

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 39/2019, así como del Voto Concurrente formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

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
39/2019.**

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

MINISTRA PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA.
SECRETARIA ADJUNTA: MONICA JAIMES GAONA.
COLABORÓ: CYNTHIA EDITH HERRERA OSORIO.

Vo. Bo.
MINISTRA
Rúbrica

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

Cotejó.
Rúbrica

RESULTANDO:

PRIMERO. Presentación. Por escrito presentado el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por conducto de su Presidente, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 14, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, expedida mediante Decreto número 123, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de dicha entidad federativa, el diecinueve de febrero de dos mil diecinueve.

Señaló como autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada al Congreso y Gobernador, del Estado de Michoacán de Ocampo.

SEGUNDO. Normas constitucionales y convencionales que se aduce violadas.

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

TERCERO. Texto de la norma cuya invalidez se solicita:

“LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN

[...]

Artículo 14. Solicitud e intercambio de información.

[...]

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 el Código Nacional y demás disposiciones aplicables.

[...]”.

CUARTO. Conceptos de invalidez. La Comisión promovente aduce esencialmente que el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán transgrede los artículos 1o. y 6o. de la Constitución Federal; 1o., 2o. y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y, 2o. y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de acuerdo a las siguientes consideraciones:

La disposición impugnada de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, al prever que toda la información obtenida en la investigación, con independencia de su contenido y naturaleza, es estrictamente reservada, configura una restricción genérica, indeterminada y previa en cuanto a la información que esté relacionada con las actuaciones obrantes en las carpetas de investigación, vulnerando así el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad previstos 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.

La norma impugnada establece una reserva *ex ante* de todos documentos derivados de la investigación, con independencia de su contenido y de la naturaleza de la misma, lo cual resulta contrario al derecho de acceso a la información y al principio de máxima publicidad, reconocidos en el bloque de constitucionalidad.

Es decir, la disposición jurídica impugnada transgrede el derecho humano de acceso a la información reconocido en los artículos 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al establecer el carácter de estrictamente reservado a la totalidad de la información que obra en las carpetas de investigación.

El precepto cuya validez se cuestiona a través del presente medio de control constitucional, se traduce en una clasificación previa que realizó el legislador, imposibilitando que las autoridades que detentan información pública puedan clasificar la información de forma casuística, aunado a que no permite que dicha reserva pueda sujetarse a temporalidad alguna.

Lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 14 del ordenamiento controvertido no necesariamente encuadra en las hipótesis contempladas para calificar la información como reservada en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, ordenamiento que fue emitido por el Congreso de la Unión por delegación expresa del Poder Revisor de la Constitución Federal, para reglamentar el artículo 6o. de la Norma Suprema en la materia.

En efecto, la norma impugnada pretende reservar información derivada de las investigaciones realizadas por el Ministerio Público, las cuales pueden arrojar datos personales de una persona física o de identificación, así como otro tipo de hechos que se encuentren contemplados dentro de los supuestos de reserva por la ley en la materia. Sin embargo, ello no implica necesariamente que toda la información -de manera absoluta, sin excepciones- obrante en las carpetas de investigación deba ser considerada como reservada sin prever la aplicación de la prueba de daño correspondiente.

El párrafo cuestionado no sólo realiza la reserva expresa de la totalidad de los registros de las investigaciones, sino que además deja al arbitrio de las autoridades en carácter de sujetos obligados por la normatividad en la materia los datos que podrán o no ser susceptibles de restringir para su consulta, dado que la disposición establece que se considerarán reservados incluso todos los objetos y registros que estén relacionados con las indagatorias penales de manera indeterminada e imprecisa.

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.

En efecto, el parámetro para determinar si la información en posesión de sujetos obligados debe ser confidencial o reservada es determinar de forma casuística si su difusión puede efectivamente generar un daño a intereses estatales relevantes tutelados a nivel constitucional, sin atender al órgano estatal que la genera.

Sin embargo, de una lectura de la disposición combatida, se aprecia que no necesariamente se justifica el interés público en todos los géneros de documentos a los que hace referencia, por lo que resulta incompatible con el marco de regularidad constitucional en materia de acceso a la información, pues rompe con el sistema excepcional de reserva al limitar de forma injustificada el derecho a la información fuera de los supuestos autorizados por la Norma Suprema.

La información clasificada como reservada podrá permanecer con tal carácter hasta por el periodo que determine la ley, pudiendo ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva determinado por la autoridad; sin embargo, en las normas tildadas de inconstitucionales no se establece un plazo de reserva, sino que, como se dijo, la prohibición de difundir información es permanente.

Es así que la norma impugnada de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán deviene inconstitucional por los siguientes motivos:

- a. Realiza una clasificación de la información como reservada de forma previa, absoluta e indeterminada.

- b. La reserva de información es permanente pues no se encuentra sujeta a una temporalidad.
- c. La norma no permite discernir la información que es susceptible de ser reservada con base en el interés público, y la seguridad nacional reconocidas en la Constitución.
- d. La reserva de información no se apeg a lo dispuesto por las bases y principios generales previstos en la ley general que emitió el Congreso de la Unión, al constituirse como una reserva total e indeterminada.

Así la constitucionalidad de las disposiciones impugnadas se sustentan, por un lado en que no todas las circunstancias especificadas por las que se toma tal determinación corresponden a la protección de datos personales, al interés público ni a la seguridad nacional, por lo que no se distingue la información que si es susceptible de ser reservada, de la que no y, por el otro, en que la prohibición de difundir la información es permanente y no está sujeta a una temporalidad específica.

Las limitaciones respectivas deben cumplir los requisitos genéricos que esa Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido para la validez de las restricciones a derechos fundamentales, consistentes básicamente en la reserva de ley, el fin legítimo y la necesidad de la medida.

En congruencia con lo anterior, la medida establecida por el legislador michoacano consistente en una calificación absoluta, ex ante, resulta desproporcional, al no privilegiar otras medidas más adecuadas y menos lesivas tales como el análisis casuístico de la información, con base en el principio de máxima publicidad, para determinar si efectivamente su publicidad representa una afectación a la obligación de protección de datos personales y sensibles de las personas involucradas en una investigación criminal, así como el correcto desarrollo de la función de persecución del delito y procuración de justicia, por lo que la afectación que se provoca al derecho de acceso a la información resulta de un grado mayor que la realización del fin que se persigue.

La norma impugnada no resulta una medida adecuada a la exigencia constitucional de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Por el contrario, resulta una medida restrictiva y regresiva, por parte del Poder Legislativo michoacano, toda vez que privilegia la opacidad de la información.

La norma impugnada no satisface el requisito de necesidad en una sociedad democrática. La restricción no está adecuadamente orientada a la protección de datos personales y sensibles de las personas involucradas en una investigación criminal, así como el correcto desarrollo de la función de persecución del delito y procuración de justicia, con apego al respecto irrestricto de los derechos humanos. Por el contrario, la medida desborda por completo al interés que la justifica y no es conducente a obtener el logro de ese legítimo objetivo, sino que interfiere innecesariamente en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión.

Es de concluirse, por tanto, que la restricción impugnada hace nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a la información en tanto se trata de medidas demasiado amplias y excesivas que interfieren con el ejercicio legítimo de tal libertad. Esto, dado que las descripciones normativas impugnadas podrían hacer nugatorios ex ante numerosos supuestos de ejercicio legítimo del derecho de acceso a la información.

Por todo lo anterior, el párrafo segundo del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán afecta de modo desproporcionado el ejercicio pleno del derecho al acceso a la información pública, en contravención del principio de máxima publicidad, por lo que debe declararse su invalidez.

QUINTO. Admisión. Mediante proveído de Presidencia de veinticinco de marzo de dos mil diecinueve, se ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad presentada, y turnarlo a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa para su trámite y la elaboración del proyecto correspondiente. Por acuerdo de ocho de abril de dos mil diecinueve se admitió a trámite el asunto, se ordenó requerir a los Poderes Legislativo y Ejecutivo estatales para que rindieran sus informes de ley, y se acordó dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal (fojas 34 a 37 del expediente).

SEXTO. Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo. Mediante escrito presentado el veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, José Antonio Salas Valencia, en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, y en representación del Poder Legislativo de dicha entidad federativa, rindió el informe correspondiente (fojas 141 a 182 del expediente), en el que en esencia expone lo siguiente:

- Al emitirse la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán se observaron los tiempos y etapas legislativas constitucionales. Asimismo, al observarse el contenido del Código Nacional de Procedimientos Penales, la reforma se apegó al principio de autonomía que caracteriza la instancia responsable de la persecución de delitos en el Estado.

- El artículo impugnado se relaciona con los registros de la investigación y documentos que son estrictamente reservados, por lo que sólo las partes pueden tener acceso a los mismos con las limitaciones establecidas por el Código Nacional.
- La Ley Orgánica impugnada es constitucional, en virtud de que fue creada en cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 60, fracción I y 65 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.
- No tiene sustento alguno el argumento relativo a que se vulnera el derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad, previstos en los artículos 6o. de la Constitución Federal, 13 de la Convención de Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pues la accionante omitió ponderar el contenido del Código Nacional de Procedimientos Penales.
- El artículo reclamado resulta constitucional, ya que no violenta el Código Nacional de Procedimientos Penales, pues se garantiza a las partes el acceso a la información por la defensa a sus intereses, así únicamente las partes podrán contar con los registros de la investigación, atendiendo a sus limitaciones que se encuentran reguladas en el propio Código Nacional, asegurando el éxito de las investigaciones.
- Al tener el carácter de reservados ***“todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos los registros de voz e imágenes o cosas que estén relacionados”***, no se restringe el acceso a la información, ni el principio de máxima publicidad pública.
- La Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán de Ocampo, al regular sobre la información obtenida en la investigación, con independencia de su contenido y naturaleza, y determinar que es estrictamente reservada, no vulnera el derecho de acceso a la información, pues lo anterior es con la finalidad de salvaguardar los derechos de las partes, así como la investigación.
- El Código Nacional es una norma general aplicable al proceso y la ley impugnada fue expedida con la finalidad de homologar la materia.
- No es posible el suministro de cualquier tipo de información, pues en los procesos de investigación que se efectúan por el Ministerio Público, se genera información relativa a datos de personas físicas o de identificación que se deben salvaguardar por la integridad y seguridad de las partes, ya que de ser proporcionada puede entorpecerse la investigación o las funciones que se requieren, por ello no se puede considerar como una restricción desproporcional e injustificada, sino como una base objetiva que permite el análisis de seguridad de las partes.
- La norma reclamada, salvaguarda la reserva de datos y en ese sentido alcanza su fin constitucional, toda vez que la información recabada por el Ministerio Público dentro de la investigación tutela los datos personales y sensibles de las personas involucradas.
- En el supuesto de declararse inconstitucional el artículo 14 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán de Ocampo, subsiste la materialización de la reserva, pues la misma se encuentra regulada en el Código Nacional de Procedimientos Penales, por lo que resulta evidente la improcedencia de la acción.
- En la interpretación de los derechos fundamentales, no basta la aplicación del método literal, sino que es necesario armonizar sus disposiciones, buscando que el resultado de la actividad interpretativa redunde en la mayor efectividad posible del bien jurídico.

SÉPTIMO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo. Por acuerdo de veintidós de mayo de dos mil diecinueve, se tuvo por no rendido el informe solicitado al Poder Ejecutivo del Estado (fojas 216 y 217).

OCTAVO. Intervención de la Fiscalía General de la República. Consta de autos que el Fiscal General de la República no hizo pedimento alguno en el presente asunto.

NOVENO. Cierre de instrucción. Mediante proveído de seis de junio de dos mil diecinueve se decretó el cierre de la instrucción (foja 238 del expediente).

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), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1o. de su Ley Reglamentaria y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo 5/2013 del Tribunal Pleno, de trece de mayo de dos mil trece; toda vez que en ella la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, plantea la posible contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por parte de una norma de carácter general de una entidad federativa.

SEGUNDO. Oportunidad. La acción de inconstitucionalidad se presentó de forma oportuna, es decir, dentro del plazo de treinta días naturales que establece el artículo 60 de la ley reglamentaria¹.

Así es, el cómputo inició el miércoles veinte de febrero de dos mil diecinueve y venció el veintiuno de marzo siguiente, ya que la norma reclamada fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo el diecinueve de febrero de dos mil diecinueve.

Si la demanda se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, se debe concluir que la acción es oportuna; tal y como se muestra en el siguiente calendario:

Febrero 2019							Marzo 2019						
D	L	M	M	J	V	S	D	L	M	M	J	V	S
					1	2						1	2
3	4	5	6	7	8	9	3	4	5	6	7	8	9
10	11	12	13	14	15	16	10	11	12	13	14	15	16
17	18	19	20	21	22	23	17	18	19	20	21	22	23
24	25	26	27	28			24	25	26	27	28	29	30
							31						

TERCERO. Legitimación. La acción de inconstitucionalidad fue presentada por parte legítima.

Legitimación en la causa. El artículo 105, fracción II, inciso g)², de la Constitución Federal dispone que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad ejercitadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de leyes de carácter federal y local, así como tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

La acción de inconstitucionalidad es promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, expedida mediante Decreto número 123, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, por lo que en términos del artículo señalado en el párrafo que precede, se encuentra facultada para tal efecto.

Legitimación en el proceso. Los artículos 15, fracciones I y XI, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos disponen lo siguiente:

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

I.- Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional;

[...]

¹ “Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”

² “Art. 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

[...]

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

[...]

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; [...].”

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

Del Reglamento Interno:

“Artículo 18. La Presidencia es el órgano ejecutivo de la Comisión Nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la Ley, las funciones directivas de la Comisión Nacional y su representación legal.”

Obra en autos copia certificada del oficio número DGPL-1P3A.-4858 de trece de noviembre de dos mil catorce, por el que en sesión de esa misma fecha se le designó como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a Luis Raúl González Pérez, por un periodo de cinco años, para el periodo 2014-2019 (foja 32 del expediente principal).

En consecuencia, toda vez que quien promovió la demanda de acción era el entonces Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se debe colegir que dicho funcionario tiene legitimación en el proceso.

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

QUINTO. Concepto de invalidez del artículo 14, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán. En el único concepto de invalidez, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene, en esencia, que el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, es inconstitucional ya que vulnera el derecho humano de acceso a la información y el principio de máxima publicidad previstos 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.

Lo anterior, en virtud de que la norma establece una reserva *ex ante* de todos los documentos derivados de la investigación, con independencia de su contenido y de la naturaleza de la misma, lo cual implica la configuración de una regulación en sentido contrario a lo que refiere el mandato de la Norma Suprema, que impide que las autoridades que detentan información pública puedan clasificarla de forma casuística, aunado a que no permite que dicha reserva pueda sujetarse a temporalidad alguna.

Manifiesta que 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.

Suplido en su deficiencia, es **fundado** el concepto de invalidez, porque la norma contenida en el párrafo segundo del artículo 14 reclamado, invade la esfera de atribuciones del Congreso de la Unión, al establecer reglas propias del procedimiento penal, cuya competencia es exclusiva de la Federación, por las siguientes razones.

El texto de la disposición impugnada, es del tenor siguiente:

“LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN

“Artículo 14. Solicitud e intercambio de información.

[...]

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 el Código Nacional y demás disposiciones aplicables.

[...].”

El artículo impugnado establece que sólo las partes y con las limitaciones establecidas en el Código Nacional y demás disposiciones aplicables, pueden tener acceso a todos los registros de la investigación, los documentos -independientemente de su contenido o naturaleza- objetos, registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, ya que son estrictamente reservados.

Ahora bien, el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

“Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

(REFORMADA, D.O.F. 8 DE OCTUBRE DE 2013)

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;”

De acuerdo al inciso c), de la disposición constitucional transcrita, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, expedir 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.

Ahora, el Congreso de la Unión en ejercicio de la potestad constitucional antes referida, 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 términos del artículo Segundo Transitorio.³

En términos de su artículo 2o.⁴, el objeto del mencionado Código es establecer las normas que han de observarse en la investigación, el procesamiento y la sanción de los delitos, por lo que, **todos los aspectos que se encuentren regulados en dichos rubros no pueden ser parte de las normas estatales, ni siquiera en forma de reiteración**, en tanto que el Código Nacional es de observancia general en toda la República, para los delitos que sean competencia de los órganos jurisdiccionales federales y locales, lo que establece el artículo 1o., de dicho código procedimental.

³ “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.”

⁴ “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.”

Pues bien, para efectos de estudio del artículo que se impugna, y solo a manera ilustrativa, es conveniente reproducir el contenido del artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en comparativo frente a la disposición impugnada, en los siguientes términos:

LEY ORGÁNICA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN	CÓDIGO NACIONAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES
“Artículo 14. Solicitud e intercambio de información [...] <i>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 el <u>Código Nacional</u> y demás disposiciones aplicables.</i> [...]”.	“Artículo 218. Reserva de los actos de investigación (REFORMADO, D.O.F. 17 DE JUNIO DE 2016) <i>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.”</i>

Como se observa, el contenido del párrafo segundo, del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán que se impugna, es una **reproducción literal** del contenido del artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en el cual se establece la reserva de registros de investigación, documentos, objetos, registros de voz, imágenes o cosas que estén relacionados con una investigación, *con excepción de las partes*; aspecto que atañe a una cuestión procedimental penal ya que regula quiénes son los únicos facultados para tener acceso a dicha clase de información.

En consecuencia, el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, al regular una cuestión procesal propia del Código Nacional de Procedimientos Penales, **invade la competencia** que la Constitución Federal otorgó de forma exclusiva al Congreso de la Unión; máxime si se toma en cuenta que la norma reclamada se encuentra contenida en un ordenamiento que regula la organización de la Fiscalía General del Estado, por lo cual, lo procedente es **declarar su invalidez**.

Similares consideraciones sostuvo este Alto Tribunal al resolver las acciones de inconstitucionalidad 75/2016, bajo la ponencia del Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, el veintiséis de junio de dos mil dieciocho, y 56/2018, bajo la ponencia del Ministro Alberto Pérez Dayán, el veintiuno de mayo de dos mil diecinueve.

SÉPTIMO. Efectos. La invalidez del artículo 14, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, surtirá efectos retroactivos a la fecha en que haya iniciado su encargo el Fiscal General nombrado por el Congreso del Estado.⁵

Lo anterior en virtud de que esa es la fecha señalada como su entrada en vigor, en el transitorio Primero⁶ del Decreto 123, mediante el cual se publicó la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán.

La declaración de invalidez, con efectos retroactivos, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo, 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 aplicadas en la materia.

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, todos del Estado de Michoacán, así como a los Tribunales Colegiados y Unitario del Decimoprimer Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido circuito y al Centro de Justicia Penal Federal en dicho Estado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

⁵ En la página electrónica del Congreso del Estado de Michoacán se informa que el Fiscal General de Michoacán protestó su cargo el 24 de febrero de 2019.

⁶ “PRIMERO. El presente Decreto se publicará en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo y entrará en vigor el día que inicie su encargo el Fiscal General nombrado por el Congreso del Estado.”

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 14, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, expedida mediante el Decreto Número 123, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, en términos del considerando quinto de esta decisión, en la inteligencia de que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos retroactivos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo y desde la fecha en que haya iniciado su encargo el Fiscal General nombrado por el Congreso de dicha entidad federativa, de conformidad con lo establecido en el considerando sexto de esta ejecutoria.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio 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 con reservas, 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 14, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán, expedida mediante el Decreto Número 123, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de febrero de dos mil diecinueve. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá y Aguilar Morales anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales con reservas, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtan sus efectos retroactivos al veinticuatro de febrero de dos mil diecinueve, fecha en que protestó su encargo el Fiscal General nombrado por el Congreso del Estado, de conformidad con el artículo transitorio primero del decreto impugnado. 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, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, 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, y 3) determinar que las declaraciones de invalidez con efectos retroactivos surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán. 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 de Michoacán, así como a los Tribunales Colegiado y Unitarios del Décimo Primer Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Michoacán. 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 precisados.

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

El Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Rúbrica.- La Ponente, Ministra **Yasmín Esquivel Mossa**.- 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 trece fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 39/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Tribunal Pleno 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 veinticinco de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 39/2019

En sesión de nueve de enero de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 39/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. La accionante impugnó el artículo 14, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán.

La pregunta constitucional recayó en determinar si el Congreso del Estado tenían facultades para expedir una norma que regula un aspecto del proceso penal.

I. Razones de la mayoría

La mayoría consideró que la norma impugnada era inconstitucional. Para llegar a esta determinación, argumentaron que el párrafo segundo del artículo 14 de la Ley Orgánica de la Fiscalía General del Estado de Michoacán regula una cuestión vinculada al procedimiento penal, por lo que su expedición invadió el ámbito competencial exclusivo del Congreso de la Unión en materia procedimental penal. Lo anterior, debido a que la norma impugnada entró en vigor en fecha posterior a la reforma constitucional al artículo 73, fracción XXI, inciso c), de nueve de octubre de dos mil trece. Ello evidenció que la regulación fue emitida aun cuando el Congreso local carecía de facultad para ello.

II. Razones del disenso

Estoy de acuerdo con la invalidez propuesta por el proyecto. En el caso concreto, me parece que la norma regula de forma muy clara la materia procesal penal. Es decir, se regula la facultad de acceso intraprocesal a los registros de la carpeta de investigación. Ahora bien, una cuestión distinta es que, a mi juicio, si no fuese clara la naturaleza procesal penal de la norma, ésta podría ser también analizada desde la perspectiva planteada por la Comisión accionante. Esto es, sería posible analizar la norma contrastándola con el parámetro de regularidad constitucional relativo al derecho de acceso a la información.

Por ello, coincido con el sentido del proyecto, pero emito el presente voto para dejar a salvo tal aspecto. En ese sentido considero que, en este caso particular, la norma impugnada tiene una clara connotación de naturaleza procesal penal, por lo que tal análisis competencial resulta preferente.

El Ministro, **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Lic. **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 dos fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original del voto concurrente formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia de nueve de enero de dos mil veinte, dictada por el Pleno de este Alto Tribunal en la acción de inconstitucionalidad 39/2019. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinticinco de febrero de dos mil veintiuno.- Rúbrica.