

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 110/2019, así como los Votos Concurrentes de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Javier Laynez Potisek y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, y Particular del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

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 110/2019
PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR

SECRETARIA AUXILIAR: ANETTE CHARA TANUS

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

VISTOS; Y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO. Demanda, autoridades emisoras y normas impugnadas. Por escrito recibido el catorce de octubre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación¹, Luis Raúl González Pérez, quien se ostentó como Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que señaló como normas generales impugnadas y órganos emisores los siguientes:

Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:

- a) Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo.
- b) Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo.

Normas generales cuya invalidez se reclama:

Artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado de Quintana Roo, reformado mediante Decreto número 358, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil diecinueve, el cual es del tenor literal siguiente:

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

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

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

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

¹ Página 38 vuelta del cuaderno en que se actúa.

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

2. SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló como preceptos violados los artículos 1o., 6o., 7o., 14 y 15 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y los numerales 2 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

3. TERCERO. Conceptos de invalidez. Antes de ofrecer los argumentos para combatir el contenido de la norma impugnada, la promovente considera que aquella establece como sujetos pasivos o activos del delito a las instituciones de seguridad pública federales, nacionales, así como a las fuerzas armadas mexicanas siendo que, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso b), de la Constitución Federal, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión establecer los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse. Derivado de ello, señala que no es competencia del legislador local establecer los delitos en contra de instituciones federales, nacionales y de las fuerzas armadas.

4. Dicho esto, la Comisión considera, esencialmente, que el artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado de Quintana Roo, es un tipo penal abierto que no acota el tipo de información cuya divulgación puede afectar las tareas de seguridad pública, por lo que resulta contrario al derecho de acceso a la información y libertad de expresión; así como a los principios de seguridad jurídica, taxatividad y plenitud hermenéutica.

5. Para sustentar lo anterior, expone sus consideraciones en dos líneas argumentativas, las cuales se sintetizan a continuación.

A. Seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad. Una vez precisada la jurisprudencia en torno al derecho de seguridad jurídica y al principio de taxatividad, se considera que la norma los vulnera, en tanto que:

- La norma es tan amplia que abarca un sinnúmero de conductas no reprochables y que se encuentran amparadas por el derecho de acceso a la información, pues fuera de los verbos rectores, la descripción típica no aporta elementos suficientes que acoten las conductas sancionadas, por lo que existe una disociación entre el fin legítimo de la norma y las posibles conductas comprendidas en el tipo penal.
- Los únicos elementos que permiten delimitar el ámbito de las conductas son: cualquier información y que su comunicación tenga como consecuencia el impedir y obstaculizar las funciones policiales; sin embargo, dentro de la *información de cualquier tipo*, no se distingue el tipo de información protegida, por lo que incluye también la información respecto de la cual existe obligación de proporcionarla a la ciudadanía, salvo aquella reservada temporalmente por razones de interés público, en los términos que fijan las leyes, conforme al artículo 6o. constitucional.
- Si bien podría considerarse que la norma persigue un fin legítimamente válido, orientado a la protección del interés general, concretamente la seguridad pública y procuración de justicia, lo cierto es que la exigencia de que la información *tenga como resultado impedir y obstaculizar la adecuada ejecución de las funciones policiales*, constituye una descripción típica indeterminada, en tanto no precisa los daños específicos que se pueden generar, ni tampoco el tipo de impedimentos u obstáculos que ameritan ser sancionados.
- En efecto, sancionar penalmente cualquier acto de proporcionar o comunicar información que obstaculice el cumplimiento de las funciones de seguridad pública, da pauta a que prácticamente *cualquier cosa* pueda ser considerada como un entorpecimiento a las funciones de seguridad pública, de manera que será la autoridad investigadora o, en su caso, la autoridad jurisdiccional, la que decidirá qué tipo de información debe considerarse *entorpecedora* del cumplimiento de las funciones de seguridad pública, lo que genera que la tipificación se traslade a las autoridades.
- Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 11/2013 y 9/2014, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que en la tipificación de las conductas denominadas como “halconeos”, como lo es el tipo penal regulado en la norma impugnada, se debe establecer lo siguiente: **1)** la finalidad perseguida con la obtención y comunicación de la información; **2)** especificar el daño que debe producirse con ello; **3)** la descripción adecuada del tipo de información protegida; **4)** los medios comisivos para obtenerla, y; **5)** los elementos que permitan identificar a la conducta como un abuso del derecho de acceso a la información y libertad de expresión.

- En el caso, no se cumplen con tales requisitos pues si bien se establece que la finalidad de proporcionar o comunicar la información es que se impida u obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policías y labores operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de Seguridad Pública del Estado, Federales, Nacionales o Fuerzas Armadas, lo cierto es que constituyen supuestos muy abiertos.
- Por cuanto hace el segundo elemento, relativo a impedir u obstaculizar las funciones señaladas, no es posible advertirlo de forma clara.
- La información prevista en la norma impugnada no se encuentra acotada pues señala de manera genérica que será cualquier información, incluyendo aquella protegida por el derecho de acceso a la información pública.

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

Después de desarrollar un estudio en cuanto al contenido del derecho de acceso a la información y del derecho a la libertad de expresión, la accionante considera que la norma es contraria a ellos, a la luz de los siguientes argumentos:

- La norma impugnada constituye una restricción al derecho humano de libertad de expresión y, aclara que el parámetro de regularidad constitucional frente al cual debe confrontarse es al reconocido en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal, los cuales disponen que la libertad de difundir información no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público, de lo que resalta que la libertad de expresión admite restricciones.
- En el caso, la restricción se encuentra regulada en una ley formal; asimismo, el fin que persigue es legítimo, en tanto que está orientado a la protección del interés general, lo que puede advertirse de su exposición de motivos, pues en ella se manifestó que con la norma se busca proteger a los habitantes del Estado de Quintana Roo, así como lograr el correcto desempeño de las funciones de seguridad pública.
- Sin embargo, la medida no satisface el requisito de necesidad en una sociedad democrática porque no está adecuadamente orientada a cumplir los intereses que buscan protegerse y no es la medida que restringe en menor escala el derecho de acceso a la información.
- La medida interfiere *innecesariamente* en el ejercicio del derecho en cuestión, pues el tipo es tan amplio que abarca muchas conductas no reprochables amparadas por el derecho de libertad de expresión y acceso a la información, es decir, no se acota el tipo de información cuya ilegítima difusión sea capaz de producir un daño.
- Además, la norma tiene un impacto desproporcional sobre el gremio periodístico pues al criminalizar la difusión o comunicación de toda información relativa a la seguridad pública y procuración de justicia es claro que uno de sus destinatarios son los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar y comunicar información sobre temas de interés público.
- Por todo ello, se concluye que la norma impugnada, al no interferir *lo menos posible* a la libertad de expresión y el derecho de información y, además, al no cumplir con los principios de seguridad jurídica, taxatividad y plenitud hermenéutica, debe ser declarada inconstitucional.
- Por último, se solicita que en caso de declararse la inconstitucionalidad de la disposición impugnada, se invaliden todas aquellas que estén relacionadas, *por cuestión de efectos*, en términos de los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

6. CUARTO. Trámite y admisión. Mediante proveído de diecisiete de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 110/2019 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento².

7. Posteriormente, por acuerdo de dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Quintana Roo para que rindieran su informe, requiriéndolos para que, el primero de ellos, enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada y, el segundo, exhibiera un ejemplar del

² Página 43 del cuaderno en que se actúa.

Periódico Oficial de la entidad. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en su caso, manifestara lo que a su representación correspondiera³.

8. QUINTO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. Por escrito recibido el catorce de noviembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal⁴, el Poder Legislativo estatal, por conducto de Edgar Humberto Gasca Arceo, quien se ostentó como Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política de la Honorable XVI Legislatura del Estado de Quintana Roo, rindió el informe que le fue requerido, en el cual transcribe la norma impugnada, manifiesta sus antecedentes legislativos y anexa copia certificada de diversas documentales relacionadas con éstos.

9. SEXTO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo. Por escrito recibido el seis de diciembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal⁵, el Poder Ejecutivo estatal, por conducto de Jesús Antonio Villalobos Carrillo, quien se ostentó como Encargado de la Consejería Jurídica, rindió su informe en el que manifiesta, en esencia, los siguientes argumentos:

- Debe sobreseerse en la presente acción de inconstitucionalidad, en tanto que se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el numeral 61, fracción V, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política y los Estados Unidos Mexicanos, ante la falta de conceptos de invalidez.
- La promulgación y publicación del decreto impugnado por parte del Poder Ejecutivo local no contraviene de forma alguna los preceptos señalados por la accionante pues fueron realizados en cumplimiento de lo ordenado por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo y por la Ley del Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo.
- La accionante parte de una apreciación parcial de las cosas, pues de declararse la inconstitucionalidad solicitada, se debilitaría la impartición de justicia.
- La norma es acorde al principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, en tanto que permite que los destinatarios comprendan la conducta que se sanciona, así como las personas que podrán incurrir en ésta.
- No es obstáculo a lo anterior el hecho de que la norma no establezca la finalidad o el daño que debe producirse, *pues donde el legislador no distingue no resulta válido para el juzgador hacerlo*, ni tampoco que no se defina lo que debe entenderse por “proporcione” o “comunique” ya que tales conceptos se refieren a una violación de la información reservada para la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones señaladas por la norma.
- Contario a lo sostenido en la demanda, la disposición combatida no genera un efecto inhibitorio en la libertad de expresión porque además de que no se ofrecen argumentos para acreditar tal afirmación, es la misma norma la que remite a la Ley de Transparencia Estatal.
- En cuanto al argumento en el que se alega una vulneración al derecho a la seguridad jurídica, aquél resulta inatendible pues no expone razonamiento alguno para acreditar que la norma la actualice.

10. SÉPTIMO. Pedimento del Fiscal General de la República. Por escrito recibido el trece de diciembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶, Alejandro Gertz Manero, quien se ostentó como Titular de la Fiscalía General de la República, considera fundados los argumentos de la Comisión accionante, al señalar que el precepto legal combatido no cumple con los derechos de legalidad, seguridad jurídica y exacta aplicación de la ley penal.

11. Lo anterior, en virtud de que el primer párrafo de la norma combatida contiene las siguientes imprecisiones:

- La locución *“al que por si o conjuntamente”* dirige la acción sancionada a toda persona, sin establecer alguna cualidad específica.
- La frase *“proporcione o comunique a terceros información de cualquier tipo”* es ambigua al no delimitar o describir cuál es esa información.

³ *Ibidem*, páginas 44 a 47.

⁴ *Ibidem*, páginas 83 a 87.

⁵ *Ibidem*, páginas 106 a 114.

⁶ *Ibidem*, páginas 252 a 266.

- Penaliza las acciones de obtener o proporcionar información sobre la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública.
- No acota los sujetos a los que es penado proporcionar información.
- Refiere ambiguamente a la “adecuada ejecución de las funciones” policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública.

12. Adicionalmente, señala que no es posible saber qué tipo de acción comunicativa puede tener por efecto generar las consecuencias señaladas en el tipo penal, pues escapa a su poder la forma en que cada miembro de la sociedad utilice la información que se difunde. Ello, aunado a que el verbo rector del tipo constituye el núcleo esencial del derecho de acceso a la información, en términos de lo previsto en el artículo 6o. constitucional. En este sentido y no obstante que la información verse sobre las funciones policiales y laborales operativas de seguridad pública, no excluye la posibilidad de que pueda ser pública.

13. OCTAVO. Cierre de instrucción. Realizado el trámite legal correspondiente y la presentación de alegatos, por acuerdo de nueve de enero de dos mil veinte, se declaró cerrada la instrucción del asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución⁷.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia

14. 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 Mexicanos⁸ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁹, en relación con el punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece¹⁰, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea una posible contradicción entre el artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado de Quintana Roo y la Constitución Federal.

SEGUNDO. Oportunidad

15. De conformidad con el artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal¹¹, el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el correspondiente medio oficial, precisando que si el último día del referido plazo es inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

16. En el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó el artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado de Quintana Roo, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil diecinueve, por lo que el plazo para promover la presente acción transcurrió del

⁷ *Ibidem*, página 276.

⁸ “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.

(...).”

⁹ “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.

(...).”

¹⁰ “Segundo. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

(...)

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

(...).”

¹¹ “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.”

sábado catorce de septiembre al domingo trece de octubre de dos mil diecinueve; sin embargo, toda vez que el último día fue inhábil en términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación¹², la demanda podía presentarse el primer día hábil siguiente.

17. En ese sentido, toda vez que la demanda se presentó, precisamente, el lunes catorce de octubre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluye que su presentación fue **oportuna**.

TERCERO. Legitimación

18. En términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales que estime violatorias de derechos humanos.

19. Además, conforme a lo previsto por el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia, es necesario que los promoventes comparezcan a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos¹³.

20. En el caso, la demanda fue presentada por Luis Raúl González Pérez en su carácter de Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con la copia certificada del oficio de trece de noviembre de dos mil catorce, signado por el Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, que lo reconoce como el Presidente de dicha Comisión¹⁴.

21. Sentado lo anterior y, toda vez que en términos del artículo 15, fracción XI, de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos, el Presidente de dicho órgano tiene, entre otras facultades, la de promover las acciones de inconstitucionalidad¹⁵, debe concluirse que, al momento de la presentación de la demanda, el promovente contaba con la legitimación necesaria.

CUARTO. Causas de improcedencia

22. Al rendir su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Quintana Roo sostuvo que en el caso se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el numeral 61, fracción V, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política e los Estados Unidos Mexicanos¹⁶, pues considera que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no señaló los preceptos constitucionales vulnerados por la norma impugnada, ni tampoco argumentos tendentes a demostrar su inconstitucionalidad.

23. Tal planteamiento debe **desestimarse**, pues contrario a lo sostenido, la promovente sí señaló los preceptos constitucionales y convencionales que estima vulnerados y, además, expuso los argumentos que estimó convenientes para sostener que la norma impugnada es contraria al derecho de acceso a la información y libertad de expresión; así como a los principios de seguridad jurídica, taxatividad y plenitud hermenéutica.

24. Sentado lo anterior y toda vez que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no advierte de oficio la actualización de una causal de improcedencia diversa a la alegada, se procede al estudio de los argumentos expuestos por la accionante.

¹² “**Artículo 163.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y **domingos**, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley.” (énfasis añadido).

¹³ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I.- Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

(...).

Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...).”

¹⁴ Página 39 del cuaderno en que se actúa.

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

(...)

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

(...).”

¹⁶ “**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

(...)

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.”

“**Artículo 61.** La demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad deberá contener:

(...)

V. Los conceptos de invalidez.”

QUINTO. Estudio de fondo

25. Hay que recordar que en su demanda, la Comisión accionante, además de ofrecer argumentos dirigidos a combatir el contenido de la norma impugnada, también alega una invasión de competencias al Congreso de la Unión. Por ese motivo, en primer lugar se analizará dicho motivo de impugnación pues sólo en el caso en que aquél resulte infundado, se deberá analizar el contenido de la norma impugnada.

A. Competencia del legislador local en el establecimiento de los delitos en contra de las instituciones federales, nacionales y las fuerzas armadas.

26. La promovente sostiene que en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso b), de la Constitución Federal, es competencia del Congreso de la Unión establecer los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse, por lo que no es competencia del legislador local establecer los delitos en contra de instituciones federales, nacionales y de las fuerzas armadas.

27. Pues bien, para analizar dicho concepto de invalidez, debe partirse del artículo 73, fracción XXI, inciso b), al ser el precepto que se estima vulnerado. En dicha disposición se establece lo siguiente:

“**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI.- Para expedir:

(...)

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

(...).”

28. Es cierto que, como lo señala la Comisión accionante, en dicho precepto se establece una facultad exclusiva a favor del Congreso de la Unión para emitir la legislación que establezca los delitos contra la Federación, así como las penas que por su comisión deban imponerse.

29. Ahora bien, el artículo 204-bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, es del tenor literal siguiente:

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

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

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

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

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

30. Del contenido recién transcrito, se desprende que la norma impugnada tiene por objeto tipificar la conducta conocida coloquialmente como “halconeo” y que puede ser definida como la actividad consistente en vigilar las actividades de los cuerpos de seguridad, con el fin de informar a los delincuentes sobre sus actividades programadas o por realizar¹⁷.

¹⁷ Así se ha considerado en las acciones de inconstitucionalidad 11/2013 y 9/2014, resueltas por el Tribunal Pleno en sesiones de siete de julio de dos mil catorce y seis de julio de dos mil quince, respectivamente.

31. En este caso, la norma penaliza el proporcionar o comunicar información de cualquier tipo, que **impida u obstaculice la adecuada ejecución** de funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción, no sólo de las instituciones de seguridad pública del Estado, **sino también de las instituciones federales, nacionales o fuerzas armadas.**

32. Ahora bien, para determinar si los Estados carecen de competencia para regular algún aspecto de la materia penal, es necesario partir de lo dispuesto por el artículo 124 de la Constitución Federal, al ser el que establece el principio general de distribución de competencias, conforme al cual la Federación cuenta con las facultades que le sean expresamente concedidas por la propia Carta Magna, mientras que las que no se encuentren en ese supuesto, se entenderán reservadas a los Estados; salvo las materias que, por disposición expresa, sean concurrentes, en las cuales será el Congreso de la Unión quien distribuirá, a través de una ley, las facultades correspondientes para cada orden de gobierno.

33. Derivado de lo anterior, la cuestión a dilucidar en este apartado es si el establecimiento de un tipo penal cuya conducta lo es el proporcionar o comunicar a terceros información de cualquier tipo, **que impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones de las instituciones federales, nacionales o fuerzas armadas**, es una facultad expresamente concedida a la Federación o si, por el contrario, los Estados pueden válidamente hacerlo en ejercicio de la competencia genérica que, en materia penal, les está reservada.

34. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido en diversos asuntos que la materia penal se ejerce tanto por la Federación como por las entidades federativas, correspondiendo al Congreso de la Unión el **establecimiento de delitos contra la Federación**, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso b), de la Constitución Federal, transcrito hace unos momentos.

35. Lo anterior implica que los Estados pueden legislar en materia penal en sus ámbitos territoriales, **siempre que no se trate de conductas que atenten contra la Federación**, para lo cual debe atenderse al **bien jurídico tutelado**, a fin de determinar si su protección compete a la Federación en ejercicio de sus atribuciones y facultades constitucionales exclusivas o, incluso, en el ámbito de facultades concurrentes¹⁸.

36. Ahora bien, en el Dictamen emitido por la Comisión de Justicia de la Décimo Quinta Legislatura del Estado de Quintana Roo, se consideró que la iniciativa dictaminada tenía, en esencia, la finalidad de perfeccionar la seguridad pública, prevista en el artículo 21 de la Constitución Federal como una función del Estado y sus Municipios, sin descartar la participación de la Federación. Por ese motivo, **se identificó a la seguridad pública del Estado, como el bien jurídico tutelado por el artículo impugnado**¹⁹.

37. Ciertamente, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social²⁰.

¹⁸ Similares consideraciones fueron sustentadas al resolver las acciones de inconstitucionalidad 20/2010, resuelta en sesión de veintiocho de junio de dos mil once, 64/2012, resuelta en sesión de treinta y uno de octubre de dos mil trece, así como en la acción de inconstitucionalidad 109/2015, resuelta el treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho.

¹⁹ "Dictamen con minuta de Decreto por el que se reforma el artículo 204 bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo" de la Comisión de Justicia de la XV Legislatura del Estado, páginas 5 a 7.

²⁰ "Artículo 21. (...)

(...)

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

38. Incluso, debe recordarse que al resolver la acción de inconstitucionalidad 9/2014, el Tribunal Pleno, por mayoría de siete votos²¹, reconoció la competencia de las entidades federativas para regular un tipo penal similar al ahora impugnado, precisamente, a la luz de las facultades que tienen en materia de seguridad pública en términos de lo dispuesto por el artículo 21 constitucional.

39. En efecto, en ese precedente, la disposición combatida sancionaba la obtención y proporción de información sobre la ubicación, actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública, lo que se consideró constitucional a la luz del sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución Federal, particularmente, a la luz del artículo 73, fracciones XIV y **XXI, inciso b)**, de dicho ordenamiento.

40. El razonamiento utilizado en aquel entonces reposó en la motivación que el legislador del Congreso del Estado de Michoacán manifestó en el procedimiento legislativo de la disposición combatida, del cual se desprendería que **no se había legislado respecto de las fuerzas armadas, o bien, respecto de las faltas a la Federación, pues en realidad se había regulado en materia de seguridad pública**, la cual debía ubicarse en un contexto de federalismo cooperativo, al tender a buscar la uniformización por medio de la cooperación de las diversas instancias hacia logros de objetivos en común.

41. De la misma manera, se puso de manifiesto que la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno debe ser a través de una ley, en términos de los artículos 21 y 73, fracción XXIII, de la Constitución Federal; coordinación que también incluye a las autoridades legislativas.

42. Derivado de lo anterior y toda vez que la seguridad pública es materia concurrente, en la que se pueden configurar las competencias en una ley marco o general, se concluyó que el entonces artículo impugnado no vulneraba ninguna facultad prevista para el Congreso de la Unión, pues derivaba propiamente de la competencia de los Estados en materia de seguridad pública, a la luz del artículo 21 constitucional.

43. Sin desconocer el precedente anterior, este Tribunal Pleno considera que no es aplicable al presente caso, pues de la redacción del artículo 204-bis en análisis, sí se deriva que en él **se sanciona el daño que la comunicación de información de cualquier tipo le genere no sólo a las instituciones de seguridad pública del Estado, sino también a instituciones federales, nacionales o fuerzas armadas.**

44. Esto es, en la acción de inconstitucionalidad 9/2014 recién señalada, la norma tipificaba un *delito de peligro*, pues para su actualización no se exigía alguna consecuencia en específico. Así, en ella se sancionaba simplemente a quien mediante vigilancia obtuviera y proporcionara información sobre la ubicación, actividades, operativos o cualquier acción realizada por las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública²².

45. Sin embargo, en el presente asunto, no se sanciona la simple comunicación de información, sino que es necesario que con dicha conducta se genere una consecuencia específica, a saber, **que se impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las institucionales federales, nacionales o fuerzas armadas**, lo que a consideración de este Tribunal Pleno, refleja que el bien jurídico tutelado, en realidad, también lo es el buen funcionamiento de dichas instituciones.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

La Federación contará con una institución policial de carácter civil denominada Guardia Nacional, cuyos fines son los señalados en el párrafo noveno de este artículo, la coordinación y colaboración con las entidades federativas y Municipios, así como la salvaguarda de los bienes y recursos de la Nación.

La ley determinará la estructura orgánica y de dirección de la Guardia Nacional, que estará adscrita a la secretaría del ramo de seguridad pública, que formulará la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, los respectivos programas, políticas y acciones.

La formación y el desempeño de los integrantes de la Guardia Nacional y de las demás instituciones policiales se regirán por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género."

²¹ Resuelta en sesión de seis de julio de dos mil quince, en la que existió una mayoría de siete votos de la Ministra Luna Ramos y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, por razones distintas, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Pardo Rebolledo por razones distintas, Silva Meza y Pérez Dayán, a favor de declarar infundado el argumento relativo a la incompetencia. La Ministra Sánchez Cordero y los Ministros Cossío Díaz, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

²² Para mayor claridad y pronta referencia, la disposición impugnada en aquel asunto era del contenido literal siguiente: "**Artículo 133 quinquies**. Se impondrá prisión de cuatro a doce años y multa de cien a seiscientos días de salario mínimo general vigente, al que mediante la vigilancia obtenga y proporcione información, sobre la ubicación, las actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública.

Cuando el delito sea cometido por servidores públicos, por orden de ellos hacia sus subalternos, o haciéndose pasar por integrantes de fuerzas armadas, corporaciones policíacas públicas o privadas, o de procuración de justicia, la pena aumentará hasta en una mitad más. Además se le destituirá del cargo o comisión e inhabilitará del cargo de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán.

Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando a personas menores de edad o personas que no tengan la capacidad de comprender el carácter ilícito del hecho, la pena aumentará hasta en una mitad más.

Además de las penas señaladas en este artículo se aumentarán un tercio más cuando se utilice vehículo de transporte público, transporte de pasajeros o cualquier otro que por sus características exteriores se asemeje a los vehículos destinados al servicio de transporte público de pasajeros."

46. Ahora bien, en el Dictamen emitido por la Comisión de Justicia, se consideró que la iniciativa que fue dictaminada favorablemente, planteaba exigir "(...) que la información que sea transmitida ocasione un verdadero daño al **bien jurídico tutelado, que en este caso consiste en impedir u obstaculizar la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado**"²³; esto es, refleja la consideración del legislador que el bien jurídico tutelado lo es el debido funcionamiento de las instituciones estatales de seguridad pública, lo cual también puede desprenderse de la ubicación del artículo impugnado en el Código Penal del Estado, pues aquél se encuentra previsto dentro del Título Primero de la Sección Cuarta, denominado "Delitos contra la seguridad interior del Estado", específicamente en su Capítulo VI, denominado "Uso indebido de información sobre las actividades de seguridad pública y procuración de justicia".

47. No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno advierte que el bien jurídico tutelado por la norma impugnada, en realidad, no sólo es la *adecuada* ejecución de las diversas funciones de las instituciones de seguridad pública del Estado, sino también de las funciones de las instituciones federales, nacionales e, incluso, de las fuerzas armadas.

48. Ciertamente, las manifestaciones del Poder Legislativo en el procedimiento legislativo, así como la ubicación de los tipos penales dentro del Código que los prevé, reflejan, en cierta parte, su objeto de tutela; sin embargo, no pueden ser considerados como un elemento determinante en dicha definición, pues llevando ese argumento al extremo, bastaría con la afirmación y ubicación de un tipo penal, con independencia de su contenido, para determinar el bien jurídico que se tutela y, derivado de ello, la competencia del legislador para protegerlo.

49. Por ese motivo, es necesario atender al contenido del tipo penal para determinar realmente qué bien jurídico es el que se pretende tutelar, lo cual puede advertirse, en algunos casos, no sólo de la conducta, sino también de otros elementos del tipo, como puede ser el resultado de dicha conducta; esto es, de la afectación que realmente se sanciona.

50. Al aplicar ese razonamiento al caso en concreto, este Tribunal Pleno considera que lo que se sanciona en este caso, no es la simple obtención o comunicación de la información –como ocurrió en el precedente anterior– sino, en realidad, **la afectación** que derivado de ello sufrirán las instituciones federales, nacionales y las fuerzas armadas en el ejercicio de sus funciones, lo que a juicio de este Tribunal Pleno, implica que serán esas instituciones afectadas los sujetos pasivos del delito, vulnerando con ello la facultad del Congreso de la Unión.

51. Ello no significa que a este Tribunal Pleno le sean desconocidas las repercusiones sociales y el daño a la seguridad de las personas que, en su caso, podrían generarse por la comisión de la conducta denominada como "halconeo" definida hace unos momentos, pues lo cierto es que el daño se resiente tanto por las instituciones que verán afectadas sus funciones como por la sociedad en general.

52. Sin embargo, con la finalidad de resolver con base en un elemento objetivo, debe atenderse a la **afectación que sanciona la norma**, la cual, en el caso, es la que resienten las instituciones estatales de seguridad pública, las instituciones federales, nacionales y las fuerzas armadas, pues se reitera, para la actualización del tipo penal no sería suficiente con la transmisión de la información, sino es necesario que dicha transmisión impida y obstaculice la adecuada ejecución de sus funciones.

53. Por lo anterior, y sin que en este momento se esté realizando algún pronunciamiento de fondo, en cuanto a si resulta válido o no el tipo penal en análisis, se concluye que el argumento hecho valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es **fundado**, al existir una vulneración a la competencia del Congreso Federal, en términos de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la parte que sanciona el daño a la adecuada ejecución de las funciones de instituciones federales, nacionales y de las fuerzas armadas; resultando válido, a la luz de la competencia que tienen los Estados en materia penal, sancionar el daño a las funciones de las instituciones de seguridad pública del Estado.

54. Ahora bien, no pasa inadvertido que en la Constitución Federal la facultad exclusiva del Congreso de la Unión es para establecer los delitos en contra de la Federación y que, en la norma impugnada, también se habla de instituciones nacionales; sin embargo, además de que la norma no resulta clara en este aspecto, pues no aclara a qué instituciones se refiere, este Tribunal Pleno considera que debe seguirse la misma lógica utilizada en este apartado, pues, ciertamente, las instituciones *nacionales*, tal como su propia denominación puede indicarlo, no se limitan a una circunscripción territorial determinada, por lo que el Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo, también excede de su competencia al buscar proteger la adecuada ejecución de sus funciones.

²³ "Dictamen con minuta de Decreto por el que se reforma el artículo 204 bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo" de la Comisión de Justicia de la XV Legislatura del Estado, página 10.

55. Derivado de lo anterior, se declara la invalidez del artículo 204-Bis, únicamente en la porción normativa "*Federales, Nacionales o Fuerzas Armadas,*" del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

B. Estudio del contenido restante del artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

56. En atención a la invalidez declarada en el apartado anterior, en el análisis de la norma impugnada, únicamente se examinará si resulta válido el tipo penal, en cuanto sanciona al que a través de una conducta dolosa proporcione o comunique a terceros información de cualquier tipo, que impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de Seguridad Pública del Estado.

57. Pues bien, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos argumenta que el artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, resulta contrario a los principios de seguridad jurídica y legalidad, en su vertiente de taxatividad, así como a los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información; lo que desarrolla, a su vez, en dos apartados por separado.

58. Sin embargo, de una lectura integral a su demanda, puede advertirse que los argumentos que sostienen la vulneración de dichos principios y derechos no son aislados para un caso y el otro, sino que se encuentran íntimamente relacionados.

59. En efecto, en su demanda, la Comisión accionante sostiene que la norma impugnada es contraria al principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, en tanto que en ella no se establece la finalidad que debe perseguirse con la obtención de información; no se especifica el daño que debe ocasionarse; no se describe adecuadamente el tipo de información protegida ni los medios para obtenerla, así como tampoco algún otro elemento que *podiera identificar a la conducta como un abuso del derecho de libertad* expresión, por lo que concluye que **la descripción típica es tan amplia que abarca un sinnúmero de conductas no reprochables y que se encuentran amparadas por el derecho de acceso a la información y libertad de expresión.**

60. Mientras que por lo que hace a la violación a esos derechos, concluye que si bien la norma persigue un fin legítimo, como lo es la protección del interés general y la seguridad pública, lo cierto es que no satisface el requisito de necesidad en una sociedad democrática, pues además de que no está adecuadamente orientada a satisfacer dicho fin legítimo, está muy lejos de ser la medida que menos restringe el derecho de acceso a la información.

61. Tomando en cuenta la manera en la que la accionante desarrolla su demanda, este Tribunal Pleno estima que la norma impugnada debe analizarse a la luz de ambas perspectivas, toda vez que el análisis de la vulneración al derecho de acceso a la información y libertad de expresión está íntimamente ligado al relativo al principio de taxatividad, pues a juicio de la Comisión accionante, es precisamente por la falta de precisión de la norma impugnada que se vulneran los citados derechos, en tanto que termina por sancionar conductas que se encuentran amparadas por ellos.

62. Además, normas similares ya han sido analizadas a la luz de ambas perspectivas, en las acciones de inconstitucionalidad 11/2013 y 9/2014.

63. En efecto, en la acción de inconstitucionalidad 11/2013, resuelta en sesión de siete de julio de dos mil catorce, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 398 Bis del Código Penal del Estado de Chiapas, que sancionaba a quien realizara actos tendientes a **obtener información** de los cuerpos de seguridad pública, de persecución o sanción del delito o de ejecución de penas, sobre su ubicación, actividades, operativos, o sus labores en general²⁴.

64. En ese asunto, por unanimidad de votos²⁵, se identificó que dicha disposición imponía una restricción al derecho de acceso a la información, toda vez que la conducta tipificada como delito consistía en la búsqueda de cierto tipo de información; acción que se consideró como el núcleo esencial del derecho de acceso a la información. Además, se precisó que el objeto material del delito se refería a información de las instituciones de seguridad pública del Estado de Chiapas, las cuales, al ser órganos del Estado, son sujetos obligados por el derecho de acceso a la información; así como que la información relativa a la ubicación, operativos, actividades y labores en general de dichas autoridades, se trataba de información relativa al ejercicio de sus funciones de derecho público, la cual es precisamente sobre la que opera dicho derecho fundamental.

²⁴ La norma combatida en aquel asunto, para lo que interesa destacar, era del contenido literal siguiente:

"Artículo 398 Bis. Se impondrá una pena de dos a quince años de prisión y multa de doscientos a cuatrocientos días de salario mínimo, a quien realice actos tendientes para obtener información de los cuerpos de seguridad pública, de persecución o sanción del delito o la ejecución de penas, sobre su ubicación, actividades, operativos o sus labores, en general.
(...)"

²⁵ De la Ministra Luna Ramos y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistieron a la sesión de siete de julio de dos mil catorce.

65. Posteriormente, se concluyó que tal restricción no cumplía con el requisito de *necesidad en una sociedad democrática*, al desbordar el propósito que se buscaba y también al interferir, innecesariamente, en el efectivo ejercicio del derecho restringido. Ello, pues la descripción típica de la norma era tan amplia que terminaba por abarcar conductas no reprochables amparadas por el derecho de acceso a la información.

66. Esta imprecisión de la norma impugnada se debía a que el legislador local no estableció *la finalidad* que debía perseguirse con la obtención de la información; no especificó *el daño* que debía producirse con ello; no describió adecuadamente el tipo de información protegida, ni los medios comisivos para obtenerla, así como tampoco ningún otro elemento que permitiera identificar a la conducta como un abuso del derecho de acceso a la información, diferenciable, más allá de toda duda, de instancias legítimas de su ejercicio y merecedora de una sanción penal.

67. Lo anterior, a juicio del Tribunal Pleno, también era demostrativo de la violación al principio de taxatividad, toda vez que la norma no era clara, precisa o exacta respecto de la conducta que se pretendía sancionar, lo que se estimó podía permitir la arbitrariedad en su aplicación.

68. Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad 9/2014, resuelta definitivamente en sesión de seis de julio de dos mil quince, una vez superado el tema de competencia, se declaró la invalidez del artículo 133 quinquies del Código Penal del Estado de Michoacán²⁶, por mayoría de ocho votos²⁷, a la luz del principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, toda vez que la definición del delito cuestionado contenía las siguientes imprecisiones:

- A) Se dirigía a toda persona, sin establecer alguna cualidad específica en el sujeto activo, al establecer “*al que*”.
- B) Utilizaba la locución “*mediante vigilancia*”, el cual se consideró ambiguo al no establecer elemento alguno que delimitara o describiera dicha acción.
- C) Se penalizaba que, mediante la vigilancia, se obtuviera y proporcionara información sobre la ubicación, las actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública.
- D) No acotaba los sujetos a los que les estaba penado proporcionar información.
- E) Refería ambiguamente cualquier acción realizada por las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública.
- F) Se incluía el vocablo “*en general*”, respecto de las acciones de las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad pública, y
- G) No se conectaba el verbo rector del tipo con la intencionalidad dolosa de quien pudiera realizar actos tendentes a obtener y proporcionar información.

69. Adicionalmente, por mayoría de siete votos²⁸, se consideró que la norma era contraria a los derechos de acceso a la información y libertad de expresión, a la luz de razonamientos similares a los expresados en el precedente recién mencionado, toda vez que el verbo rector típico se encontraba en la expresión “*mediante la vigilancia obtenga y proporcione información*” lo cual está relacionado con la **búsqueda y difusión de la información**; acción que constituye el núcleo esencial de los derechos de acceso a la información y de libertad de expresión.

70. Adicionalmente, en relación con la información de las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública, se reiteró que además de que aquellos son sujetos obligados por dicho derecho, la información relativa a ubicación, actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por tales autoridades, se trataba de información relativa al ejercicio de sus funciones de derecho público, sobre la cual opera el derecho fundamental en cuestión.

²⁶ La norma que fue analizada en dicho asunto, para lo que interesa destacar, establecía lo siguiente:

“**Artículo 133 quinquies.** Se impondrá prisión de cuatro a doce años y multa de cien a seiscientos días de salario mínimo general vigente, al que mediante la vigilancia obtenga y proporcione información, sobre la ubicación, las actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública.
(...)”.

²⁷ En relación con la violación al principio de taxatividad, estuvieron a favor la Ministra Luna Ramos y los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza con precisiones, Medina Mora I. con precisiones, Sánchez Cordero de García Villegas con precisiones, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz porque el único tema es la incompetencia, y Pardo Rebolledo votaron en contra.

²⁸ En relación con la violación a los derechos mencionados, estuvieron a favor la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales. La Ministra Luna Ramos, porque basta la taxatividad, y los Ministros Cossío Díaz, porque el único tema es la incompetencia, Franco González Salas porque basta la taxatividad, y Pérez Dayán, votaron en contra.

71. Así, en ese asunto, se consideró que tal restricción al derecho de acceso a la información no cumplía con el requisito de necesidad en una sociedad democrática, toda vez que desbordaba el propósito buscado e interfería innecesariamente con el derecho de acceso a la información, pues la descripción eran tan amplia que terminaba por sancionar conductas amparadas por dicho derecho.

72. Por último, en ambos asuntos se consideró que las normas impugnadas tenían un impacto desproporcional sobre el gremio periodístico, pues al criminalizar la búsqueda de toda información relativa a la seguridad pública y a la procuración de justicia, se desprendería que uno de los sujetos destinatarios de la norma podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que además de tener un efecto inhibitorio en la tarea periodística, en realidad volvía ilícita la profesión en ese ámbito específico.

73. Pues bien, en este asunto se estiman aplicables las razones que condujeron a declarar la invalidez en los precedentes recién mencionados, pues si bien no se desconoce que la norma impugnada en el presente asunto presenta algunas diferencias en relación los elementos típicos del delito –las cuales sin duda serán tomadas en cuenta en el estudio de fondo– lo cierto es que comparte algunos de los vicios de inconstitucionalidad que fueron detectados y, por tanto, debe declararse su invalidez.

74. Antes de analizar y confrontar los argumentos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra de la norma impugnada, se retomarán las premisas básicas que han sido desarrolladas por la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a los derechos de acceso a la información y libertad de expresión, consagrados en los artículos 6o. y 7o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como el Pacto de San José de Costa Rica²⁹ y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁰.

75. En diversos asuntos, como en las acciones de inconstitucionalidad 9/2014, 115/2015³¹ y 149/2017³², este Tribunal Pleno ha señalado que los derechos fundamentales de libertad de expresión y a la información, centrales en un Estado constitucional democrático de Derecho, tienen una doble faceta o dimensión: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de una democracia representativa.

76. Se ha resaltado que los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal³³ prevén, en síntesis, lo siguiente: a) 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; b) el derecho a la información será garantizado por el Estado; c) es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio; d) no se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información, o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones; e) ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni coartar la libertad de difusión; y f) los límites a la libertad de difusión únicamente pueden ser los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución Federal.

77. Particularmente, en cuanto a este último precepto constitucional, en diversos asuntos, como lo fue en la acción de inconstitucionalidad 11/2013, se han resaltado las siguientes características y elementos del derecho de acceso a la información: a) toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad órgano

²⁹ Depositario: OEA. Lugar de adopción: San José de Costa Rica. Fecha de adopción: 22 de noviembre de 1969. Adhesión de México: 24 de marzo de 1981. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981.

³⁰ Depositario: ONU. Lugar de adopción: Nueva York, Estados Unidos de América. Fecha de adopción: 16 de noviembre de 1966. Adhesión de México: 23 de marzo de 1976. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981.

³¹ Resuelta en sesión de cinco de junio de dos mil dieciocho, en la que, en general, existió unanimidad votos en declarar la invalidez del artículo 297 del Código Penal del Estado de Nayarit, que regulaba el delito de calumnia.

³² Resuelta en sesión de diez de octubre de dos mil diecinueve, en la que, en general, existió unanimidad de votos en reconocer la validez del artículo 204-d, fracción I, en su porción normativa "Utilizando violencia", del Código Penal del Estado de Guanajuato.

³³ **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.

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.

(...)

Artículo 7o.- Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito."

y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad. A este respecto, se entiende por información pública el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público³⁴; b) toda persona, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos; c) para la efectiva tutela de este derecho, se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

78. Mientras que en las fuentes internacionales, el derecho a la información se encuentra inmerso en el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, en tanto que esta comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole.

79. En efecto, en los asuntos que se retoman, se ha destacado que de los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos³⁵ y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁶, se obtienen los siguientes puntos fundamentales:

a) Nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones (artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

b) Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (artículos 19 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto de San José de Costa Rica, respectivamente).

c) El ejercicio del derecho a la libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino sólo a responsabilidades ulteriores. Estas, que se relacionan con los deberes y responsabilidades especiales que el ejercicio de la libertad de expresión comporta, 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; b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (artículos 13 del Pacto de San José de Costa Rica y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, respectivamente).

d) No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones (artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica).

e) Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa, pero únicamente con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos, para la protección moral de la infancia y la adolescencia (artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica).

³⁴ 2a. LXXXVIII/2010, de rubro: "INFORMACIÓN PÚBLICA. ES AQUELLA QUE SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO Y ORGANISMO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, SIEMPRE QUE SE HAYA OBTENIDO POR CAUSA DEL EJERCICIO DE FUNCIONES DE DERECHO PÚBLICO". Registro 164032; Segunda Sala; 9a. Época; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXII, Agosto de 2010; Pág. 463.

³⁵ "Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

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

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

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

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

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional."

³⁶ "Artículo 19

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

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

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

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

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

f) Por ley estará prohibida toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional (artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica).

80. Ahora bien, por lo que hace a los rasgos jurídicos que dan cuerpo a estos derechos, se han destacado los siguientes: el sujeto y el contenido de dichas libertades, el cual tiene que ver con los límites que pueden válidamente imponerse y con los que, por el contrario, se encuentran proscritos.

81. I. Las diferentes dimensiones del contenido de la libertad de expresión pueden ser desarrolladas en múltiples dimensiones.

82. En este aspecto, en los asuntos que se retoman, se ha expuesto que como lo Corte Interamericana lo ha sostenido en reiteradas ocasiones, resaltando la Opinión Consultiva OC-5/85 de trece de noviembre de 1985³⁷, la libertad de expresión no se trata solamente de la libertad de expresar el propio pensamiento, sino también del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Junto a la seguridad de no poder ser víctima de un menoscabo arbitrario en la capacidad para manifestar el propio pensamiento, la garantía de la libertad de expresión asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual abre la puerta a la importancia de la dimensión *colectiva* del ejercicio de este derecho.

83. Además, que la libertad de expresión es, en definitiva, un medio para el intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden. Ambas dimensiones deben garantizarse de forma simultánea para garantizar la debida efectividad al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.

84. Incluso se ha considerado que esta doble dimensión explica, asimismo, la importancia de garantizar plenamente las condiciones de *divulgación* de los mensajes. La libertad de expresión comprende el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. **La expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de la posibilidad de divulgación representa directamente, un límite al derecho de expresarse libremente.**

85. Se ha reconocido que lo anterior sin duda alguna tiene repercusiones de variada índole en muchos planos, pero en especial en el ámbito de los llamados medios de comunicación social. Si el derecho a la libre expresión comprende el derecho a fundar y administrar medios de comunicación, ésta requiere igualmente que estos medios estén razonablemente abiertos a todos; la posición estratégica de los medios, y la complejidad técnica y económica asociada a la expresión a través de ellos justifica que deban mantener sus actividades dentro de parámetros que permitan seguir calificándolos de verdaderos instrumentos de esa libertad y no de vehículos para restringirla.

86. II. La centralidad con que nuestra Constitución Federal o los Convenios internacionales citados consagran la libertad de expresión no debe llevar a concluir que se trata de derechos ilimitados.

87. En este punto, se ha partido de la premisa de que, como cualquier derecho, la libertad de expresión no es un derecho absoluto, sino que admite restricciones. Sin embargo, que tanto la Constitución Federal, como los Convenios internacionales, han establecido cómo deben ser estas restricciones para que puedan ser consideradas como legítimas.

88. Sobre esto, se ha dicho que la primera de las reglas sobre límites, plasmada tanto en el artículo 7o. de la Constitución Federal³⁸, como en el párrafo 2 del artículo 13 de la Convención Americana³⁹, es la prohibición de la censura previa.

³⁷ Véase particularmente la Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985 y el caso *Olmedo Bustos y otros vs. Chile* (caso "La última tentación de Cristo") resuelto en sentencia de 5 de febrero de 2001.

³⁸ "Artículo 7o. (...)

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito."

³⁹ "Artículo 13. Libertad de pensamiento y de Expresión

(...)

89. La prohibición de la censura previa, se ha dicho, implica que el Estado no puede someter las actividades expresivas o comunicativas de los particulares a la necesidad de solicitar previamente un permiso a la autoridad que, por razones de contenido, tenga el poder de impedir su desarrollo.

90. En otras palabras, no significa que la libertad de expresión no tenga límites, o que el legislador no esté legitimado para emitir *ex ante*, normas en consideración a éstos, sino que estos límites no pueden hacerse valer mediante un mecanismo por el cual una autoridad excluya sin más a un determinado mensaje del conocimiento público; así, los límites deben hacerse valer a través de la atribución de responsabilidades – civiles, penales o administrativas– posteriores.

91. No se trata, pues, de que no se pueda regular el modo y manera de expresión, ni que no se puedan poner reglas, incluso respecto del contenido de los mensajes. El modo de aplicación de estos límites, sin embargo, no puede consistir en excluir el mensaje del conocimiento público.

92. Sobre estos límites, se ha resaltado el previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues en ella se establece una excepción a la prohibición de censura previa, que permite limitar el acceso a los espectáculos públicos en aras de la protección moral de la infancia y la adolescencia, y que viene a armonizar en este caso su despliegue con la protección de los derechos e intereses de niños y jóvenes. Así, sólo cuando la libre expresión entra en conflicto con los derechos de los niños y los jóvenes puede una medida como la previa censura de los espectáculos públicos justificarse; en el resto, cualquiera que sea el carácter de los elementos con los que la libre expresión de las ideas confluye, la censura previa no estará nunca justificada.

93. Respecto de los límites destinados a hacerse valer por medios distintos a la censura previa, en forma de exigencia de responsabilidad, se ha identificado que entran en juego el resto de las condiciones constitucionalmente establecidas, que la redacción de la Constitución Federal obliga a interpretar de modo estricto⁴⁰. Así, el artículo 6o. destaca la imposibilidad de someter la manifestación de las ideas a inquisiciones de los poderes públicos, a excepción de aquellos casos en que se ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público⁴¹.

94. Incluso se ha estimado que el artículo 7o. de la Constitución Federal, evidencia con más claridad todavía la intención de contener dentro de parámetros estrictos las limitaciones a la libertad de expresión, al establecer que la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio, es inviolable; y además, que dicho derecho no puede restringirse por vías o medios indirectos. Se trata, por tanto, de límites tasados y directamente especificados en la Constitución Federal.

95. La Convención Americana, por su parte, impone como “límites de los límites” las siguientes condiciones:

a) la existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas;

b) la definición expresa y taxativa de esas causales por la ley;

c) la legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas (el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas);

d) la necesidad de que las causales de responsabilidad sean “necesarias para asegurar” los mencionados fines. Respecto al significado de esta última expresión (“necesarias para asegurar”), se ha dicho que aunque no es sinónimo de medidas “indispensables”, sí debe apreciarse la existencia de una necesidad social imperiosa, esto es, para estimar que una restricción es “necesaria”, no es suficiente demostrar que es “útil”.

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.

(...).”.

⁴⁰ El artículo 6o. establece que “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”; el primer párrafo del artículo 7o., por su parte, establece que “es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones”.

⁴¹ Es necesario precisar, además, que aun cuando del tenor literal del artículo 6o. parece desprenderse que sólo las autoridades jurisdiccionales o administrativas están sujetas a la prohibición establecida, si entendemos correctamente la función de los derechos fundamentales podemos fácilmente concluir que el legislador es, desde luego, un destinatario pasivo tácito. Lo anterior no es una cuestión de simple simetría, sino que obedece al hecho de que sólo bajo una interpretación de esa especie es posible el cumplimiento integral de las funciones de este tipo de derechos en nuestro orden jurídico. Es claro que, dada la estructura de nuestro ordenamiento jurídico, las mencionadas autoridades jurisdiccionales y administrativas sólo podrían realizar las inquisiciones a las que se refiere el artículo 6° con una cobertura legal previa, con lo cual se sobrentiende que el legislador se encuentra constitucionalmente impedido para proveerla.

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

97. Además, el estricto estándar con que las restricciones a la libertad de expresión –por cualquier medio– deben ser diseñadas y constitucionalmente evaluadas, queda evidenciado, asimismo, por el hecho de que nuestros textos fundamentales proscriban las “restricciones indirectas” a ésta; lo que también se realiza de modo enfático y directo en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 13, párrafo 3⁴².

98. Por otra parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido durante los últimos años que la libertad de expresión constituye un **derecho preferente**, ya que sirve de garantía para la realización de otros derechos y libertades. En efecto, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible, no solamente como instancia esencial de auto-expresión y auto-creación, sino también como premisa para poder ejercer plenamente otros derechos humanos –el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado– y como elemento funcional que determina la calidad de la vida democrática de un país.

99. Por su parte, se ha identificado que la libertad de expresión y su vertiente consistente en el derecho a la información tienen una doble faceta, individual y social, que exigen no sólo que los individuos no vean impedida su posibilidad de manifestarse libremente, sino que se respete también su derecho como miembros de un colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno⁴³.

100. Por ello, como ha sido resaltado en diversos asuntos, como en la acción de inconstitucionalidad 115/2015, **en las sociedades democráticas es más tolerable el riesgo derivado de los eventuales daños generados por la expresión que el riesgo de una restricción general de la libertad correspondiente.**

101. Además, se ha estimado que la posición preferente de la libertad de expresión y el derecho a la información tiene como principal consecuencia la **presunción general de cobertura constitucional de todo discurso expresivo o informativo**, la cual se justifica por la obligación primaria de neutralidad del Estado frente a los contenidos de las opiniones e informaciones difundidas, así como por la necesidad de garantizar que, en principio, no existan personas, grupos, ideas o medios de expresión excluidos *a priori* del debate público⁴⁴, lo cual es congruente, a su vez, con la prohibición de censura previa que establecen los artículos 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

102. En consecuencia, “el abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya cometido”⁴⁵; en otros términos, la responsabilidad que en todo caso pudiera generarse de una expresión indebida es, como esta Suprema Corte ha destacado en sus precedentes, de carácter ulterior.

103. Esta idea confirma que los derechos humanos reconocidos en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal tienen **límites** –como los tiene cualquier derecho humano–, dentro de los cuales la propia Constitución y los tratados internacionales identifican, entre otros, el orden público.

104. En efecto, se ha identificado que los diversos 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, refieren como una restricción legítima al ejercicio de la libertad de expresión la protección del orden público.

105. Adicionalmente, se ha destacado que todos los conceptos desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de restricciones a la libertad de pensamiento y expresión **son igualmente aplicables al derecho de acceso a la información**, en tanto éste forma parte de aquél.

106. Por otro lado, se han considerado de especial relevancia en este tipo de asuntos, los criterios de la Corte Interamericana en los que ha sostenido que el derecho penal es un medio idóneo para el establecimiento de restricciones a la libertad de expresión porque sirve para salvaguardar, a través de la

⁴² “Artículo 13. Libertad de pensamiento y de Expresión

(...)

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

(...).”

⁴³ Véase Corte IDH, casos *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C, No. 74, párrafo 146; “*La Última Tentación de Cristo*” (*Olmedo Bustos y otros*). Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C, No. 73, párrafo 64; y *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (artículos 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos) (Opinión Consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrafo 30).

⁴⁴ Véase CIDH, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, página 10.

⁴⁵ Corte IDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (artículos 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos) (Opinión Consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrafo 30).

conminación penal, el bien jurídico que se quiere proteger; pero que siendo el medio más restrictivo y severo para cumplir los objetivos que se persigan, su uso únicamente es legítimo cuando se cumpla con el principio de mínima intervención. De este modo, el poder punitivo sólo debe ejercerse en la medida **estrictamente necesaria** para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro⁴⁶.

107. Por tanto, la aplicación de medidas penales debe ser evaluada con especial cautela y para analizar si su uso es legítimo o no, deben ponderarse la extrema gravedad del abuso de la libertad de expresión bajo estudio, el dolo del acusado –es decir el grado de conocimiento y de voluntad que dicha persona tenía para producir la afectación–, la magnitud y las características del daño que el abuso produjo y demás datos que permitan mostrar la existencia de una absoluta necesidad de utilizar, en forma verdaderamente excepcional, medidas penales⁴⁷.

108. A mayor abundamiento, como fue considerado por la Primera Sala al resolver los amparos en revisión 492/2014 y 482/2014⁴⁸ –en los que se analizó la regularidad constitucional de una norma similar⁴⁹– cuando el ejercicio de escrutinio constitucional se focaliza en el derecho de penal y el objeto de control es una norma que tipifica una conducta a la que se le reclama criminalizar cierto discurso (la expresión, manifestación u obtención de ideas o información), todo lo expuesto se concretiza en un estándar específico de taxatividad apto para garantizar el contenido nuclear del derecho de acceso a la información y de libertad de expresión.

109. En efecto, en dichos asuntos, se razonó que dado que el propósito de la dimensión colectiva de los derechos de libertad de expresión y acceso a la información es la generación de un espacio de deliberación pública, de libre circulación de ideas, un tipo penal será inconstitucional, por vulnerar el principio de taxatividad, si es sobre inclusivo, desde dos perspectivas: por un lado, la del ciudadano, quien no podrá anticipar qué tipo de acción comunicativa está prohibida y, por otro, desde la perspectiva de la autoridad, quien se ve beneficiado con la falta de precisión para adquirir un poder ilícito de prohibir acciones comunicativas con las cuales podría no coincidir.

110. De lo anterior, se sostuvo que si un tipo penal criminaliza una categoría demasiado amplia de discurso en la circunstancia específica punible, especialmente, si es público, deberá concluirse que sobre ella pesa una presunción de inconstitucionalidad.

111. De esta forma, se concluyó que el incumplimiento del principio de taxatividad, aplicado en temas de libertad de expresión y acceso a la información⁵⁰, genera el vicio de inconstitucionalidad ordinariamente asociado en la jurisprudencia de esta Suprema Corte, a saber, en la falla de la ley en prevenir con certeza al destinatario, qué tipo de conducta está prohibida. Sin embargo, se consideró que lo específico de su aplicación en ese ámbito, radica en la existencia de un **doble vicio**:

- a) Una norma penal que no satisface el principio de taxatividad genera efectos perjudiciales para el **ámbito de deliberación pública –sobre el cual se proyectan las libertades de expresión y acceso a la información–**, ya que las personas, al no tener certeza sobre el tipo de discurso en el que no pueden participar, decidirán preventivamente no participar del todo en dicha actividad comunicativa, por miedo de resultar penalizados. En ello radica el efecto inhibitorio generado por la falta de taxatividad de un tipo penal.
- b) El incumplimiento del principio de taxatividad genera que un tipo penal sirva de fundamento a la autoridad ministerial y/o judicial para ejercer discreción e introducir sus valoraciones personales sobre el tipo de discurso que debería estar prohibido en una circunstancia específica. El vicio se constata cuando la norma resulta apta para dotar a las autoridades del poder para prohibir acciones comunicativas con las cuales no coinciden. Este poder de discreción (generado por la falta de taxatividad) atenta contra el principal mecanismo de control democrático que tienen los ciudadanos sobre sus autoridades: la crítica popular.

⁴⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Kimel Vs. Argentina*, sentencia del 2 de mayo de 2008, párrafos 71 y 76.

⁴⁷ *Ibidem*, párrafo 78.

⁴⁸ Resueltos en sesiones de veinte de mayo y nueve de septiembre de dos mil quince, respectivamente, por mayoría de tres votos de la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Presidente y Ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los emitidos por los Ministros Cossío Díaz y Pardo Rebolledo.

⁴⁹ La norma analizada en dichos asuntos, contenida en el Código Penal para el Estado de Chiapas, para lo que interesa destacar, establecía lo siguiente:

“Artículo 398 Bis. Al que obtenga y proporcione información confidencial o reservada de los cuerpos de seguridad pública o de las fuerzas armadas con el propósito de evitar que el sujeto o los sujetos activos del delito sean detenidos o para que puedan concretar una actividad delictiva en agravio de un tercero, se impondrá una pena de dos a quince años de prisión y multa de doscientos a cuatrocientos días de salario mínimo.
(...)”.

⁵⁰ Respecto de ese tema se han pronunciado otros tribunales en derecho comparado. Ver, *inter alia*, *Papachristou v. City of Jacksonville*, 405 US 156 (1972), *Gentile v. State Bar*, 501 US, 1030 (1991).

112. Sentado lo anterior, se analizará la norma impugnada a la luz de dichos estándares, precisando que, como se realizó en las acciones de inconstitucionalidad 11/2013 y 9/2014, e incluso en los precedentes de la Primera Sala recién mencionados, se realizará un escrutinio estricto de su constitucionalidad, pues se trata de una norma que restringe el goce del núcleo esencial del derecho a la información, lo que exige analizar si el legislador local persigue una finalidad imperativa con dicha restricción y, en caso de que así lo sea, si es necesaria para alcanzar ese fin.

113. Pues bien, el contenido de la norma impugnada cuya regularidad constitucional se cuestiona es el siguiente:

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

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

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

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

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

114. De la transcripción anterior se obtiene que el tipo penal previsto en el artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano del Estado de Quintana Roo se encuentra integrado con los elementos siguientes:

I. Elementos objetivos:

a) Conducta: Proporcionar o comunicar información. Se trata de un delito de acción.

b) Resultado: Impedir y obstaculizar la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de Seguridad Pública del Estado. Se trata de un delito de resultado.

c) Sujeto activo: Cualquier persona.

Se configura una agravante en caso de que la conducta sea cometida por servidores públicos que pertenezcan o que han pertenecido a alguna Institución de Seguridad Pública, fuerzas armadas, al organismo garante del derecho a la información del Estado, o se trate de individuos destinados a la prestación de servicios de seguridad privada, contratados por personas físicas o morales; así como en caso de que *personas responsables de su resguardo*, comuniquen información clasificada como reservada o confidencial, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.

d) Bien jurídico tutelado: Del análisis del procedimiento legislativo de la norma, por su ubicación en el título de delitos contra la seguridad interior del Estado, así como por su contenido, se advierte que los bienes jurídicos protegidos por este delito son la seguridad de los miembros de las instituciones de seguridad pública del Estado, así como la debida ejecución de sus funciones.

e) Sujeto pasivo: El Estado, por conducto de las instituciones de seguridad pública.

f) Objeto material: La información de cualquier tipo.

Se configurará una agravante en caso de que la información sea clasificada como reservada o confidencial, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo.

g) Medios de comisión: No se establece ningún medio de comisión en específico.

h) Circunstancias de lugar, tiempo, modo u ocasión: No se establece alguna para la configuración del delito; no obstante, sí se prevén como elementos para agravar la sanción, cuando la conducta se lleve a cabo utilizando a menores de edad, personas que no tengan la capacidad de comprender la conducta o a personas con discapacidad; cuando la conducta se lleve a cabo utilizando equipo o vehículos oficiales, que por sus características sean similares a ellos por apariencia, o bien la realicen prestadores de servicios públicos de transporte de pasajeros o carga, o mediante cualquier tipo de embarcación marítima o aeronave.

II. Elementos subjetivos:

- a) Dolo: Se requiere una conducta dolosa.
- b) Culpa: Por el tipo de conducta requerida, no se admite realización culposa.
- c) Elementos subjetivos diferentes al dolo: No se advierten en el tipo.

III. Elementos normativos de valoración:

- a) Cultural: No se advierten en el tipo.

b) Legal: Se requiere que la conducta impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de Seguridad Pública del Estado, para lo cual invariablemente debe acudirse a lo dispuesto por la Ley de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo⁵¹.

Además, por remisión expresa de la norma, debe atenderse a lo dispuesto por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo, para determinar cuál es la información clasificada como reservada o confidencial, cuya comunicación configura una agravante.

- c) Científica: No se advierten en el tipo.

115. Como se advierte de lo anterior, el verbo rector típico de la disposición impugnada se encuentra en la expresión “proporcione o comunique a terceros información de cualquier tipo”, lo que implica que la conducta constitutiva del delito está relacionada con la búsqueda y difusión de la información (pues el proporcionar información necesariamente incluye también su búsqueda); acciones que constituyen el núcleo esencial de los derechos de acceso a la información y de libertad de expresión.

116. Además, el objeto material del delito se refiere a *información de cualquier tipo*, en contraposición a la que es clasificada como reservada o confidencial, pues la comunicación de ésta configura una agravante, lo que a juicio de este Tribunal Pleno denota que en el tipo penal se incluye información que, precisamente por no estar reservada, debe ser pública, en términos del artículo 6o. constitucional.

117. Asimismo, si bien no se deriva expresamente así de la norma, el hecho de que sancione la comunicación de información de *cualquier tipo* que impida y obstaculice la adecuada ejecución de funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública del Estado, genera que dicha información *pueda* estar relacionada con aquella relativa al ejercicio de sus funciones de derecho público, que es precisamente el tipo de información respecto de la cual opera el derecho fundamental previsto en el artículo 6o. constitucional.

118. Lo anterior incluso puede advertirse del procedimiento legislativo de la norma impugnada, pues en el Dictamen emitido por la Comisión de Justicia del Congreso del Estado, se razonó que la iniciativa pretendía que la norma no sancionara únicamente la obtención y transmisión de la información privilegiada –como lo ordenaba la norma anterior a su reforma– sino que abarcara *toda la información relacionada con las actividades de seguridad pública del Estado que tenga como resultado un perjuicio en la eficiencia operativa, agravando además la sanción cuando la información obtenida sea de carácter reservada o confidencial*⁵² (énfasis añadido).

119. Derivado de lo anterior, para este Tribunal Pleno es claro que el artículo combatido impone una restricción a la libertad de expresión y acceso a la información, pues define como conducta generadora de responsabilidad penal el hecho de obtener y proporcionar información de cualquier tipo que impida y obstaculice la adecuada ejecución de diversas funciones de las instituciones de seguridad pública del Estado.

⁵¹ “Artículo 5.- Para efectos de la interpretación de esta ley, se entenderá por:

(...)

XIX. Instituciones de Seguridad Pública: Las Instituciones Policiales, de Procuración de Justicia, del Sistema Penitenciario y dependencias encargadas de la Seguridad Pública a nivel estatal y municipal;

XX. Instituciones de Procuración de Justicia: Las instituciones de la Federación y del Estado que integran al Ministerio Público, los Servicios Periciales y demás auxiliares de aquel;

XXI. Instituciones Policiales: Los cuerpos de policía y corporaciones de servicio estatal y municipal, de vigilancia y custodia de los Centros de Reinserción Social y Centros de Ejecución de Medidas para Adolescentes, y en general, a todas las dependencias encargadas de la Seguridad Pública a nivel estatal y municipal, que realicen funciones similares;

(...).”

⁵² “Dictamen con minuta de Decreto por el que se reforma el artículo 204 bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo” de la Comisión de Justicia de la XV Legislatura del Estado, página 9.

120. Por lo anterior, debe verificarse que dicha restricción cumpla con las exigencias constitucionales precisadas hace unos momentos.

121. **Debe estar prevista en ley.** En primer lugar, se advierte que la restricción está establecida en una ley formal. El artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo fue expedido siguiendo el procedimiento legislativo correspondiente por las autoridades competentes y fue publicado el trece de septiembre de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.

122. **Fin legítimo.** Asimismo, la norma persigue un fin legítimo en tanto está orientada a la protección del interés general, concretamente la seguridad pública, definida en el artículo 21 constitucional como la función a cargo de la Federación, los Estados y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social; la cual comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas.

123. En efecto, en el procedimiento legislativo de la norma impugnada, se resaltó que ha quedado evidenciado que la conducta denominada como “halconeos”, genera efectos nocivos en materia de procuración de justicia y seguridad pública, pues con ella se busca evadir una detención, obstaculizar una investigación o, bien, lograr la ejecución de un delito⁵³.

124. Derivado de ello, en el Dictamen emitido por la Comisión de Justicia, se consideró que la norma propuesta constituía un mecanismo jurídico proporcional al combate a la delincuencia organizada; lo anterior, tomando en cuenta que en términos del marco convencional, es posible restringir derechos humanos cuando la finalidad que la motiva lo sea la garantía del orden público y la seguridad pública⁵⁴.

125. Atendiendo a lo anterior y del contenido de la norma, puede advertirse que el objetivo *lato sensu* de la medida en análisis es la seguridad pública y *stricto sensu*, la protección de los miembros de las instituciones de seguridad pública, así como contribuir a la efectividad de las labores que desempeñan.

126. A juicio de este Tribunal Pleno, esos objetivos se insertan dentro de los límites constitucional y convencionalmente autorizados, relativos al “interés público” y al “orden público”, respectivamente, en tanto existe un claro interés por parte de la sociedad en que las funciones que tienen encomendadas las instituciones de seguridad pública sean desempeñadas de forma adecuada y en condiciones de seguridad para sus miembros. La protección de los miembros de las instituciones de seguridad pública y la eficacia de sus labores son, sin duda, intereses públicos imperativos que el legislador debe buscar satisfacer.

127. **Necesidad de la medida.** No obstante el cumplimiento de las dos exigencias anteriores, este Tribunal Pleno considera que la medida no satisface el requisito de necesidad en una sociedad democrática, pues además de que no está adecuadamente orientada a satisfacer los intereses públicos imperativos que se pretenden proteger, la restricción está muy lejos de ser la que en menor escala restringe la libertad de expresión y acceso a la información; muy por el contrario, desborda por completo el interés que la justifica e interfiere innecesariamente en el efectivo ejercicio de los derechos en cuestión.

128. Se arriba a la anterior conclusión, en tanto que la descripción típica es **tan amplia** que termina por abarcar un sinnúmero de conductas no reprochables y amparadas por la libertad de expresión y acceso a la información. Todo ello, a su vez y cómo se verá, está relacionado en el presente caso, con la vulneración del principio de taxatividad en normas penales.

129. En efecto, como se dijo, la conducta castiga al que a través de una conducta dolosa “**proporcione o comunique a terceros información de cualquier tipo**”; acciones que, en realidad, describen el núcleo esencial de la libertad de expresión y acceso a la información, mientras que el resto de la descripción típica no aporta suficientes elementos que acoten adecuadamente las conductas sancionadas a aquellas que se pretendieron prohibir, lo que genera que exista una disociación entre el fin legítimo de la norma –prohibir el “halconeos”– y las posibles conductas comprendidas en el tipo penal.

130. En efecto, los elementos restantes que terminan de configurar el tipo penal son: **1)** que la información proporcionada sea de *cualquier tipo*; y **2)** que con su comunicación se impida y obstaculice la *adecuada* ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública del Estado.

131. Por lo que hace a ese primer elemento, lo único claro es que la información a la que se refiere la norma impugnada no es aquella que puede ser **reservada** en términos del artículo 6o. de la Constitución Federal –por razones de interés público y seguridad nacional– pues la comunicación de la información

⁵³ “Dictamen con minuta de Decreto por el que se reforma el artículo 204 bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo” de la Comisión de Justicia de la XV Legislatura del Estado, página 4.

⁵⁴ “Dictamen con minuta de Decreto por el que se reforma el artículo 204 bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo” de la Comisión de Justicia de la XV Legislatura del Estado, páginas 13 y 14.

clasificada como reservada o confidencial, en términos del segundo párrafo de la propia disposición en análisis (y entre la que se encuentra aquella que con su publicación se comprometa la seguridad pública u obstruya la prevención o persecución de delitos)⁵⁵ configura una agravante.

132. Derivado de lo anterior, si no es aquella que se encuentra reservada, *a contrario sensu*, debe concluirse que la expresión **información de cualquier tipo**, abarca información que por mandato del artículo 6o. de la Constitución Federal, debe ser pública; lo que evidencia la falta de necesidad de la medida, pues la comunicación de dicha información no pone en riesgo el bien jurídico tutelado por la norma penal en análisis, sino que se encuentra de lleno en el ámbito protegido por la libertad de expresión y acceso a la información.

133. Aunado a lo anterior, la imprecisión de la norma y la falta de elementos que delimiten la información protegida, abren la puerta a la penalización de la comunicación de información que podría ni siquiera estar relacionada con las funciones de las instituciones de seguridad del Estado, siempre que se considere que con ello se ocasiona el daño previsto por la norma a las instituciones estatales de seguridad pública.

134. Esto es, debido a la vaguedad de la norma, lo que sin duda tampoco es admisible constitucionalmente a la luz del principio de taxatividad y sobre lo cual se ahondará más adelante, no sería correcto que esta Suprema Corte afirme, con certeza, que la información a la que alude el tipo penal en análisis necesariamente debe estar relacionada con las funciones de las instituciones de seguridad pública del Estado; pero incluso si se pensara que dicha "relación" se refleja propiamente de la norma, al exigirse que con la comunicación de la información se obstaculicen dichas funciones, aun así se arribaría a la misma conclusión de inconstitucionalidad.

135. En efecto, suponiendo sin conceder que la norma en efecto alude a la información relacionada con las actividades de seguridad pública –al exigir que con su comunicación se ocasione un daño a éstas– el simple hecho de que no se acote adecuadamente el tipo de información protegida, genera la posibilidad de que en ella se incluya información que se encuentre en posesión de las instituciones de seguridad pública, como sujetos obligados del derecho de acceso a la información, y que derive de sus funciones de derecho público, que es precisamente el tipo de información respecto de la cual opera el derecho fundamental en cuestión y sobre la cual debe imperar el principio de máxima publicidad.

136. Ahora, si bien como quedó expuesto hace unos momentos, resulta inconstitucional criminalizar el proporcionar o comunicar a terceros información que, por no estar reservada o por no ser confidencial, debe ser pública, en términos del artículo 6o. constitucional, este Tribunal Pleno debe continuar con el análisis del elemento típico que termina por configurar el tipo penal en análisis y el cual prevé el **resultado** que con la comunicación de la información *de cualquier tipo*, debe generarse.

137. En efecto, como se ha resaltado ya, la norma no sanciona únicamente a quien a través de una conducta *dolosa proporcione o comunique terceros a información de cualquier tipo*, sino que exige que con ello se *impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de Seguridad Pública del Estado*.

⁵⁵ En términos de la **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Quintana Roo**, la información reservada y clasificada es la siguiente:

Artículo 134. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

I. Comprometa la seguridad pública y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable;

II. Menoscabe, entorpezca u obstaculice la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales;

III. Ponga en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física;

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

V. Obstruya la prevención o persecución de los delitos;

VI. Contenga 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;

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

VIII. Afecte los derechos del debido proceso;

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

X. Se entregue al Estado 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;

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

XII. La que por mandato expreso de una ley sea considerada reservada, siempre y cuando no contravenga la Ley General.

Artículo 137. Se considera información confidencial la que contiene datos personales concernientes a una persona física 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."

138. En el Dictamen emitido por la Comisión de Justicia del Congreso del Estado, se razonó que uno de los propósitos de la iniciativa de reforma al artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, era exigir que la información transmitida ocasione un *verdadero daño* al bien jurídico tutelado, lo que permitiría que los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información quedaran debidamente tutelados⁵⁶.

139. Derivado de lo anterior, al dictaminar dicha iniciativa, el legislador local estimó que con la redacción propuesta por la norma en esta parte –que fue aprobada en sus términos– se sanciona: *“la afectación real en el actuar de las instituciones de seguridad pública, así como el conocimiento efectivo por parte del infractor de que su acción produciría un resultado dañoso específico, propiciando así un mayor respeto a los derechos fundamentales de la ciudadanía en materia de seguridad jurídica.”*⁵⁷ (énfasis añadido).

140. No obstante, este Tribunal Pleno observa que si bien es cierto que la norma prevé dentro del tipo penal un daño específico que debe generarse en las funciones de las instituciones de seguridad pública del Estado, lo cierto es que no sanciona el segundo elemento que se manifestó en el procedimiento legislativo, consistente en el conocimiento de que la acción producirá la referida consecuencia.

141. Para analizar este aspecto, conviene iniciar recordando que este elemento del tipo penal, que hace referencia al **resultado** que con la conducta debe generarse, no se encontraba presente en las normas impugnadas que fueron analizadas por este Tribunal Pleno en materia de “halconeo”, pues en ellas lo único que se sancionaba era, en un caso, la búsqueda de información y, en otro, su obtención y comunicación.

142. Por ese motivo, entre los vicios que se detectaron, estaban los relativos a que no se estableció la finalidad que debía perseguirse con la obtención de la información; ni tampoco el daño que debía producirse con ello.

143. En el presente asunto, si bien el artículo 204-Bis del Código Penal del Estado, sí prevé el *daño* o resultado que debe producirse con la proporción de la información, lo cierto es que, además de que dicho elemento no fue incluido de manera que pueda advertirse con **claridad** la gravedad o magnitud del daño; el tipo penal, aparte del vicio ya detectado (consistente en la falta de delimitación de la información protegida), tampoco señala la finalidad que debe perseguirse con la obtención y comunicación de la información.

144. Ello, en tanto que si bien la norma señala que se sancionará al que a través de una conducta dolosa proporcione o comunique a terceros información de cualquier tipo, lo cierto es que dicho elemento subjetivo hace referencia a que se debe de tener la **intención de comunicar, precisamente, cierta información, pero no ordena que se tenga, a su vez, la intención de causar el resultado señalado por la norma**, a saber, que se impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones estatales de seguridad pública.

145. Ciertamente, el daño causado por una conducta y su finalidad no son conceptos que deben confundirse, pues mientras que la finalidad necesariamente es voluntaria; el daño, en casos como el presente, no necesariamente debe serlo.

146. Por ese motivo, aun cuando sea cierto que la norma impugnada señala el daño que debe producirse con la comunicación de información, también lo es que persiste la vaguedad que se ha detectado por el Tribunal Pleno en otras normas similares, relativa a la **falta de precisión acerca de la finalidad que debe perseguirse con la obtención de la información**, por lo que sin duda alguna, una de las finalidades que pueden perseguirse con ella, son precisamente las que se encuentran en el ámbito del ejercicio de la libertad de expresión y acceso a la información. Así, la norma abre la puerta para que se sancione con pena privativa de libertad a quien, con la intención de comunicar a terceros información *de cualquier tipo*, en ejercicio de los derechos en cuestión, cause el daño señalado, pero sin que necesariamente hubiera tenido la intención, o incluso, el conocimiento de que aquél se ocasionaría.

147. Además, como se adelantó, esta Suprema Corte considera que por la manera en que se encuentra redactada la norma no es posible advertir, con certeza, el daño en específico que en su caso debe generarse para tener por actualizada la hipótesis delictiva. La porción normativa que indica **“que impida y obstaculice la adecuada ejecución”**, refiriéndose a las diversas funciones de las instituciones de seguridad pública del Estado, está conformada por diversos conceptos sumamente ambiguos y abstractos; lo que favorece a la arbitrariedad en su aplicación, en contravención al principio de taxatividad.

⁵⁶ “Dictamen con minuta de Decreto por el que se reforma el artículo 204 bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo” de la Comisión de Justicia de la XV Legislatura del Estado, página 10.

⁵⁷ *Ibidem*, página 19.

148. En el caso, derivado de esta imprecisión, la norma impugnada hace imposible, en los hechos, que una persona que comunique a un tercero información *de cualquier tipo sepa, ex ante*, qué tipo de información será susceptible de causar el daño previsto por la norma, lo que genera un efecto intimidatorio que podría impedir, de entrada, que determinada información sea objeto de debate público, lo que sin duda alguna interfiere en el ejercicio legítimo de la libertad de expresión y acceso a la información.

149. Incluso la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha resaltado que la información relacionada con la procuración e impartición de justicia es de interés público, particularmente en el caso de investigaciones periodísticas encaminadas al esclarecimiento de los hechos delictivos⁵⁸, por lo que en el marco de tales investigaciones, la búsqueda y comunicación de información relacionada con las actividades desempeñadas en ejercicio de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública del Estado, podría sin duda constituir un ejercicio legítimo de la libertad de expresión y acceso a la información.

150. Derivado de lo anterior, se concluye que la **descripción típica carece de las precisiones necesarias que la presenten como la indudable expresión de la conducta que en el procedimiento legislativo se denominó como “halconeó”** y que se identificó como la actividad en la que se informa a otro labores del ramo de seguridad pública y procuración de justicia con el objetivo de que evada una detención, obstaculice una investigación o logre la ejecución de un delito, en tanto que; no se describió adecuadamente el tipo de información protegida o los medios comisivos para obtenerla; no se estableció la finalidad que debe perseguirse con la difusión de dicha información; no se especificó, de manera adecuada, el daño que debe producirse con ello, ni algún otro elemento que permita identificar a la conducta como un abuso de los derechos de libertad de expresión y acceso a la información, **diferenciable, más allá de toda duda, de instancias legítimas de su ejercicio y merecedora de una sanción penal.**

151. Este Pleno advierte, por tanto, que la restricción es una medida demasiado amplia y excesiva que hace nugatorio el ejercicio legítimo de los derechos en cuestión, siendo de suma relevancia reiterar el criterio adoptado al fallar la acción de inconstitucionalidad 29/2011⁵⁹, en la que este Tribunal Pleno sostuvo que “si un instrumento intimidatorio como la sanción penal se proyecta sobre conductas demasiado cercanas a lo que constituyen legítimos ejercicios de la libertad de expresión y el derecho a la información (...) se está limitando indebidamente a ambos derechos”.

152. En definitiva, este Tribunal Pleno estima que la norma en análisis no constituye una medida necesaria para satisfacer los intereses públicos que fueron detectados, pues por la manera en la que está redactada, termina por abarcar un sinnúmero de conductas no reprochables amparadas por la libertad de expresión y acceso a la información; lo que demuestra, al mismo tiempo, la violación al principio de taxatividad, hecha valer por la promovente en su demanda.

153. Esta Suprema Corte ha sostenido que el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra el **principio de taxatividad** que deriva de la exacta aplicación de la ley en materia penal y que obliga al legislador a señalar, con claridad y precisión, las conductas típicas y las penas aplicables, pero sin que ello signifique el deber de definir cada vocablo utilizado, pues ello tornaría imposible la función legislativa⁶⁰.

154. En otras palabras, el principio de taxatividad no significa que las normas serán válidas si y sólo si de ellas se detecta la certeza absoluta de los mensajes del legislador, sino más bien, 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 norma⁶¹.

⁵⁸ Tesis aislada 1a. CLX/, registro de IUS 2003632, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, página 551, con los siguientes rubro y texto: “**LIBERTAD DE EXPRESIÓN. INTERÉS PÚBLICO DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA.** Si se parte de la premisa de que los hechos delictivos repercuten de manera negativa en la sociedad, es innegable que las investigaciones periodísticas encaminadas a su esclarecimiento y difusión están dotadas de un amplio interés público. La comisión de los delitos, así como su investigación y los procedimientos judiciales correspondientes, son eventos de la incumbencia del público y, consecuentemente, la prensa está legitimada para realizar una cobertura noticiosa de esos acontecimientos. Dicha cobertura no sólo tiene el valor de una denuncia pública o de una contribución al escrutinio de la actuación de las autoridades encargadas de investigar y sancionar esos delitos, sino que ayuda a comprender las razones por las cuales las personas los cometen, además de que esa información también sirve para conocer las circunstancias que concurren para que tenga lugar el fenómeno delictivo.”

⁵⁹ En sesión de veinte de junio de dos mil trece.

⁶⁰ En términos de la jurisprudencia 1a./J. 24/2016 (10a.), 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.**” Registro 2011693; Primera Sala; 10a. Época; Gaceta del S.J.F.; Libro 30, Mayo de 2016, Tomo II; Pág. 802.

⁶¹ En este mismo sentido la Primera Sala ha definido la taxatividad en la tesis jurisprudencial 1a./J. 54/2014 (10a.), de rubro: “**PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.**” Registro 2006867; Primera Sala; 10a. Época; Gaceta del S.J.F.; Libro 8, Julio de 2014, Tomo I; Pág. 131.

155. Sin embargo, el otro extremo y lo que está proscrito a la luz de dicho principio, es la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal, que provoque confusión o incertidumbre en los destinatarios por no saber cómo actuar ante la norma jurídica o sobre lo que la norma jurídica prohíbe; así pues, la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho, se insiste, son los valores subyacentes al principio de taxatividad⁶².

156. En el caso, como se ha señalado a lo largo de esta sentencia, la norma no es clara, precisa ni exacta respecto de la conducta reprochable que se pretendió sancionar, pues además de que no se acotó adecuadamente la información cuya difusión es capaz de producir el daño; el resultado de impedir y obstaculizar la adecuada ejecución de las funciones de las instituciones de seguridad pública del Estado se encuentra construido con conceptos sumamente ambiguos; lo que, en conjunto, permite la arbitrariedad en su aplicación.

157. Por último, la norma impugnada tiene un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico. Al criminalizar la difusión o proporción de toda información relativa a la seguridad pública y a la procuración de justicia, es claro que uno de los sujetos destinatarios de la norma podrían ser los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar información sobre temas de interés público a fin de ponerla en la mesa de debate público, por lo que la norma termina teniendo no sólo un efecto inhibitor de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

158. Por todo lo anterior, se declara la invalidez del artículo 204-Bis del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

SEXTO. Efectos

159. Con fundamento en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁶³, la declaración de invalidez tendrá efectos retroactivos a partir del catorce de septiembre de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el decreto de reforma del artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo⁶⁴.

160. Además, debe aclararse que en la especie no procede decretar, como se ha hecho en otros asuntos, que los operadores jurídicos serán los encargados de decidir y resolver los efectos de esa retroactividad en cada caso concreto, pues en este caso se declaró la invalidez de una norma que prevé un tipo penal, sobre lo cual no hay margen de actuación para los operadores jurídicos. Los efectos del fallo son la inconstitucionalidad con retroactividad⁶⁵.

161. La presente ejecutoria surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Quintana Roo.

162. Por último, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también se deberá notificar al titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Vigésimo Séptimo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Quintana Roo con residencia en Chetumal y Cancún.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, reformado mediante el Decreto Número 358, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos retroactivos a la fecha que se precisa en este fallo a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Quintana Roo, de conformidad con los considerandos quinto y sexto de esta decisión.

⁶² Similares consideraciones han sido sustentadas en la acción de inconstitucionalidad 233/2020, resuelta en sesión de diez de mayo de dos mil veintiuno, por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones contenidas en las páginas veintiséis y veintisiete, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

⁶³ "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

⁶⁴ En términos del artículo único transitorio del "Decreto 358, por el que se reforma el artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo", el cual es del contenido siguiente: "ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo."

⁶⁵ Mismas consideraciones fueron sustentadas al resolver, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 100/2016 resuelta el diecinueve de agosto de dos mil diecinueve, por mayoría de 8 votos a favor de suprimir el efecto consistente en determinar que corresponde a los operadores jurídicos competentes resolver, en cada caso en concreto, los efectos de la retroactividad prevista. A favor de mantener dicha consideración se manifestaron los Ministros Laynez Potisek y Pérez Dayán.

TERCERO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek 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 nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con razones adicionales, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos ciento doce y ciento quince y apartándose de la metodología, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del análisis del requisito de taxatividad, Piña Hernández apartándose del análisis del requisito de taxatividad, concretamente los párrafos ciento cuarenta, del ciento cuarenta y tres al ciento cuarenta y siete y ciento cincuenta, Ríos Farjat en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek apartándose del análisis del requisito de taxatividad y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose del análisis del requisito de taxatividad, concretamente los párrafos ciento cuarenta, del ciento cuarenta y tres al ciento cuarenta y siete y ciento cincuenta, así como en contra del análisis de falta de competencia, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, reformado mediante el Decreto Número 358, publicado en el periódico oficial de dicha entidad federativa el trece de septiembre de dos mil diecinueve. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena y la señora Ministra Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada surta efectos retroactivos al catorce de septiembre de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, 2) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Quintana Roo y 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Titular del Poder Ejecutivo, al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado de Quintana Roo, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Vigésimo Séptimo Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Quintana Roo con residencia en Chetumal y Cancún.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y el señor Ministro Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de diecinueve de mayo de dos mil veintidós por desempeñar una comisión oficial.

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

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

Presidente, Ministro **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.**- Firmado electrónicamente.- Ponente, Ministro **Luis María Aguilar Morales.**- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **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 seis 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 110/2019, promovida 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 diecinueve de mayo de dos mil veintidós. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de septiembre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 110/2019.**I. Antecedentes.**

1. En la sesión celebrada el diecinueve de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió como procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 110/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En ésta, se declaró la invalidez del artículo 204 Bis del Código Penal para el Estado de Quintana Roo,¹ reformado mediante Decreto número 358, publicado en el periódico oficial de esa entidad el trece de septiembre de dos mil diecinueve.
2. La norma impugnada criminalizaba la conducta dolosa de proporcionar o comunicar a terceros información de cualquier tipo que impidiera y obstaculizara la adecuada ejecución de funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de Seguridad Pública del Estado, Federales, Nacionales o Fuerzas Armadas. El delito ahí referido es comúnmente conocido como “halconeó”.
3. El análisis del estudio de fondo se dividió en dos temas: Primero, si el legislador local invalidaba la competencia de la Federación al sancionar el daño a la adecuada ejecución de las funciones de instituciones federales, nacionales y de las fuerzas armadas. Segundo, si el tipo penal impugnado resultaba contrario al derecho al acceso a la información y a la libertad de expresión, así como si vulneraba el principio de taxatividad. El proyecto respondía afirmativamente a ambos temas y fue aprobado por este Tribunal Pleno.
4. Sin embargo, en la votación del segundo tema, señalé que me parecía que la violación preponderante que debía considerarse era la vulneración al derecho a la libertad de expresión y no al derecho de acceso a la información, razón por la que me separé del párrafo 115. Por esa misma razón, consideré que la metodología elegida para analizar la constitucionalidad de la norma no era la más adecuada para resolver el asunto, y también me separé del párrafo 112. Desarrollo las razones de mi votación en este voto concurrente.

II. Divergencias en cuanto al derecho vulnerado.

5. En primera instancia, y contrario a lo que consideró la mayoría, me parece que nos enfrentamos a un caso en el que no hay una violación directa y prioritaria al derecho de acceso a la información pública, sino al derecho de libertad de expresión.
6. Los precedentes a los que refiere el estudio de fondo han estudiado normas similares, que tipifican el delito de “*halconeó*,” como disposiciones que restringen a ambos derechos. Sin embargo, yo me he separado de este criterio con anterioridad.
7. Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 59/2021 y su acumulada 66/2021, se declaró la invalidez del artículo 371, fracción II, del Código Penal para el Estado de Veracruz² por ser violatorio del derecho a la libertad de expresión, de acceso a la información y al principio de legalidad en su vertiente

¹ **Artículo 204-BIS.** Al que a través de una conducta dolosa proporcione o comunique a terceros información de cualquier tipo, que impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de Seguridad Pública del Estado, Federales, Nacionales o Fuerzas Armadas, ya sea que las ejecuten por sí o conjuntamente, se le impondrá la pena de tres a siete años de prisión y de quinientos a mil días multa.

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

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

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

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

² **Artículo 371.** Comete el delito contra las Instituciones de Seguridad Pública y se le impondrán de siete a quince años de prisión y multa de cuatrocientas a ochocientas unidades de medida y actualización diarias, a quien incurra en cualquiera de las conductas siguientes:

[...]

II. Posea, porte o utilice, equipos de comunicación de cualquier tipo para acechar, vigilar o realizar cualquier acto encaminado a obtener y comunicar, sin un fin lícito, información a cualquier persona sobre las acciones, actividades o labores de los integrantes o elementos de las Instituciones de Seguridad Pública estatal o municipal;

[...]

de taxatividad. La norma tipificaba la conducta consistente en poseer, portar o utilizar equipos de comunicación de cualquier tipo para acechar, vigilar o realizar cualquier acto, encaminado a obtener y comunicar, sin un fin lícito, información a cualquier persona sobre las acciones, actividades o labores de los integrantes o elementos de las Instituciones de Seguridad Pública estatal o municipal.

8. En el voto concurrente para ese asunto, señalé que consideraba que el tipo penal combatido no incidía *prima facie* en el derecho de acceso a la información pública, sino que vulneraba el derecho a la libertad de expresión por inhibir una de sus formas más relevantes: el periodismo ciudadano. La norma abría un abanico de posibilidades sancionatorias para que la autoridad ministerial y judicial calificaran si el acto que realizó el probable responsable estaba o no encaminado a obtener y comunicar la información. Además, entre esas posibilidades se encontraba todo el espectro de actividades de participación ciudadana tendientes a reportar y comunicar el actuar institucional.
9. En este asunto, aunque la conducta tipificada no es idéntica, también presenta una violación al derecho de libertad de expresión por inhibir el periodismo ciudadano. Además, por mayoría de razón, en este asunto los verbos rectores de la norma impugnada únicamente consisten en “proporcionar” y “comunicar,” verbos que se relacionan a la acción expresiva de los sujetos y no a la búsqueda y obtención de información. Por lo tanto, queda claro que el derecho preponderantemente vulnerado es el de libertad de expresión y no el de acceso a la información pública.

III. Divergencias en cuanto a la metodología.

10. Dado que el estudio de fondo encuentra en la norma impugnada una violación preponderante al derecho de acceso a la información, se analiza la norma impugnada utilizando un test tripartito desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante la “Corte Interamericana”). Este examen fue utilizado por primera vez en el caso de *Claude Reyes y otros vs. Chile*³ para lidiar directamente con restricciones al derecho de acceso a la información pública. Dicha metodología ya ha sido utilizada por esta Suprema Corte y, en este asunto, nos conduce al resultado correcto.
11. Sin embargo, como considero que nos encontramos ante una restricción al derecho de libertad de expresión, me parece que habría sido más adecuado analizar la norma a la luz de las condiciones relativas a dicho derecho que la Corte Interamericana establece en su Opinión Consultiva 5/85⁴ y que la propia resolución recoge en su párrafo 95.
12. En ellas, la Corte Interamericana ha señalado que las restricciones a la libertad de expresión deben: 1) establecerse previamente como causales de responsabilidad; 2) estar definidas expresa y taxativamente por la ley; 3) ser establecidas con fines legítimos, y 4) ser “necesarias para asegurar” estos fines.
13. Considero que, al aplicar esta metodología, observamos que se incumple la grada de taxatividad, por las mismas razones que el estudio de fondo señala al considerar que la porción normativa “que impida y obstaculice la adecuada ejecución” es demasiado ambigua y abstracta.
14. Por último, refiero al párrafo 112 del engrose, que señala que se realiza un escrutinio estricto de constitucionalidad porque la norma restringe el goce del núcleo esencial del derecho de información. Al respecto, reitero mi criterio de que considerar niveles de escrutinio para realizar el análisis de constitucionalidad de normas es únicamente pertinente cuando se realiza un test de igualdad. Es por esta razón que me separé de dicho párrafo.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **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 tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia del diecinueve de mayo de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 110/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de septiembre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

³ Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006.

⁴ Corte IDH. *Opinión Consultiva OC-5/85*.13 de noviembre de 1985.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 110/2019.

En sesión del diecinueve de mayo de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 110/2019. En ella se declaró la invalidez del artículo 204 bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, reformado mediante el Decreto número 358 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el trece del septiembre de dos mil diecinueve.

Ese artículo tipificaba la conducta conocida como “halconeo”. Esta acción fue definida, de manera genérica, como la actividad consistente en vigilar las actividades de los cuerpos de seguridad con el fin de informar a los delincuentes sobre sus actividades programadas o por realizar.

En este caso específico, la norma penalizaba el proporcionar o comunicar información de cualquier tipo, que impida u obstaculice la adecuada ejecución de funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción, no sólo de las instituciones de seguridad pública de la entidad federativa, sino también de las instituciones federales, nacionales o Fuerzas Armadas.

En la demanda se argumentaron tres distintos conceptos de invalidez. Por un lado, se dijo que al hacer referencia a las instituciones federales, nacionales y a las Fuerzas Armadas se invadía la competencia expresa del Congreso de la Unión para legislar respecto de los delitos contra la Federación. Por otro lado, se alegó que la norma era contraria al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, por carecer de elementos típicos que acotaran la finalidad que debía perseguirse con la obtención de la información, el daño que debía ocasionarse, el tipo de información protegida, y los medios para obtenerla. Por último, se argumentó que la amplitud de la norma llevaba a castigar conductas amparadas por los derechos de acceso a la información y a la libertad de expresión.

El Pleno, en primer lugar, declaró fundado el argumento competencial. Sin embargo, tras invalidar la porción relativa a las instituciones de seguridad pública federales, nacionales y a las Fuerzas Armadas, la mayoría estimó que la porción restante de la norma debía analizarse a la luz de la vulneración al derecho de acceso a la información y libertad de expresión, así como al principio de taxatividad. Con base en las afirmaciones de la accionante, la mayoría del Pleno consideró que los dos argumentos estaban íntimamente ligados, pues era precisamente por la falta de precisión de la norma impugnada que se vulneraban los citados derechos, en tanto que se terminaba por sancionar conductas que se encuentran amparadas por ellos. Por ello, en segundo lugar, el Tribunal Pleno procedió a invalidar el resto de la norma.

Aunque voté a favor de la invalidez considero que no debió de entrarse al análisis de la taxatividad de la norma. Como lo hizo la mayoría, estimo que el tipo penal impugnado transgredía los derechos de acceso a la información y libertad de expresión; sin embargo, considero que esta razón era suficiente para declarar su invalidez sin más.

El criterio de la mayoría partió de tener en cuenta la manera en que la accionante desarrolló en su demanda ambas violaciones de manera interrelacionada. Sin embargo, pienso que en la acción de inconstitucionalidad este Alto Tribunal no se encuentra constreñido a realizar el análisis con apego estricto a lo planteado por la parte accionante, según lo desprendo del artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹.

¹ **ARTÍCULO 71.** Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.

Tal como lo señala la sentencia, la libertad de expresión (y, en consecuencia, el derecho de acceso a la información) constituye un **derecho preferente**, ya que sirve de garantía para la realización de otros derechos y libertades. Aunque ese derecho no es ilimitado, cualquier limitación al respecto debe de: a) estar prevista en ley, b) tener un fin legítimo, y c) ser necesaria en una sociedad democrática.

En el caso concreto, se consideró que la norma no cumple con la última de esas exigencias “pues además de que no está adecuadamente orientada a satisfacer los intereses públicos imperativos que se pretenden proteger, la restricción está muy lejos de ser la que en menor escala restringe la libertad de expresión y acceso a la información”.

En efecto, la amplitud de la norma termina por abarcar un sinnúmero de conductas no reprochables y amparadas por la libertad de expresión y acceso a la información, por lo que desborda el interés que la justifica e interfiere injustificadamente en el ejercicio de esos derechos.

Para mí, dado el carácter preferente y central de la libertad de expresión para un estado democrático de derecho, esas razones eran suficientes para declarar la invalidez de la norma, sin que tenga que acudir a un estándar específico de taxatividad, tal como lo consideró la mayoría. Incluso considero que esto se reconoce tácitamente en el párrafo 134 de la sentencia, al decir que lo señalado “sin duda tampoco es admisible constitucionalmente a la luz del principio de taxatividad y sobre lo cual se ahondará más adelante”.

Es cierto que el tipo penal aquí analizado puede ser sobre inclusivo. Como también lo es que, según la jurisprudencia del Pleno, la sobre inclusión en un tipo penal conlleva su inconstitucionalidad por violar el principio de taxatividad. Pero en mi opinión, este vicio en una norma penal constituye una violación a derechos humanos en sí misma (en específico, viola el derecho a la seguridad jurídica). Esto independientemente de que de manera indirecta se violen otros derechos, como ocurre en el caso concreto, en que se transgrede el derecho a la libertad de expresión.

Este voto concurrente no está motivado por la mera pureza metodológica, sino porque considero que ambos derechos, el de libertad de expresión, y el de seguridad jurídica, constituyen también importantes principios constitucionales limitadores del poder punitivo en el estado democrático de derecho. En este sentido, la claridad en las razones de la invalidez de una norma penal contribuye al adecuado desarrollo jurisprudencial de este Alto Tribunal, lo cual a su vez contribuye a hacer valer los referidos límites constitucionales.

En este caso concreto, el estudio de taxatividad debía ceder ante el de libertad de expresión por su carácter preferente, sin que esto signifique que la falta de taxatividad en una norma penal no sea también una causa lo suficientemente fuerte para arribar a la invalidez de la norma. Solamente que, en este supuesto específico, prima el análisis de las violaciones a la libertad de expresión.

Por tanto, considero que una vez que se concluyó que la norma impugnada efectivamente vulneraba los derechos a la libertad de expresión y de acceso a la información, debió de declararse su invalidez y, en congruencia con la jurisprudencia del Tribunal Pleno, tal conclusión era suficiente para estimar que se cumplió el propósito del medio de control constitucional. Por ello, resultaba innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto².

Ministro **Javier Laynez Potisek**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Licenciado **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 tres 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 Javier Laynez Potisek, en relación con la sentencia del diecinueve de mayo de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 110/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de septiembre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

² Ver tesis: P./J. 37/2004, de rubro: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.**

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 110/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el diecinueve de mayo de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 110/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 204-BIS del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el cual fue reformado mediante Decreto Número 358, publicado en el Periódico Oficial el trece de septiembre de dos mil diecinueve.

Durante la discusión, manifesté no estar de acuerdo con determinadas consideraciones del segundo apartado del estudio de fondo; por lo que, a continuación, expondré las razones que sustentan mi voto.

a) Fallo mayoritario.

La sentencia estima fundado el argumento de invalidez planteado en relación con la vulneración al derecho a la información y la libertad de expresión, a la luz de un test de escrutinio estricto, así como al principio de taxatividad y, por tanto, declara la invalidez del resto del artículo 204-BIS del Código Penal del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo¹.

Al respecto, considera que la norma combatida no satisface el requisito de necesidad en una sociedad democrática, pues, además de que no se encuentra correctamente orientada a satisfacer los intereses públicos relacionados con la protección de los miembros de las instituciones de seguridad pública y la eficacia de las labores que desempeñan, está muy lejos de ser la que menos restringe la libertad de expresión y el derecho a la información, al castigar al que, a través de una conducta dolosa, “proporcione o comunique a terceros información de cualquier tipo”, acciones que, en realidad, describen el núcleo esencial de estos derechos, sin que el resto de la descripción típica aporte suficientes elementos que acoten adecuadamente las conductas sancionadas a aquellas que se pretendieron prohibir.

En relación con lo anterior, señala que, sobre el elemento relativo a que la información proporcionada sea de *cualquier tipo*, lo único claro es que no es la que puede ser reservada –por razones de interés público y seguridad nacional–, de conformidad con el artículo 6° de la Constitución General², ya que la comunicación de la información clasificada como reservada o confidencial, en términos del párrafo segundo de la propia norma, configura una agravante, además de que, dada su imprecisión, autoriza penalizar la comunicación de

¹ **Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.**

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

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

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

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

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

² **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

ARTÍCULO 6o. (...)

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

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

información que podría ni siquiera estar relacionada con las funciones de seguridad pública del Estado, siempre que se considere que con ello se causa el daño previsto en la disposición bajo análisis; pero, incluso estimando que sí debe existir tal relación, al no acotar el tipo de información protegida, abarca información en posesión de las instituciones públicas como sujetos obligados a dar acceso a la información derivada de sus funciones de derecho público, que es precisamente el tipo de información protegida por los referidos derechos.

De igual forma, indica que, si bien es cierto que la norma controvertida sí prevé el daño o resultado que debe generarse con la comunicación de la información, también lo es que, además de no advertirse con claridad su gravedad o magnitud, no contempla la finalidad que debe perseguirse con la conducta; permitiendo sancionar a quien, con la intención de comunicar a terceros información *de cualquier tipo*, en ejercicio de los derechos en cuestión, ocasione el daño previsto, sin que necesariamente hubiera tenido el propósito o, incluso, el conocimiento de que éste se produciría.

Así determina que, dadas las imprecisiones apuntadas, se hace imposible, en los hechos, que una persona que comunique a un tercero información *de cualquier tipo* sepa *ex ante* qué tipo de información será susceptible de causar el daño contemplado por la norma, lo que genera un efecto intimidatorio que podría impedir, de entrada, que determinada información sea objeto de debate público; lo que demuestra, al mismo tiempo, la violación al principio de taxatividad, pues la norma no es clara, precisa ni exacta respecto de la conducta reprochable que pretendió sancionar, abriendo la puerta a la arbitrariedad en su aplicación.

b) Razones del voto concurrente.

Coincido con la invalidez del contenido restante del artículo 204-BIS del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo³, por vulneración del derecho a la información y la libertad de expresión, así como con la metodología utilizada en la sentencia, que corresponde a la desarrollada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso Kimel v. Argentina –conforme a la cual considero que deben ser examinadas las restricciones a los referidos derechos–.

No obstante, estimo que el fin legítimo de la restricción analizada no se relaciona con la seguridad pública –como indica el fallo⁴–, sino, en todo caso, con la obligación del Estado de garantizar la seguridad de sus habitantes, lo que le autoriza a proteger el desarrollo de las actividades de las instituciones de seguridad y las fuerzas armadas frente a quienes pretenden obstaculizar sus tareas. Esto lógicamente también me lleva a tener diferencias con la resolución en la definición de algunos elementos del tipo penal, como el bien jurídico tutelado, el sujeto pasivo y el legal⁵.

Sin perjuicio de lo anterior, concuerdo con los argumentos que sustentan la inconstitucionalidad de la restricción en estudio, pues en efecto, no es necesaria al no encontrarse adecuadamente orientada al logro de los intereses públicos imperativos que pretende proteger y estar muy lejos de ser la que restringe en menor escala el derecho a la información y la libertad de expresión, dada la amplitud de la descripción típica, la cual termina por abarcar un sinnúmero de conductas no reprochables y amparadas por estos derechos.

³ **Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.**

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

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

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

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

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

⁴ Párrafos 122 a 126.

⁵ Párrafo 114.

Aunque considero que, para tal efecto, no debía analizarse la violación al principio de taxatividad⁶, ni vinculársele con el examen de la diversa violación del derecho a la información y la libertad de expresión⁷, del que se desprende claramente que la restricción impugnada desborda por completo el interés que la justifica e interfiere innecesariamente en el ejercicio efectivo de tales derechos.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- 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 tres fojas útiles, 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 del diecinueve de mayo de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 110/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de septiembre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 110/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión pública celebrada el diecinueve de mayo de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 110/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 204-BIS del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, el cual fue reformado mediante Decreto Número 358, publicado en el Periódico Oficial el trece de septiembre de dos mil diecinueve.

Durante la discusión, manifesté no estar de acuerdo con el apartado competencial del estudio de fondo; por lo que a continuación, expondré las razones que sustentan mi voto.

a) Fallo mayoritario.

La sentencia estima fundado el argumento de invalidez planteado en relación con la vulneración a la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar sobre los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso b), de la Constitución General¹ y por consiguiente, declara la invalidez de la porción normativa “Federales, Nacionales o Fuerzas Armadas, (...)” del artículo 204-BIS del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo².

⁶ Párrafos 153 a 156.

⁷ Párrafos 58, 61, 128, 134, 147 y 152.

¹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI. Para expedir:

(...)

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

² **Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.**

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

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

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

Al respecto, precisa que no resulta aplicable lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 9/2014³, en la que se reconoció la competencia local para regular un tipo penal similar al impugnado⁴, pues en ese caso, la norma no exigía que la conducta relativa a obtener y proporcionar cierta información acerca de las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública generara una consecuencia en específico; mientras que, en el presente caso lo que se sanciona no es la simple comunicación de la información, sino que con ello se genere un resultado, a saber, impedir y obstaculizar la adecuada ejecución de diversas funciones de las instituciones federales, nacionales o fuerzas armadas, lo que refleja que los sujetos pasivos sí serán estas instituciones.

b) Razones del voto particular.

No comparto la invalidez de la porción normativa “Federales, Nacionales o Fuerzas Armadas, (...)” del artículo 204-BIS del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo⁵, por vulnerar la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar, en términos del artículo 73, fracción XXI, inciso b), de la Constitución General⁶, sobre los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse.

Conforme a la opinión que sostuve en la acción de inconstitucionalidad 9/2014⁷—cuyas consideraciones, en todo caso, contrario a lo que señala el fallo, sí resultan aplicables al presente asunto, por involucrar ambos el delito conocido comúnmente como “halconeo” —, el Congreso Local, al tipificar este delito, ejerce su facultad

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

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

³ En sesión de seis de julio de dos mil quince, por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por razones distintas, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Pardo Rebolledo por razones distintas, Silva Meza y Pérez Dayán, a favor de declarar infundado el argumento relativo a la incompetencia. Los Ministros Cossío Díaz, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

⁴ Código Penal del Estado de Michoacán.

ARTÍCULO 133 QUINQUIES. Se impondrá prisión de cuatro a doce años y multa de cien a seiscientos días de salario mínimo general vigente, al que mediante la vigilancia obtenga y proporcione información, sobre la ubicación, las actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública.

Cuando el delito sea cometido por servidores públicos, por orden de ellos hacia sus subalternos, o haciéndose pasar por integrantes de fuerzas armadas, corporaciones policíacas públicas o privadas, o de procuración de justicia, la pena aumentará hasta en una mitad más. Además se le destituirá del cargo o comisión e inhabilitará del cargo de conformidad con las disposiciones contenidas en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán.

Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando a personas menores de edad o personas que no tengan la capacidad de comprender el carácter ilícito del hecho, la pena aumentará hasta en una mitad más.

Además de las penas señaladas en este artículo se aumentarán un tercio más cuando se utilice vehículo de transporte público, transporte de pasajeros o cualquier otro que por sus características exteriores se asemeje a los vehículos destinados al servicio de transporte público de pasajeros.

⁵ Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo.

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

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

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

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

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

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULO 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXI. Para expedir:

(...)

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

⁷ Resuelta en sesión de seis de julio de dos mil quince, por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena por razones distintas, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea por razones distintas, Pardo Rebolledo por razones distintas, Silva Meza y Pérez Dayán, a favor de declarar infundado el argumento relativo a la incompetencia. Los Ministros Cossío Díaz, Medina Mora I., Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Aguilar Morales votaron en contra.

residual para legislar en materia penal respecto de un bien jurídico tradicionalmente considerado dentro de su ámbito, como es la seguridad de las personas; además de que el sujeto pasivo de la conducta que se tipifica no son las fuerzas armadas ni la Federación, sino el Estado, al que compete preservar la seguridad de sus habitantes.

Al efecto, es importante distinguir la seguridad pública como *función* del Estado, que es aquella que regula la estructura y el funcionamiento de los cuerpos de seguridad y se rige por la concurrencia establecida en el artículo 21 de la Constitución General⁸ y la seguridad, entendida como *valor* necesario para el bienestar de la sociedad y presupuesto para el ejercicio de los derechos de las personas, la cual puede ser jurídicamente tutelada por todos los órdenes normativos.

En este sentido, al igual que lo expuse en el precedente referido, el artículo impugnado en este asunto no está regulando, en realidad, la función de los cuerpos de seguridad pública (federales y nacionales) y las fuerzas armadas, sino empleando el derecho penal para erradicar ciertas conductas, a fin de generar mayor seguridad en la sociedad, lo cual no es privativo de alguno de los órdenes de gobierno, pues una finalidad primordial del Estado es garantizar la seguridad de sus habitantes y una herramienta para ello es el uso del derecho penal, lo que autoriza que las entidades federativas establezcan tipos penales a través de los cuales se proteja el desarrollo de las actividades de los cuerpos de seguridad y las fuerzas armadas frente a quienes pretenden obstaculizar sus tareas.

Por lo anterior, no comparto la invalidez de la porción normativa “Federales, Nacionales o Fuerzas Armadas, (...)” del artículo 204-BIS del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, no existió invasión a la competencia del Congreso de la Unión.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- 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 tres fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia del diecinueve de mayo de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 110/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de septiembre de dos mil veintidós.- Rúbrica.

⁸ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

ARTÍCULO 21. (...)

La seguridad pública es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social, de conformidad con lo previsto en esta Constitución y las leyes en la materia. La seguridad pública comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Las instituciones de seguridad pública, incluyendo la Guardia Nacional, serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los fines de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de un sistema nacional de información en seguridad pública a cargo de la Federación al que ésta, las entidades federativas y los Municipios, a través de las dependencias responsables de la seguridad pública, proporcionarán la información de que dispongan en la materia, conforme a la ley. El sistema contendrá también las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificada y registrada en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines. (...)