contenga datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización.**

Lo anterior también tiene un sustento constitucional en lo dispuesto en: (i) el segundo párrafo del artículo 16 constitucional, el cual reconoce que el derecho a la protección de datos personales -así como al acceso, rectificación y cancelación de los mismos- debe ser tutelado por regla general, salvo los casos excepcionales que se prevean en la legislación secundaria; y (ii) la fracción V, del apartado C, del artículo 20 constitucional, que protege la identidad y datos personales de las víctimas y ofendidos que sean parte en procedimientos penales.

Así pues, existe un derecho de acceso a la información pública que rige como regla general, aunque limitado, en forma también genérica, por el derecho a la protección de datos personales. Por lo anterior, el acceso público -para todas las personas independientemente del interés que pudieren tener- a los datos personales distintos a los del propio solicitante de información sólo procede en ciertos supuestos, reconocidos expresamente por las leyes respectivas¹⁷.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 120 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la restricción de acceso a la información confidencial no es absoluta, pues puede permitirse su difusión, distribución o comercialización **si se obtiene el consentimiento de los particulares titulares de la información.**

¹⁵ “Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;
II. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;
III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;
IV. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país; pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;
V. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;
VI. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;
VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;
VIII. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada;
IX. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;
X. Afecte los derechos del debido proceso;
XI. Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;
XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y
XIII. Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esta Ley y no la contravengan; así como las previstas en tratados internacionales”.

¹⁶ “Artículo 116. Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable.

La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello.

Se considera como información confidencial: los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos.

Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales”.

¹⁷ Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

“Artículo 120. Para que los sujetos obligados puedan permitir el acceso a información confidencial requieren obtener el consentimiento de los particulares titulares de la información.

No se requerirá el consentimiento del titular de la información confidencial cuando:

I. La información se encuentre en registros públicos o fuentes de acceso público;

II. Por ley tenga el carácter de pública;

III. Exista una orden judicial;

IV. Por razones de seguridad nacional y salubridad general, o para proteger los derechos de terceros, se requiera su publicación, o

V. Cuando se transmita entre sujetos obligados y entre éstos y los sujetos de derecho internacional, en términos de los tratados y los acuerdos interinstitucionales, siempre y cuando la información se utilice para el ejercicio de facultades propias de los mismos.

Para efectos de la fracción IV del presente artículo, el organismo garante deberá aplicar la prueba de interés público. Además, se deberá corroborar una conexión patente entre la información confidencial y un tema de interés público y la proporcionalidad entre la invasión a la intimidad ocasionada por la divulgación de la información confidencial y el interés público de la información”.

Por otro lado, para proteger el interés público y seguridad nacional –principio reconocido como el otro límite constitucionalmente válido para restringir el acceso a la información pública–, el artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, estableció como criterio de clasificación el de **“información reservada”**.

El referido precepto establece un catálogo genérico de lineamientos bajo los cuales deberá reservarse la información, lo cual procederá cuando la difusión de la información pueda:

1. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;
2. Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;
3. Se entregue al Estado Mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;
4. Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país; pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal;
5. Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;
6. Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones;
7. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;
8. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva;
9. Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa;
10. Afecte los derechos del debido proceso;
11. Vulnere la conducción de los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado;
12. Se encuentre contenida dentro de las **investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y**
13. 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.

Asimismo, el artículo 115 de la referida Ley General contiene un catálogo específico de supuestos en los cuales la información no podrá invocarse con el carácter de reservado:

1. Cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o
2. Se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.

Como evidencia el listado anterior, la ley enunció en su artículo 115 supuestos que, el legislador quiso destacar de modo que no se presentasen dudas respecto a la información que no puede invocarse como reservada. Tal es el caso, de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o información relacionada con actos de corrupción.

Ahora bien, una vez precisado lo que se entiende por información reservada y confidencial, queda claro que el artículo impugnado no se refiere a la información reservada, sino a la información confidencial de datos personales de los intervinientes en los procesos penales, destacadamente la confidencialidad de estos datos en la información que se genere con las técnicas de investigación.

Ahora, no obstante el análisis que el accionante propone respecto a la violación del derecho a la información, este Tribunal Pleno advierte que de forma destacada el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, regula aspectos relacionados con el proceso penal en tanto se refiere a la información que se genera con las técnicas de investigación realizadas por el Ministerio Público para la prosecución de los delitos y con la que se integran las carpetas de investigación correspondientes.

En este sentido, se considera que los conceptos de invalidez aducidos por el accionante son fundados suplidos en su deficiencia, toda vez que, al pretender regular cuestiones propias del proceso penal, el legislador local invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, relativa a la facultad de expedir la legislación única en materia procedimental penal prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

En efecto el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece lo siguiente:

“Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI.- Para expedir:

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 10 DE JULIO DE 2015)

a) Las leyes generales que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones en las materias de secuestro, desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, trata de personas, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como electoral.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

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

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

(REFORMADO, D.O.F. 5 DE FEBRERO DE 2017)

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

Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales;

(...)”

Como se advierte, la referida norma constitucional, en lo que al caso interesa, prevé que el Congreso de la Unión será competente para expedir la legislación única en materia procedimental penal, de procedimientos alternativos de solución de controversias en materia penal, de ejecución de penas y de justicia penal para adolescentes, que regirá en la República, **excluyendo de esta forma la concurrencia de los Estados para legislar al respecto.**

En términos de este precepto, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer, mediante una ley única el proceso penal y demás supuestos supracitados, se privó a los Estados la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 de la Constitución Federal, para legislar en relación con esa materia.

La citada reforma constitucional, tiene 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, según se advierte de lo expuesto durante el procedimiento legislativo:

Dictamen de la Cámara de Senadores (origen):

“(…) A la fecha, la diversidad de ordenamientos penales, en particular en el aspecto procedimental, obedece al hecho de que, tanto la Federación, como los Estados y el Distrito Federal, cuentan con la facultad para legislar en esta materia en el ámbito de sus respectivas competencias, lo que ha generado estructuras y modos diferentes para llevar a cabo el enjuiciamiento penal, la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

(...)

En vista de lo anterior, estas Comisiones Dictaminadoras coinciden con lo expuesto en la iniciativa, cuando señala que resulta necesario que las instituciones de procuración e impartición de justicia cuenten con un sistema de justicia penal acorde con la realidad del país, armónico y homogéneo en cuanto al diseño procedimental, a fin de generar una mayor uniformidad y coherencia en la forma en que se desahogan los procedimientos penales, en la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias, así como en la ejecución de las penas.

(...)

Por lo anterior, se comparten las razones que se expresan en la exposición de motivos de la iniciativa presentada el 14 de febrero de 2013, por el Senador Roberto Gil Zuarth, cuando sostiene: 'Ahora bien, entre aquellas entidades donde ya se han realizado las modificaciones normativas necesarias y, por lo tanto, ya se han expedido nuevos Códigos de Procedimientos Penales, **se observan importantes diferencias que van desde la estructura misma de los Códigos hasta la forma de concebir ciertas instituciones previstas en la Constitución. Tal dispersión de criterios legislativos se observa, entre otros, en torno a los siguientes aspectos:**

- ☐ No hay claridad sobre la naturaleza y la función del proceso penal y su vinculación con el derecho penal sustantivo.
- ☐ Falta uniformidad de criterios sobre las etapas del procedimiento penal ordinario, sobre cuáles son y, por ende, cuándo empieza y cuándo termina cada una de ellas.
- ☐ Por razón de lo anterior, hay diversidad de criterios sobre los momentos procedimentales en que deben ser observados los derechos, principios y garantías procesales previstos en la Constitución.
- ☐ No hay equilibrio entre la fase de investigación y la del proceso, pues se le resta importancia a lo que tradicionalmente se conoce como averiguación previa o etapa de investigación de los delitos y, por ello, se prevé de manera escasa el uso de técnicas modernas de investigación.
- ☐ No se observa una clara delimitación entre la acción penal pública y la acción penal privada, como tampoco hay uniformidad sobre los casos y las condiciones en que esta última debe proceder.
- ☐ Falta igualmente uniformidad en torno a los casos y las condiciones en que debe proceder la aplicación de criterios de oportunidad o de mecanismos alternativos de solución de conflictos.
- ☐ No hay claridad sobre si la nueva categoría procesal, auto de vinculación a proceso, es diferente o no al tradicional auto de formal prisión y al auto de sujeción a proceso, y si sus requisitos son diferentes o no.
- ☐ Tampoco hay claridad sobre los requisitos materiales para el ejercicio de la acción penal, la orden de aprehensión y el auto de vinculación a proceso.
- ☐ Igualmente falta consenso sobre si, de acuerdo con la reforma de 2008 al artículo 20 constitucional, procede o no la libertad provisional bajo caución, como un derecho del procesado para ciertos casos.
- ☐ Con relación a los medios probatorios, se produce cierta confusión sobre los términos a utilizar (datos, medios, elementos de prueba), y si sólo puede hablarse de "prueba" cuando ésta haya sido desahogada en la audiencia de juicio y no antes.
- ☐ No hay uniformidad respecto de los requisitos materiales de la sentencia condenatoria y de los presupuestos para la imposición de una pena, como tampoco los hay sobre los criterios para la individualización judicial de la pena;
- ☐ Se observa diversidad de criterios sobre los medios de impugnación en el proceso penal acusatorio, cuáles deben ser y cuándo proceder;
- ☐ Lo mismo sucede con los procedimientos penales especiales; entre otros.

Las distorsiones y brechas normativas que se observan entre las entidades federativas ponen sobre relieve, por un lado, que en la actualidad existen diferencias procedimentales que impactan en la calidad de justicia que recibe la ciudadanía y, por el otro, que la ausencia de una pauta nacional ha provocado que la interpretación e implementación del modelo acusatorio, en general, quede a discreción de las autoridades locales.

Lo cierto es que, a diferencia de otros países que cuentan con una sola jurisdicción, en México, el proceso de implementación de un nuevo sistema de justicia resulta ser una tarea de especial complejidad pues implica lidiar con una doble jurisdicción, federal y local. Y, en éste último ámbito, tal como ha sido argumentado, con un cúmulo de criterios diversos, e incluso encontrados, respecto de contenidos constitucionales.

Ahora bien, conceder al Congreso de la Unión la facultad de emitir una Ley Nacional en materia de Procedimientos Penales no implica modificar el arreglo jurisdiccional existente.

Es decir, se dejan a salvo las facultades, tanto de la federación como de las entidades, para legislar en materia sustantiva penal y, desde luego, para sustanciar los procedimientos que recaigan en sus respectivas jurisdicciones.'

Dictamen Cámara de Diputados (revisora):

“b) Materia procesal penal y la facultad del Congreso

En el inciso “c”, se establece lo trascendental de esta reforma, dado que ahí se le otorgan las facultades para legislar en materia procesal penal unificada para toda la república.

En este rubro, es necesario mencionar que desde hace varias décadas prevaleció el sistema penal inquisitorio en nuestro país, durante la vigencia del mismo, se llegaron a presentar dentro de la práctica diversas percepciones que fueron deteriorando este sistema.

Es por ello, que el año del 2010, se transformo el sistema inquisitorio a un sistema acusatorio basado en los principios de oralidad, debido proceso, inmediatz, publicidad entre otros, así a través de ello, se busca el perfeccionamiento del control constitucional ante la problemática penal, pretendiendo eliminar pésimas prácticas y con el objetivo la pretensión primordial de lograr un verdadero respeto de los Derechos Humanos que nuestra Carta Magna establece.

Contar con un sistema procesal penal que de certidumbre, eficacia y transparencia, es la pretensión de cada uno de los legisladores que integramos esta Comisión, cuya finalidad es dotar a nuestra nación con una estructura penal óptima, para lograr esto se deben realizar todas las adecuaciones normativas necesarias. Se tiene claro que el tema es complicado, por esa complejidad es que la reforma constitucional publicada en el D.O.F., el 18 de junio del 2008, estableció en su parte transitoria que el sistema acusatorio tendría ocho años a partir del día siguiente de su publicación para que entrara en vigor estas reformas, es decir, que en el 2016, se tendría que tener unificado todos los sistemas penales de nuestro país.

En este rubro el proyecto que contiene la minuta en dictamen es una parte coyuntural que las acciones que permitan a logar los objetivos del sistema acusatorio penal, por ello, los diputados integrantes de esta Comisión afirmamos categóricamente que al contar con las facultades para legislar en materia procesal penal es construir con bases sólidas un Estado de Derecho óptimo en su ejercicio.

(...)

Que elementos aportaríamos al quehacer jurídico al legislar en materia procesal penal única, serían básicamente los siguientes:

- Todo el sistema legal estaría bajo la regla de legalidad en todo el país, se estaría inhibiendo las actuaciones arbitrarias del juzgador dado que se tendría una aplicación de criterios homogéneos y coherentes.*
- Se tendría una especial atención para el equilibrio de los intereses de las partes dentro del proceso.*
- Una buena marcha en el desarrollo de la justicia procesal, característica del proceso acusatorio.*
- Se consagra la reforma en materia de oralidad y de publicidad en las actuaciones.*
- Ayuda a la operatividad del nuevo sistema penal.*

- *Se desarrollaría con vehemencia lo relativo a los principios de lealtad y probidad en el debido proceso.*
- *La adecuada sistematización y homogeneidad de los criterios legislativos y judiciales.*
- *Certeza jurídica para el gobernado.*
- *Un posible abatimiento en la corrupción y en la impunidad dado que se podrá reducir cualquier coyuntura legal derivada de la diversidad de normas."*

De lo anterior, este Tribunal Pleno al resolver las acciones de inconstitucionalidad 12/2014¹⁸, 107/2014¹⁹ y 29/2015²⁰, entre otras, ha sostenido que 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 transitorio²¹, dicha reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, 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.

Si bien, como se señaló, con motivo de la entrada en vigor de la reforma constitucional, los Estados dejaron de tener competencia para legislar sobre materia procedimental penal, mecanismos alternativos de solución de controversias y de ejecución de penas, hasta en tanto entrara en vigor la legislación única podían seguir aplicando la legislación local expedida con anterioridad a esa fecha.

Esto se corrobora con el contenido del artículo Tercero transitorio del Código Nacional de Procedimientos Penales²², conforme con el cual, los procedimientos penales que a la entrada en vigor se encontraran en trámite, continuarían su sustanciación en términos de la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.

¹⁸ Resuelta en sesión de siete de julio de dos mil quince, por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo a la competencia para legislar en materia de trata. Los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas votaron en contra. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto particular. La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente; y por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz apartándose de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas apartándose de las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. apartándose de algunas consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto a la competencia del Estado de Morelos para legislar en materia de técnicas de investigación y cadena de custodia. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Cossío Díaz anunciaron sendos votos concurrentes.

¹⁹ Resuelta en sesión de veinte de agosto de dos mil quince, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I., Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo.

²⁰ Resuelta en sesión de once de abril de dos mil dieciséis, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas con salvedades, Zaldívar Lelo de Larrea, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán con salvedades y Presidente Aguilar Morales con salvedades, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 2, fracción VI, 24 y 25 de la Ley para la Protección de Personas que Intervienen en los Procedimientos Penales en el Estado de Zacatecas. Los señores Ministros Cossío Díaz y Luna Ramos anunciaron sendos votos concurrentes.

²¹ **"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.

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."

²² **"ARTÍCULO TERCERO.** Abrogación

El Código Federal de Procedimientos Penales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1934, y los de las respectivas entidades federativas vigentes a la entrada en vigor del presente Decreto, para efectos de su aplicación en los procedimientos penales iniciados por hechos que ocurran a partir de la entrada en vigor del presente Código, quedarán abrogados, **sín embargo respecto a los procedimientos penales que a la entrada en vigor del presente ordenamiento se encuentren en trámite, continuarán su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable en el momento del inicio de los mismos.**

Toda mención en otras leyes u ordenamientos al Código Federal de Procedimientos Penales o a los códigos de procedimientos penales de las entidades federativas que por virtud del presente Decreto se abrogan, se entenderá referida al presente Código."

Ahora, el Congreso de la Unión en ejercicio de la potestad constitucional que tiene, 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, estableciendo 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 referencia²³.

De acuerdo con su artículo 2º, el objeto del Código, es establecer las normas que han de observarse **en la investigación**, el procesamiento y la sanción de los delitos²⁴, 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 locales²⁵.

Ahora bien, como se señaló en la acción de inconstitucionalidad 21/2016²⁶, en el caso lo que habrá que responder es si el precepto impugnado ¿regula un acto que se enmarca dentro del procedimiento penal acusatorio? De ser así, la porción normativa impugnada deberá declararse inválida, por invadir la esfera de competencias del Congreso de la Unión, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para responder esa interrogante, habrá que acudir al contenido normativo de los artículos 106 y 218 de Código Nacional de Procedimientos Penales, que establecen las cuestiones relativas a la información confidencial de los intervinientes en el proceso penal y de la reserva de los actos de investigación. Dichos preceptos señalan lo siguiente:

“Artículo 106. Reserva sobre la identidad

En ningún caso se podrá hacer referencia o comunicar a terceros no legitimados la información confidencial relativa a los datos personales de los sujetos del procedimiento penal o de cualquier persona relacionada o mencionada en éste.

Toda violación al deber de reserva por parte de los servidores públicos, será sancionada por la legislación aplicable.

En los casos de personas sustraídas de la acción de la justicia, se admitirá la publicación de los datos que permitan la identificación del imputado para ejecutar la orden judicial de aprehensión o de comparecencia”.

“Artículo 218. Reserva de los actos de investigación

(REFORMADO, D.O.F. 17 DE JUNIO DE 2016)

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.

²³ TRANSITORIOS

“ARTÍCULO PRIMERO. Declaratoria

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.”

²⁴ ***“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.”

²⁵ ***“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.”

²⁶ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintiocho de junio de dos mil dieciocho, bajo la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

(ADICIONADO, D.O.F. 17 DE JUNIO DE 2016)

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

(ADICIONADO, D.O.F. 17 DE JUNIO DE 2016)

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.

(REFORMADO, D.O.F. 17 DE JUNIO DE 2016)

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.

(ADICIONADO, D.O.F. 17 DE JUNIO DE 2016)

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, dichos artículos establecen **la reserva sobre la identidad**, señalando que, en ningún caso se podrá hacer referencia o comunicar **a terceros no legitimados la información confidencial** relativa a los datos personales de los sujetos del procedimiento penal o de cualquier persona relacionada o mencionada en éste; así como **la reserva de los actos de investigación**, cuyos 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 estén relacionados, son estrictamente reservados, por lo que únicamente las partes, podrán tener acceso a los mismos, con las limitaciones establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales y demás disposiciones aplicables.

De lo anterior, se hace evidente que **en todo proceso penal deberán seguirse, en cuanto a la información confidencial, las estipulaciones del Código Nacional de Procedimientos Penales** y también lo que toca a la información reservada.

Destacando que, en cuanto a la información confidencial relativa a los datos personales de los sujetos del procedimiento penal de cualquier persona relacionada o mencionada en este, se establece una estricta prohibición de comunicarla **a terceros no legitimados**, sin embargo, es evidente que las partes en el proceso penal en cuanto sí están legitimados, sí pueden acceder a esa información.

Por otra parte, el Código Nacional de Procedimientos Penales, establece la consecuencia a la violación a esa estipulación; e incluso, establece una regulación específica en cuanto a los datos personales de las personas sustraídas de la acción de la justicia.

Ahora bien, en este punto debe precisarse que las técnicas de investigación, forman parte del proceso penal en términos de lo que establece el Libro Segundo (Del Procedimiento), **Título III (Etapas de Investigación), Capítulo III (Técnicas de Investigación)**, artículos del 227 al 252 del Código Nacional de Procedimientos Penales²⁷, en donde se precisan las técnicas de investigación de los hechos que revistan características de un delito.

²⁷ "Artículo 227. Cadena de custodia

La cadena de custodia es el sistema de control y registro que se aplica al indicio, evidencia, objeto, instrumento o producto del hecho delictivo, desde su localización, descubrimiento o aportación, en el lugar de los hechos o del hallazgo, hasta que la autoridad competente ordene su conclusión.

Con el fin de corroborar los elementos materiales probatorios y la evidencia física, la cadena de custodia se aplicará teniendo en cuenta los siguientes factores: identidad, estado original, condiciones de recolección, preservación, empaque y traslado; lugares y fechas de permanencia y los cambios que en cada custodia se hayan realizado; igualmente se registrará el nombre y la identificación de todas las personas que hayan estado en contacto con esos elementos".

"Artículo 228. Responsables de cadena de custodia

La aplicación de la cadena de custodia es responsabilidad de quienes en cumplimiento de las funciones propias de su encargo o actividad, en los términos de ley, tengan contacto con los indicios, vestigios, evidencias, objetos, instrumentos o productos del hecho delictivo.

Cuando durante el procedimiento de cadena de custodia los indicios, huellas o vestigios del hecho delictivo, así como los instrumentos, objetos o productos del delito se alteren, no perderán su valor probatorio, a menos que la autoridad competente verifique que han sido modificados de tal forma que hayan perdido su eficacia para acreditar el hecho o circunstancia de que se trate. Los indicios, huellas o vestigios del hecho delictivo, así como los instrumentos, objetos o productos del delito deberán concatenarse con otros medios probatorios para tal fin. Lo anterior, con independencia de la responsabilidad en que pudieran incurrir los servidores públicos por la inobservancia de este procedimiento".

"Artículo 229. Aseguramiento de bienes, instrumentos, objetos o productos del delito

Los instrumentos, objetos o productos del delito, así como los bienes en que existan huellas o pudieran tener relación con éste, siempre que guarden relación directa con el lugar de los hechos o del hallazgo, serán asegurados durante el desarrollo de la investigación, a fin de que no se alteren, destruyan o desaparezcan. Para tales efectos se establecerán controles específicos para su resguardo, que atenderán como mínimo a la naturaleza del bien y a la peligrosidad de su conservación".

"Artículo 230. Reglas sobre el aseguramiento de bienes

El aseguramiento de bienes se realizará conforme a lo siguiente:

I. El Ministerio Público, o la Policía en auxilio de éste, deberá elaborar un inventario de todos y cada uno de los bienes que se pretendan asegurar, firmado por el imputado o la persona con quien se atienda el acto de investigación. Ante su ausencia o negativa, la relación deberá ser firmada por dos testigos presenciales que preferentemente no sean miembros de la Policía y cuando ello suceda, que no hayan participado materialmente en la ejecución del acto;

II. La Policía deberá tomar las providencias necesarias para la debida preservación del lugar de los hechos o del hallazgo y de los indicios, huellas, o vestigios del hecho delictivo, así como de los instrumentos, objetos o productos del delito asegurados, y

III. Los bienes asegurados y el inventario correspondiente se pondrán a la brevedad a disposición de la autoridad competente, de conformidad con las disposiciones aplicables".

"Artículo 231. Notificación del aseguramiento y abandono

El Ministerio Público deberá notificar al interesado o a su representante legal el aseguramiento del objeto, instrumento o producto del delito, dentro de los sesenta días naturales siguientes a su ejecución, entregando o poniendo a su disposición, según sea el caso, una copia del registro de aseguramiento, para que manifieste lo que a su derecho convenga.

Cuando se desconozca la identidad o domicilio del interesado, la notificación se hará por dos edictos que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación o su equivalente, medio de difusión oficial en la Entidad federativa y en un periódico de circulación nacional o estatal, según corresponda, con un intervalo de diez días hábiles entre cada publicación. En la notificación se apercibirá al interesado o a su representante legal para que se abstenga de ejercer actos de dominio sobre los bienes asegurados y se le apercibirá que de no manifestar lo que a su derecho convenga, en un término de noventa días naturales siguientes al de la notificación, los bienes causarán abandono a favor de la Procuraduría o de las Entidades federativas, según corresponda.

Transcurrido dicho plazo sin que ninguna persona se haya presentado a deducir derechos sobre los bienes asegurados, el Ministerio Público solicitará al Juez de control que declare el abandono de los bienes y éste citará al interesado, a la víctima u ofendido y al Ministerio Público a una audiencia dentro de los diez días siguientes a la solicitud a que se refiere el párrafo anterior.

La citación a la audiencia se realizará como sigue:

I. Al Ministerio Público, conforme a las reglas generales establecidas en este Código;

II. A la víctima u ofendido, de manera personal y cuando se desconozca su domicilio o identidad, por estrados y boletín judicial, y

III. Al interesado de manera personal y cuando se desconozca su domicilio o identidad, de conformidad con las reglas de la notificación previstas en el presente Código.

El Juez de control, al resolver sobre el abandono, verificará que la notificación realizada al interesado haya cumplido con las formalidades que prevé este Código; que haya transcurrido el plazo correspondiente y que no se haya presentado persona alguna ante el Ministerio Público a deducir derechos sobre los bienes asegurados o que éstos no hayan sido reconocidos o que no se hubieren cubierto los requerimientos legales.

La declaratoria de abandono será notificada, en su caso, a la autoridad competente que tenga los bienes bajo su administración para efecto de que sean destinados a la Procuraduría, previa enajenación y liquidación que prevé la legislación aplicable".

"Artículo 232. Custodia y disposición de los bienes asegurados

Cuando los bienes que se aseguren hayan sido previamente embargados, intervenidos, secuestrados o asegurados, se notificará el nuevo aseguramiento a las autoridades que hayan ordenado dichos actos. Los bienes continuarán en custodia de quien se haya designado para ese fin, y a disposición de la autoridad judicial o del Ministerio Público para los efectos del procedimiento penal. De levantarse el embargo, intervención, secuestro o aseguramiento previos, quien los tenga bajo su custodia, los entregará a la autoridad competente para efectos de su administración.

Sobre los bienes asegurados no podrán ejercerse actos de dominio por sus propietarios, depositarios, interventores o administradores, durante el tiempo que dure el aseguramiento en el procedimiento penal, salvo los casos expresamente señalados por las disposiciones aplicables.

El aseguramiento no implica modificación alguna a los gravámenes o limitaciones de dominio existentes con anterioridad sobre los bienes".

"Artículo 233. Registro de los bienes asegurados

Se hará constar en los registros públicos que correspondan, de conformidad con las disposiciones aplicables:

I. El aseguramiento de bienes inmuebles, derechos reales, aeronaves, embarcaciones, empresas, negociaciones, establecimientos, acciones, partes sociales, títulos bursátiles y cualquier otro bien o derecho susceptible de registro o constancia, y

II. El nombramiento del depositario, interventor o administrador, de los bienes a que se refiere la fracción anterior.

El registro o su cancelación se realizarán sin más requisito que el oficio que para tal efecto emita la autoridad judicial o el Ministerio Público".

"Artículo 234. Frutos de los bienes asegurados

A los frutos o rendimientos de los bienes durante el tiempo del aseguramiento, se les dará el mismo tratamiento que a los bienes asegurados que los generen.

Ni el aseguramiento de bienes ni su conversión a numerario implican que éstos entren al erario público".

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 12 DE ENERO DE 2016)

"Artículo 235. Aseguramiento de narcóticos y productos relacionados con delitos de propiedad intelectual, derechos de autor e hidrocarburos.

Cuando se aseguren narcóticos previstos en cualquier disposición, productos relacionados con delitos de propiedad intelectual y derechos de autor o bienes que impliquen un alto costo o peligrosidad por su conservación, si esta medida es procedente, el Ministerio Público ordenará su destrucción, previa autorización o intervención de las autoridades correspondientes, debiendo previamente fotografiarlos o videografiarlos, así como levantar un acta en la que se haga constar la naturaleza, peso, cantidad o volumen y demás características de éstos, debiéndose recabar muestras del mismo para que obren en los registros de la investigación que al efecto se inicie.

(ADICIONADO, D.O.F. 12 DE ENERO DE 2016)

Cuando se aseguren hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos y demás activos, se pondrán a disposición del Ministerio Público de la Federación, quien sin dilación alguna procederá a su entrega a los asignatarios, contratistas o permisionarios, o a quien resulte procedente, quienes estarán obligados a recibirlos en los mismos términos, para su destino final, previa inspección en la que se determinará la naturaleza, volumen y demás características de éstos; conservando muestras representativas para la elaboración de los dictámenes periciales que hayan de producirse en la carpeta de investigación y en proceso, según sea el caso".

"Artículo 236. Objetos de gran tamaño

Los objetos de gran tamaño, como naves, aeronaves, vehículos automotores, máquinas, grúas y otros similares, después de ser examinados por peritos para recoger indicios que se hallen en ellos, podrán ser videografiados o fotografiados en su totalidad y se registrarán del mismo modo los sitios en donde se hallaron huellas, rastros, narcóticos, armas, explosivos o similares que puedan ser objeto o producto de delito".

"Artículo 237. Aseguramiento de objetos de gran tamaño

Los objetos mencionados en el artículo precedente, después de que sean examinados, fotografiados, o videografiados podrán ser devueltos, con o sin reservas, al propietario, poseedor o al tenedor legítimo según el caso, previa demostración de la calidad invocada, siempre y cuando no hayan sido medios eficaces para la comisión del delito".

"Artículo 238. Aseguramiento de flora y fauna

Las especies de flora y fauna de reserva ecológica que se aseguren, serán provistas de los cuidados necesarios y depositados en zoológicos, viveros o en instituciones análogas, considerando la opinión de la dependencia competente o institución de educación superior o de investigación científica".

"Artículo 239. Requisitos para el aseguramiento de vehículos

Tratándose de delitos culposos ocasionados con motivo del tránsito de vehículos, estos se entregarán en depósito a quien se legitime como su propietario o poseedor.

Previo a la entrega del vehículo, el Ministerio Público debe cerciorarse:

I. Que el vehículo no tenga reporte de robo;

II. Que el vehículo no se encuentre relacionado con otro hecho delictivo;

III. Que se haya dado oportunidad a la otra parte de solicitar y practicar los peritajes necesarios, y

IV. Que no exista oposición fundada para la devolución por parte de terceros, o de la aseguradora".

"Artículo 240. Aseguramiento de vehículos

En caso de que se presente alguno de los supuestos anteriores, el Ministerio Público podrá ordenar el aseguramiento y resguardo del vehículo hasta en tanto se esclarecen los hechos, sujeto a la aprobación judicial en términos de lo previsto por este Código".

"Artículo 241. Aseguramiento de armas de fuego o explosivos

Cuando se aseguren armas de fuego o explosivos se hará del conocimiento de la Secretaría de la Defensa Nacional, así como de las demás autoridades que establezcan las disposiciones legales aplicables".

(NOTA: EL 22 DE MARZO DE 2018, EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN EL APARTADO VI, SUBAPARTADO 3, Y APARTADO VII, ASÍ COMO EN EL RESOLUTIVO CUARTO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/2014 Y SU ACUMULADA 11/2014, DECLARÓ LA INVALIDEZ DE ESTE ARTÍCULO, LA CUAL SURTIÓ EFECTOS EL 25 DE JUNIO DE 2018 DE ACUERDO A LAS CONSTANCIAS QUE OBRAN EN LA SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

"Artículo 242. Aseguramiento de bienes o derechos relacionados con operaciones financieras

El Ministerio Público o a solicitud de la Policía podrá ordenar la suspensión, o el aseguramiento de cuentas, títulos de crédito y en general cualquier bien o derecho relativos a operaciones que las instituciones financieras establecidas en el país celebren con sus clientes y dará aviso inmediato a la autoridad encargada de la administración de los bienes asegurados y a las autoridades competentes, quienes tomarán las medidas necesarias para evitar que los titulares respectivos realicen cualquier acto contrario al aseguramiento".

"Artículo 243. Efectos del aseguramiento en actividades lícitas

El aseguramiento no será causa para el cierre o suspensión de actividades de empresas, negociaciones o establecimientos con actividades lícitas.

(ADICIONADO, D.O.F. 12 DE ENERO DE 2016)

Tratándose de los delitos que refiere la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos, el Ministerio Público de la Federación, asegurará el establecimiento mercantil o empresa prestadora del servicio e inmediatamente notificará al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes con la finalidad de que el establecimiento mercantil o empresa asegurada le sea transferida.

(ADICIONADO, D.O.F. 12 DE ENERO DE 2016)

Previo a que la empresa sea transferida al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes, se retirará el producto ilícito de los contenedores del establecimiento o empresa y se suministrarán los hidrocarburos lícitos con el objeto de continuar las actividades, siempre y cuando la empresa cuente con los recursos para la compra del producto; suministro que se llevará a cabo una vez que la empresa haya sido transferida al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes para su administración.

(ADICIONADO, D.O.F. 12 DE ENERO DE 2016)

En caso de que el establecimiento o empresa prestadora del servicio corresponda a un franquiciatario o permisionario, el aseguramiento constituirá causa justa para que el franquiciante pueda dar por terminados los contratos respectivos en términos de la Ley de la Propiedad Industrial, y tratándose del permisionario, el otorgante del permiso pueda revocarlo. Para lo anterior, previamente la autoridad ministerial o judicial deberá determinar su destino".

"Artículo 244. Cosas no asegurables

No estarán sujetas al aseguramiento las comunicaciones y cualquier información que se genere o intercambie entre el imputado y las personas que no están obligadas a declarar como testigos por razón de parentesco, secreto profesional o cualquiera otra establecida en la ley. En todo caso, serán inadmisibles como fuente de información o medio de prueba.

No habrá lugar a estas excepciones cuando existan indicios de que las personas mencionadas en este artículo, distintas al imputado, estén involucradas como autoras o partícipes del hecho punible o existan indicios fundados de que están encubriéndolo ilegalmente".

"Artículo 245. Causales de procedencia para la devolución de bienes asegurados

La devolución de bienes asegurados procede en los casos siguientes:

I. Cuando el Ministerio Público resuelva el no ejercicio de la acción penal, la aplicación de un criterio de oportunidad, la reserva o archivo temporal, se abstenga de acusar, o levante el aseguramiento de conformidad con las disposiciones aplicables, o

II. Cuando la autoridad judicial levante el aseguramiento o no decrete el decomiso, de conformidad con las disposiciones aplicables".

"Artículo 246. Entrega de bienes

Las autoridades deberán devolver a la persona que acredite o demuestre derechos sobre los bienes que no estén sometidos a decomiso, aseguramiento, restitución o embargo, inmediatamente después de realizar las diligencias conducentes. En todo caso, se dejará constancia mediante fotografías u otros medios que resulten idóneos de estos bienes.

Esta devolución podrá ordenarse en depósito provisional y al poseedor se le podrá imponer la obligación de exhibirlos cuando se le requiera.

Dentro de los treinta días siguientes a la notificación del acuerdo de devolución, la autoridad judicial o el Ministerio Público notificarán su resolución al interesado o al representante legal, para que dentro de los diez días siguientes a dicha notificación se presente a recogerlos, bajo el apercibimiento que de no hacerlo, los bienes causarán abandono a favor de la Procuraduría o de las Entidades federativas, según corresponda y se procederá en los términos previstos en este Código.

Cuando se haya hecho constar el aseguramiento de los bienes en los registros públicos, la autoridad que haya ordenado su devolución ordenará su cancelación".

"Artículo 247. Devolución de bienes asegurados

La devolución de los bienes asegurados incluirá la entrega de los frutos que, en su caso, hubieren generado.

La devolución de numerario comprenderá la entrega del principal y, en su caso, de sus rendimientos durante el tiempo en que haya sido administrado, a la tasa que cubra la Tesorería de la Federación o la instancia correspondiente en las Entidades federativas por los depósitos a la vista que reciba.

La autoridad que haya administrado empresas, negociaciones o establecimientos, al devolverlas rendirá cuentas de la administración que hubiere realizado a la persona que tenga derecho a ello, y le entregará los documentos, objetos, numerario y, en general, todo aquello que haya comprendido la administración.

Previo a la recepción de los bienes por parte del interesado, se dará oportunidad a éste para que revise e inspeccione las condiciones en que se encuentren los mismos, a efecto de que verifique el inventario correspondiente".

"Artículo 248. Bienes que hubieren sido enajenados o sobre los que exista imposibilidad de devolver

Cuando se determine por la autoridad competente la devolución de los bienes que hubieren sido enajenados o haya imposibilidad para devolverlos, deberá cubrirse a la persona que tenga la titularidad del derecho de devolución el valor de los mismos, de conformidad con la legislación aplicable".

De esta forma, es evidente que la información confidencial derivada de dichas técnicas de investigación debe tratarse en términos de lo que establece el propio Código Nacional de Procedimientos Penales, en su artículo 106 (transcrito con anterioridad), por ende, el Legislador del Estado de Colima, carecía de competencia para realizar regulación alguna al respecto.

Máxime, cuando **varía lo establecido en el Código Nacional de Procedimientos Penales** y por ende, genera incertidumbre jurídica a los aplicadores de la norma (Ministerio Público y Fiscal del Estado), lo cual **redundará en posible vulneración de los derechos de las partes en el proceso penal, destacadamente el imputado o indiciado.**

Esto en tanto que, en el precepto impugnado se señala simplemente que toda la información que se genere en las técnicas de investigación es de "estricta confidencialidad", sin precisar si las partes legitimadas podrán tener o no, acceso a ella; y el tratamiento que debe darse a los datos de las personas sustraídas de la acción de la justicia, lo que choca con las estipulaciones sí establecidas en el Código Nacional de Procedimientos Penales; lo cual, también incide en la violación al derecho a la información que señala el accionante.

No obstante, al haberse determinado la inconstitucionalidad del artículo impugnado, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos vertidos por la promovente, pues en nada variaría la conclusión alcanzada. Sirve de apoyo la jurisprudencia plenaria P./J. 32/2007, de rubro y texto siguientes:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ. Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto"²⁸.

"Artículo 249. Aseguramiento por valor equivalente

(NOTA: EL 22 DE MARZO DE 2018, EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EN EL APARTADO VI, SUBAPARTADO 4, Y APARTADO VII, ASÍ COMO EN EL RESOLUTIVO CUARTO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 10/2014 Y SU ACUMULADA 11/2014, DECLARÓ LA INVALIDEZ DE LA PORCIÓN NORMATIVA DE ESTE ARTÍCULO INDICADA CON MAYÚSCULAS, LA CUAL SURTIÓ EFECTOS EL 25 DE JUNIO DE 2018 DE ACUERDO A LAS CONSTANCIAS QUE OBRAN EN LA SECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

En caso de que el producto, los instrumentos u objetos del hecho delictivo hayan desaparecido o no se localicen por causa atribuible al imputado, el Ministerio Público DECRETARÁ O solicitará al Órgano jurisdiccional correspondiente el embargo precautorio, el aseguramiento y, en su caso, el decomiso de bienes propiedad del o de los imputados, así como de aquellos respecto de los cuales se conduzcan como dueños, cuyo valor equivalga a dicho producto, sin menoscabo de las disposiciones aplicables en materia de extinción de dominio".

"Artículo 250. Decomiso

La autoridad judicial mediante sentencia en el proceso penal correspondiente, podrá decretar el decomiso de bienes, con excepción de los que hayan causado abandono en los términos de este Código o respecto de aquellos sobre los cuales haya resuelto la declaratoria de extinción de dominio.

El numerario decomisado y los recursos que se obtengan por la enajenación de los bienes decomisados, una vez satisfecha la reparación a la víctima, serán entregados en partes iguales al Poder Judicial, a la Procuraduría, a la Secretaría de Salud y al fondo previsto en la Ley General de Víctimas".

"Artículo 251. Actuaciones en la investigación que no requieren autorización previa del Juez de control

No requieren autorización del Juez de control los siguientes actos de investigación:

I. La inspección del lugar del hecho o del hallazgo;

II. La inspección de lugar distinto al de los hechos o del hallazgo;

III. La inspección de personas;

IV. La revisión corporal;

V. La inspección de vehículos;

VI. El levantamiento e identificación de cadáver;

VII. La aportación de comunicaciones entre particulares;

VIII. El reconocimiento de personas;

IX. La entrega vigilada y las operaciones encubiertas, en el marco de una investigación y en los términos que establezcan los protocolos emitidos para tal efecto por el Procurador;

(REFORMADA, D.O.F. 17 DE JUNIO DE 2016)

X. La entrevista de testigos;

(ADICIONADA, D.O.F. 17 DE JUNIO DE 2016)

XI. Recompensas, en términos de los acuerdos que para tal efecto emite el Procurador, y

XII. Las demás en las que expresamente no se prevea control judicial.

En los casos de la fracción IX, dichas actuaciones deberán ser autorizadas por el Procurador o por el servidor público en quien éste delegue dicha facultad.

Para los efectos de la fracción X de este artículo, cuando un testigo se niegue a ser entrevistado, será citado por el Ministerio Público o en su caso por el Juez de control en los términos que prevé el presente Código".

"Artículo 252. Actos de investigación que requieren autorización previa del Juez de control

Con excepción de los actos de investigación previstos en el artículo anterior, requieren de autorización previa del Juez de control todos los actos de investigación que impliquen afectación a derechos establecidos en la Constitución, así como los siguientes:

I. La exhumación de cadáveres;

II. Las órdenes de cateo;

III. La intervención de comunicaciones privadas y correspondencia;

IV. La toma de muestras de fluido corporal, vello o cabello, extracciones de sangre u otros análogos, cuando la persona requerida, excepto la víctima u ofendido, se niegue a proporcionar la misma;

V. El reconocimiento o examen físico de una persona cuando aquélla se niegue a ser examinada, y

VI. Las demás que señalen las leyes aplicables".

²⁸ Tesis P./J. 37/2004, Jurisprudencia, Pleno, Novena Época, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIX, junio de 2004, con número de registro: 181,398, Página: 863.

En consecuencia, este Tribunal Pleno determina que lo procedente es declarar la invalidez del numeral 2 del artículo 58 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, por ir en contra del artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEXTO. Efectos. En términos del artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la invalidez del numeral 2 del artículo 58 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, surtirá efectos retroactivos al veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, fecha en que entró en vigor el Decreto que contiene dicho precepto, correspondiendo a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicadas en esta materia.

La anterior declaración de invalidez con efectos retroactivos, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima.

Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo y al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de Colima, al Tribunal Colegiado y Unitario del Trigésimo Segundo Circuito, a los Juzgados de Distrito, que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y al Centro de Justicia Penal Federal que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General de esa Entidad Federativa.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto No. 475, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, en términos del considerando quinto de esta decisión, la cual surtirá sus efectos retroactivos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima, de conformidad con lo establecido en el considerando sexto de esta determinación.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", 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.

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 diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, 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 diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 58, numeral 2, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Colima, expedida mediante el Decreto No. 475, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat con precisiones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos retroactivos al veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, fecha en que entró en vigor el decreto combatido. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández votaron en contra. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat con precisiones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 2) determinar que corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver, en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 3) determinar que la declaración de invalidez con efectos retroactivos surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Colima. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

En relación con el pie de los puntos resolutivos:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 4) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo, a la Fiscalía General y al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado de Colima, así como a los Tribunales Colegiado y Unitario del Trigésimo Segundo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal en el Estado de Colima y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Colima. La señora Ministra Piña Hernández votó en contra y anunció voto particular.

El señor Ministro Javier Laynez Potisek no asistió a la sesión de nueve de enero de dos mil veinte por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al segundo período de sesiones de dos mil dieciséis.

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

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

El Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- El Ministro Ponente, **Jorge Mario Pardo Rebolledo**.- Firmado electrónicamente.- El Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de treinta y un fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 79/2018 promovido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del nueve de enero de dos mil veinte y se expide para que obre en el expediente impreso respectivo.- Ciudad de México, a veintinueve de octubre de dos mil veinte.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de treinta y dos fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 79/2018, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en su sesión del nueve de enero de dos mil veinte. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a doce de abril de dos mil veintiuno.- Rúbrica.