

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 71
O R D I N A R I A
LUNES 2 DE JULIO DE 2012

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con treinta minutos del lunes dos de julio de dos mil doce, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar sesión pública ordinaria, los señores Ministros Presidente Juan N. Silva Meza, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

A continuación, el señor Ministro Presidente Silva Meza abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTA

Proyecto de acta de la sesión pública número setenta, ordinaria, celebrada el jueves veintiocho de junio de dos mil doce.

Por unanimidad de once votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

Asuntos de la Lista Oficial para la Sesión Pública Ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para el veintiocho de junio de dos mil doce:

II. 1. 26/2009

Acción de inconstitucionalidad 26/2009 promovida por el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contra el Congreso de la Unión, demandando la invalidez del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales. En el proyecto formulado por la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos se propuso: *“PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez del párrafo tercero del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, por los motivos expuestos en el considerando OCTAVO y en los términos del considerando DÉCIMO PRIMERO de esta sentencia. TERCERO. Se reconoce la validez de los párrafos segundo, cuarto, quinto, sexto y séptimo, del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, por los motivos expuestos en los considerandos SÉPTIMO, NOVENO Y DÉCIMO de la presente resolución. CUARTO. Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta”*.

El señor Ministro Presidente Silva Meza sometió a discusión el considerando quinto (antes séptimo), “Estudio de fondo”, en cuanto sustenta la propuesta de reconocer la validez del artículo 16, párrafo segundo, del Código Federal de Procedimientos Penales.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó que fue repartido un documento en el que se realizó una propuesta de interpretación sistémica de dicho precepto, tomando en

consideración todas las leyes involucradas, procediendo a precisar lo que contiene.

Después de exponer lo previsto en los artículos 2º, 3º, fracciones IV y XIV, inciso a), 14, fracción III, y penúltimo párrafo, 15, todos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, indicó, con base en ellos, que la reserva impugnada no es absoluta, agregando que el bien jurídico tutelado por la averiguación previa es la conservación de la paz pública y la seguridad de la ciudadanía, lo cual se logra mediante el sigilo y el principio de reserva y de protección de los sujetos que intervienen en el proceso penal.

Señaló que la restricción al acceso a la información que se prevé en el artículo impugnado debe ser temporal, a fin de que se cumpla con el mandato previsto en el artículo 6º de la Constitución Federal, que prevé el principio de máxima publicidad, por lo que los principios de reserva, sigilo y protección de las personas no deben llegar al extremo de que nada se puede informar, de ahí que proponga una interpretación del párrafo tercero del artículo 16 en estudio que sea armónica con el sistema de transparencia y acceso a la información que integran los diversos ordenamientos legales, de tal manera que quede establecido por el Pleno que la restricción no es absoluta, en tanto tiene determinada vigencia.

En este sentido, señaló que, en armonía con el sistema de transparencia y de acceso a la información pública gubernamental, debe entenderse que podrá tenerse acceso a la resolución de no ejercicio de la acción penal y al expediente del que deriva, cuando se venza el plazo que será igual al de prescripción de los delitos de que se trate, el cual no podrá ser mayor de doce años, en términos de la Ley Federal de Transparencia, indicando que en el proyecto se prevé la posibilidad de declarar inconstitucional el piso de tres años propuesto, pues debe tomarse en cuenta que algunos delitos prescriben antes de los tres años.

En estos términos, indicó que el precepto combatido debe entenderse como una regla general, de acuerdo con la cual, por razones de orden público, es correcto que no se publicite la averiguación, en la inteligencia de que existen casos excepcionales que la propia legislación en la materia reconoce, en los que eventualmente se justifica la posibilidad de acceder a ella.

Indicó que resulta importante tomar en consideración que, cuando el Ministerio Público ejerce la acción penal, la situación jurídica cambia, tomando en cuenta que la información pasa al resguardo del juez, quien, en consecuencia, será el responsable de salvaguardar los principios que rigen el acceso a la información, sin que exista restricción temporal absoluta, al quedar a su arbitrio determinar lo procedente, debiendo considerarse que de acuerdo con la propia Ley Federal de Transparencia, los

Poderes Legislativo y Judicial son a los que les corresponde determinar cuáles son las reglas que rigen la materia en su ámbito.

Destacó que el artículo 68 del Reglamento Interior de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece la confidencialidad de las investigaciones, señalando que lo anterior implica que la propia normativa que rige a dicha Comisión, cuando se trate de la investigación de violaciones graves a los derechos fundamentales, la obliga a guardar el sigilo de la documentación correspondiente, reiterando que no existen restricciones absolutas para acceder a la información, siendo que el sistema establecido en las distintas leyes es armónico, y busca un equilibrio entre los bienes jurídicos tutelados por la Constitución General.

Por otra parte, destacó que en la nota se hace una relación de las distintas leyes que conforman el sistema de transparencia y acceso a la información, refiriendo que el artículo 19 de la Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, establece el deber de proporcionar información a las comunidades para enfrentar los problemas derivados de la delincuencia siempre que no violente los principios de confidencialidad y reserva, y que en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, se establece que la información que se obtenga podrá ser utilizada exclusivamente en la investigación o en el proceso penal correspondiente, y que debe guardarse la más estricta confidencialidad, indicando que otras disposiciones que se

refieren a la confidencialidad están previstos en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal. Señaló que se plasmó en el documento un cuadro comparativo de todas las disposiciones que se han emitido por las Legislaturas locales en la materia, recordado que la Primera Sala, en el amparo en revisión 304/2011, estableció que las cuestiones de carácter adjetivo pueden obrar en otras leyes, por lo que no necesariamente deben estar en el mismo artículo, y que la Segunda Sala resolvió en su última sesión el amparo directo en revisión 1294/2012, en el que se declaró la constitucionalidad del artículo 32 del Reglamento del Seguro Social que no preveía un plazo necesario para garantizar el debido proceso, al preverse que el artículo 9 de la Ley del Seguro Social establece la supletoriedad del Código Fiscal de la Federación, de ahí que exista la posibilidad de que, cuando existe un sistema de leyes cuyo análisis debe hacerse en conjunto, no necesariamente deben establecerse todas las condiciones de constitucionalidad en el artículo combatido, finalizando con la lectura del dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia y de Función Pública, relativo a la Ley Federal para la Protección de las Personas que Intervienen en el Proceso Penal, en cuanto señala que en virtud de que para la debida procuración e impartición de justicia los fiscales, jueces, magistrados y ministros requieren de testimonios verídicos eficaces y oportunos que permitan la identificación del o los probables responsables,

al establecer un vínculo entre otros y el delito, es necesario que los testigos puedan rendir su declaración sin ser vulnerables ante la delincuencia privando a los órganos de procuración e impartición de justicia de allegarse de elementos probatorios claves para el enjuiciamiento criminal.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea destacó la importancia del asunto, indicando que en los temas discutidos resulta complicado sostener la existencia de una sola interpretación correcta, en tanto que debe realizarse un ejercicio de ponderación cuidadoso entre los intereses públicos que están en juego y que son de enorme relevancia.

Manifestó estar en contra de lo sostenido por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, en el sentido de que deben declararse inoperantes los conceptos de invalidez en virtud de que la norma impugnada es más benéfica que la prevista en el artículo 14, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y que subsistiría como válida, considerando que en la acción de inconstitucionalidad no es viable establecer una inoperancia en este sentido. Agregó que la resolución de invalidez que se decrete en este asunto no implicaría el reconocimiento de validez de dicho precepto no impugnado, en la medida en que puede ser combatido a través de otras vías, debiendo tomarse en cuenta que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es anterior a la reforma al artículo 6º de la

Constitución Federal, pudiendo además sostenerse que, aun cuando en sus orígenes fue constitucional, resulta válido realizar un análisis de ese precepto a la luz de esta reforma.

Indicó que si bien en otros casos se ha declarado la inconstitucionalidad por extensión respecto de normas que pertenecen al mismo cuerpo normativo o son de grado inferior que la impugnada, en el caso concreto debe discutirse cuál es la norma especial y cuál la general.

Estimó que en virtud de la declaración de invalidez que se decrete respecto del párrafo segundo del artículo 16 impugnado, el artículo 14, fracción III, citado no debe seguirse aplicando, pues los razonamientos que sustenten dicha declaración de invalidez serían obligatorios para todos los tribunales, siendo aplicables a este último precepto al padecer de los mismos vicios de inconstitucionalidad.

En cuanto al parámetro de validez que debe aplicarse en el asunto, señaló que conforme al artículo 1º constitucional todos los asuntos deben analizarse a la luz de la propia Constitución Federal y de los tratados internacionales que prevén derechos humanos, en la inteligencia de que ello constituye una red de derechos que deben aplicarse conjuntamente como si pertenecieran a un mismo cuerpo normativo.

Estimó que el precepto impugnado es inconstitucional al trastocar el principio según el cual toda información en manos de la autoridad es pública, siendo aplicable el

principio de máxima publicidad, en la medida en que se establece como regla general la excepción a dicho principio, pues la confidencialidad de las averiguaciones previas es en realidad una excepción y, como tal, debe interpretarse de manera estricta, debiendo ser temporal por razones de interés público, en tanto que el legislador deberá establecer en qué casos dicha reserva no opera.

Señaló que el precepto en cuestión si prevé una reserva absoluta en tanto que no distingue en qué tipo de averiguaciones previas se aplica, considerando que el test de proporcionalidad debe aplicarse de manera distinta tratándose de averiguaciones previas en curso y averiguaciones previas cerradas, el cual, en todo caso, debe ser estricto, como lo ha previsto la Suprema Corte de Justicia y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso ***** y otros vs. Chile, indicando que si bien las convenciones internacionales aplicables son anteriores a la revolución que sufrió el derecho a la información pública, dicha Corte Internacional los ha actualizado, dándoles otra dimensión que es acorde con la que se ha configurado por este Alto Tribunal, por lo que debe tomarse como un criterio que confirma la interpretación de quienes se han manifestado por la invalidez del precepto combatido

Después de dar lectura a los criterios de validez convencional de las restricciones de los derechos humanos, destacó su aplicabilidad al caso, así como su carácter

proteccionista y complementario a la interpretación más favorable al derecho de acceso a la información pública.

Señaló que el legislador busca un fin constitucionalmente válido al restringir la información tanto de las averiguaciones previas abiertas como en las cerradas, manifestando que si bien tiene dudas sobre si la restricción es adecuada tratándose de averiguaciones públicas abiertas, no guarda, de cualquier modo, proporcionalidad en sentido estricto, tomando en cuenta que la reserva respecto de todas las averiguaciones previas no se compadece con la finalidad buscada. Respecto de las averiguaciones previas cerradas, indicó que si bien resulta claro que se satisfacen los criterios relativos a la finalidad constitucionalmente legítima y a la adecuación, el relativo a la proporcionalidad de la medida no se satisface por la forma en la que está redactado el precepto.

Apuntó que la Corte Interamericana, en el caso ***** vs. Venezuela, consideró que es admisible que exista reserva de diligencias adelantadas de la investigación preliminar del proceso penal, a fin de garantizar la eficacia de la administración de justicia, pero sólo en ciertos casos, agregando que la Primera Sala ha sostenido que de acuerdo con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, es posible tener acceso a las averiguaciones previas seguidas por delitos de lesa humanidad y por violaciones graves a derechos humanos, indicando que pudieran existir otros casos en los que se

permita el acceso a la información, por ejemplo, tratándose de averiguaciones previas que llevan mucho tiempo sin actuaciones, y que también pueden constituir otros supuestos las que se siguen por delitos de delincuencia organizada.

Por otra parte, señaló que si bien la Primera Sala sostuvo en el caso ***** que la entrega de la información constituye la excepción de la excepción, debe tomarse en cuenta que en dicho asunto no se analizó la constitucionalidad de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sino la procedencia de la entrega de la información, en tanto que se estaba en presencia de una averiguación respecto de violaciones graves a derechos humanos, por lo que debe estimarse que este precedente no contradice lo que han sostenido quienes se declaran en contra del proyecto.

El señor Ministro Aguilar Morales sostuvo que tiene sentido lo manifestado por el señor Ministro Pardo Rebolledo, en cuanto que debe realizarse una combinación entre lo previsto en el artículo 6° constitucional y el artículo 14 de la misma Norma Fundamental, de manera que deba entenderse que cuando se habla de la máxima publicidad de la información, ello no incluye la información personal, quedando otros datos que sí puedan ser disponibles para la autoridad y que deben ser regulados para efectos de su publicidad, indicando que, sin embargo, el artículo 16 impugnado sí prevé una prohibición absoluta.

Consideró que no es posible acudir a otras disposiciones para suplir lo que no prevé un diverso precepto cuando éste establece expresamente una norma prohibitiva, en el sentido de que la información de la averiguación previa está estrictamente reservada, sin menoscabo de lo determinado por la Segunda Sala en el sentido de que es válido acudir a normas adicionales de manera supletoria para complementar el sistema normativo, a fin de determinar, por ejemplo, que si en una determinada norma no se establece un plazo, sea posible acudir a un precepto que establece un plazo diverso, pudiendo éste pertenecer al mismo ordenamiento o a uno diverso.

Manifestó que estaría de acuerdo en no extender la declaración de invalidez del precepto que aquí se combate respecto de las normas que también resultan contrarias al derecho de acceso a la información, debiendo restringirse el análisis a la disposición combatida.

Por otro lado, señaló estar en contra de lo manifestado por la señora Ministra Luna Ramos en el sentido de que el párrafo tercero del artículo 16 combatido pueda interpretarse en el sentido de que no sólo procede proporcionar la versión pública de la resolución de no ejercicio de la acción penal sino incluso el expediente, pues la disposición es muy concreta y específica en el sentido de que únicamente se podrá proporcionar aquella resolución. Asimismo, indicó que si bien puede entenderse que la reserva opera durante un máximo de doce años, no existe modo de ignorar el piso de

tres años que se prevé en la norma. Reiteró que el párrafo segundo del artículo 16 impugnado establece una prohibición absoluta que no discrimina entre la información, tomando en cuenta que existen datos disponibles dejando de lado los personales que, por disposición constitucional, están reservados en todos los casos, debiendo atenderse al principio de que toda la información debe ser pública y accesible en términos del artículo 6° constitucional, por lo que el legislador debió establecer en qué casos se está en presencia de información estrictamente reservada, señalando al respecto las causas, condiciones y motivos, en lugar de establecer una reserva absoluta.

El señor Ministro Franco González Salas señaló que el tema a debate no puede analizarse fuera del contexto en el que se ha establecido un sistema que tiene vinculación con lo penal y se relaciona con la realidad que se vive, indicando que el concepto de interés público a que alude el artículo 6° constitucional resulta complicado y guarda relación con las condiciones que en un momento dado operan en la sociedad, con las que se califica que determinadas cuestiones son de interés público, pudiendo existir motivos que hagan variar este concepto. Anticipó que exclusivamente se refería al primer párrafo del artículo 16 impugnado, tomando en consideración que de las situaciones que regula deriva lo previsto en el segundo y tercer párrafos, señalando que en el asunto, al tratarse de una acción de inconstitucionalidad, debe realizarse un

contraste directamente con la Constitución y no con otras leyes, debiendo aplicarse una visión constitucional sistémica. Subrayó que el artículo 1º constitucional impone a los jueces constitucionales del Estado Mexicano, a partir de la reforma de derechos humanos, una serie de principios y reglas sujetas al entendimiento de que los derechos humanos podrán restringirse en los casos y con las condiciones que la propia Constitución Federal establece, siendo aplicable en el caso el concepto de interés público, el cual puede definirse por el propio Constituyente, por el legislador o por este Alto Tribunal cuando resuelve casos como el presente.

Indicó que en la discusión se ha pasado por alto lo previsto en el artículo 20 constitucional, apartado B, fracción VI, segundo párrafo, en cuanto establece que el imputado y su defensor tendrán acceso a los registros de la investigación cuando se encuentre detenido y cuando pretenda recibírsele declaración o entrevistarle, asimismo, antes de su primera comparecencia ante el juez, con la oportunidad debida para preparar la defensa, sin que puedan mantenerse en reserva las actuaciones de la investigación, salvo en los casos excepcionales expresamente señalados en la ley, cuando ello sea imprescindible para salvar el éxito de la investigación y siempre que sean oportunamente revelados para no afectar el derecho de defensa.

Después de dar lectura a la explicación que dio el constituyente para establecer la referida fracción VI del Apartado B artículo 20 de la Carta Magna, dedujo que el

principio de máxima publicidad está restringido por la propia Constitución Federal, existiendo elementos suficientes para que el legislador ordinario establezca la reserva en cuestión, en tanto dio los motivos para ello en la exposición correspondiente, indicando que en varias ocasiones se ha manifestado porque no existe la necesidad de que ello deba explicarse, máxime que existe interés público en términos del artículo 6° constitucional para prever dicha reserva.

Finalmente señaló que, con base en estos razonamientos, estará a favor del sentido del proyecto indicando que se reservaría, en su caso, el derecho para formular voto concurrente.

El señor Ministro Presidente Silva Meza manifestó estar a favor de que se declare la invalidez del precepto impugnado, partiendo de la premisa de que tratándose de averiguaciones previas resulta importante considerar el estadio en el tiempo y el estadio del proceso en relación con la averiguación previa, siendo que su diferencia lleva a determinar que no puede preverse una restricción absoluta para acceder a ella, ya que dichos factores pueden impactar de manera diferente en las condiciones que rigen el acceso. Igualmente, señaló que debe distinguirse, por implicar problemáticas jurídicas diversas, el acceso a los datos de las partes, así como a averiguaciones previas que se siguen por delincuencia organizada, que están fuera del acceso del público en función de que en dichas situaciones se justifica el sigilo por razones de interés público.

Expuso que en el proyecto no se realiza la distinción con base en los estadios de la averiguación como lo plantea el accionante, sino hasta que alude a la resolución de no ejercicio de la acción penal, estando inmersa la averiguación y presente la restricción. Precisó que en el asunto se involucra, por un lado, el derecho humano de acceso a la información pública, que permite el control social del quehacer del Estado y, por otro lado, las condiciones en que el Estado pueda desarrollar y cumplir con su cometido institucional de procurar la justicia, manifestando coincidir con el proyecto en relación con los principios y bases que rigen la materia de acceso a la información, así como con lo expresado por el señor Ministro Cossío Díaz en el sentido de que el parámetro de validez que debe aplicarse en el presente caso se halla en el artículo 6º constitucional.

Agregó que con independencia de que algunos de los señores Ministros se hayan decantado por la invalidez de la disposición impugnada y otros, por su validez, advierte un consenso en que la reserva de las averiguaciones previas descansa en un interés público respecto de la efectividad con la que se cumple la función persecutoria de los delitos, pero que en orden a que las reservas sean constitucionales, no basta con que estén respaldadas en un interés público, dado que la propia Constitución Federal establece que deben ser temporales, de manera que las categorías de “siempre” o “nunca” no compaginan con la materia, pues existen problemas que surgen en el universo de las

variedades y diferenciaciones que implican los estadios de las averiguaciones previas, recalcando que la condición de orden temporal no aparece en ninguna parte de la ley impugnada, sino que, por el contrario, enfatiza el carácter estricto de la reserva, al no permitir, siquiera, el acceso al expediente de averiguaciones previas concluidas por no ejercicio de la acción penal, como tampoco lo hace para el caso de las que desembocan en una consignación. Sin embargo, estimó que la constitucionalidad de las reservas no depende únicamente de que se condicionen a una temporalidad, pues deben ser proporcionales, indicando que la reserva en análisis no satisface esta condición pues su carácter tan rígido y absoluto impide cualquier posibilidad de ponderarla frente a circunstancias que pudieran justificar e, incluso, obligar que cierta información, aunque encuadre en la hipótesis para considerarla reservada, deba abrirse al público.

Finalmente, consideró que si bien resulta interesante la propuesta de la señora Ministra Luna Ramos en el sentido de que es posible salvar la validez de la disposición impugnada con base en una interpretación conforme que parte de un análisis sistémico de las disposiciones aplicables, lo cierto es que abonaría más a la efectiva garantía de los derechos humanos la declaración de invalidez del precepto en cuestión.

El señor Ministro Cossío Díaz consideró que la interpretación sistemática de una masa de preceptos no

puede generar la validez de la prohibición restrictiva prevista en el segundo párrafo del artículo 16 impugnado, estimando que, al final del día, las respuestas a las solicitudes de información que se formulan por los ciudadanos respecto de las averiguaciones previas se fundarán en dicha disposición, con lo que se evitaría la posibilidad de darle sentido o contenido al derecho de acceso a la información, máxime que en el caso se plantea la invalidez de una disposición específica que prevé una prohibición de tal magnitud absoluta que hace innecesario acudir a preceptos supletorios para reconocer su validez.

Recordó que conforme al test de proporcionalidad que aplicó en su exposición pasada se desprende que la medida en cuestión persigue una finalidad constitucionalmente legítima, pero que no supera el criterio de proporcionalidad en sentido estricto, ya que si bien el legislador, por razones de interés público, puede restringir el acceso a las averiguaciones, éste debe especificar las razones de dicho interés, siendo éstas las que deben ser materia de análisis constitucional, estimando que resulta sumamente peligroso que se construya la restricción a un derecho fundamental a partir del interés público, repitiendo el mismo concepto al señalar que constituye un interés público toda la averiguación.

Por otro lado, señaló que si bien el artículo 20 constitucional permite la configuración de reservas a la información, para saber qué está reservado y qué no, el

legislador debe abrir un juego en el que exponga las razones por las cuales estime en qué situaciones generales, abstractas e impersonales se da una afectación al interés público.

En otro aspecto, precisó que no por el hecho de que este Alto Tribunal llegue a declarar la invalidez del segundo párrafo del artículo 16 impugnado, se generará una situación de riesgo para las personas involucradas en los procesos penales ante las actuales condiciones de violencia con las que vive el país, ya que, por un lado, la Constitución Federal establece un filtro en su artículo 16 en el sentido de que los datos personales estarán protegidos y, por otro lado, al legislador le queda intocada su facultad para generar los supuestos o modalidades del interés público.

El señor Ministro Valls Hernández señaló que en la sesión anterior tuvo una exposición muy amplia, manifestando su interés de precisar tres aspectos por los cuales no está de acuerdo con el proyecto, cuando le corresponda hacer uso de la palabra.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas aclaró que en su primera intervención sí expuso la diferencia entre el derecho de acceso a la información y el de protección de los datos personales, indicando que mientras éste se relaciona con los derechos a la intimidad y a la privacidad de las personas, aquél busca transparentar la labor de todos los órganos del Estado Mexicano, llevando claridad

a la opacidad en orden de combatir la corrupción y verificar que las actuaciones de dichas autoridades se lleven a cabo con profundo apego a las reglas del procedimiento, al Estado Constitucional y a los derechos humanos. Indicó que cuando una autoridad u órgano se escuda en la cultura del secreto, surgen dudas razonables respecto de la legalidad de su actuar, estimando que no puede prescindir de que quien promueve la acción de inconstitucionalidad es la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual se ha visto muchas veces entorpecida para llevar a cabo de manera diligente su trabajo ante las negativas al acceso a la información a cargo de las Procuradurías, que aplican el criterio de estricta reserva.

Cuestionó si era posible que, en virtud de que el segundo párrafo del artículo 16 impugnado establece que sólo podrán tener acceso a las averiguaciones previas el inculpado, su defensor, la víctima u ofendido y su representante legal, vía interpretación extensiva, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como defensor de dichos derechos, pueda también tener acceso a dichas averiguaciones.

Por otro lado, manifestó no coincidir en que la Constitución Federal sea suficiente para resolver el caso y que, en consecuencia, deba prescindirse del derecho internacional de los derechos humanos, pues si bien la materia de acceso a la información cuenta con principios y bases desarrolladas por el artículo 6º constitucional, ello no

es condición suficiente para que la norma impugnada escape del control de convencionalidad a que aluden los párrafos primero y segundo del artículo 1º de la Carta Magna, máxime que el derecho de acceso a la información no es un derecho humano previsto únicamente en la Constitución General de la República, pues también se reconoce en los tratados internacionales.

Asimismo, recordó que en su primera intervención no se refirió solamente al sistema interamericano de protección a los derechos humanos sino también al universal, señalando que la norma que establece el derecho a la información debe ser interpretada no sólo conforme a la Constitución Federal sino también a la luz de los tratados internacionales, en aplicación del principio pro persona. En este sentido, apuntó que si se restringiera el análisis de validez únicamente a lo previsto en el artículo 6º de la Constitución Federal, no se estaría acatando el criterio plenario P. LXVIII/2011, de rubro: “PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”, en donde se estableció que el análisis de las normas ordinarias no se limita al cuerpo constitucional, pues debe ejercerse un control de convencionalidad, de ahí que sí existen razones suficientes para apoyar la decisión tanto en el sistema interamericano como en el sistema universal, pues de lo contrario podría vaciarse de contenido normativo el propio artículo 1º, al aplicarlo sólo en algunos casos y no en todos,

máxime que en el ámbito internacional es donde se desarrollan los conceptos que inciden en la operatividad del derecho al acceso a la información.

Asimismo, indicó no compartir las argumentaciones vertidas por la señora Ministra ponente Luna Ramos para justificar la negativa de acceso a la información, con fundamento en el orden público, considerando que el criterio de orden público ha sido objeto de debate por esta Suprema Corte a través de su jurisprudencia histórica, al señalar, por ejemplo, en materia de suspensión, que se está en una situación en contra del orden público cuando se priva a la colectividad de un beneficio al que le otorgan las leyes o se le infiere un daño que de otra manera no resentiría, pudiendo acudir, incluso, al sistema interamericano para identificar los alcances de dicho concepto, donde la Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha mencionado que de ninguna manera podrían invocarse el orden público o el bien común como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real, en tanto deben ser objeto de interpretación estrictamente ceñida a las justas exigencias de una sociedad democrática que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego, y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención.

En estos términos, consideró que invocar el orden público para anular el derecho a la información respecto de averiguaciones previas, y que no implique información

respecto a datos personales, es contrario al artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Finalmente, indicó que el listado de leyes federales, generales y orgánicas contenido en el documento circulado el viernes pasado, con el que se pretendió robustecer los argumentos del proyecto, no forma parte de la litis en estudio, ya que el parámetro de control en este asunto es la Constitución Federal, y los tratados internacionales, tal como lo prevé el artículo 1° de la Norma Fundamental, agregando que en virtud de que el Pleno, al resolver el expediente varios 912/2010, sostuvo la tesis de rubro: “SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE LOS DERECHOS HUMANOS. SON VINCULANTES EN SUS TÉRMINOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE EN EL LITIGIO”, conviene acudir al caso ***** y ***** Vs. México, en el que dicha Corte Internacional mencionó que si bien el Estado tiene el derecho y la obligación de garantizar su seguridad y mantener el orden público, su poder no es ilimitado, pues debe en todo momento aplicar procedimientos conformes al derecho y respetuosos de los derechos fundamentales, reiterando que por lo que hace a la materia de acceso a la información no viene a cuenta la aplicación de la normativa señalada en el documento referido, sin que pueda tenerse como parámetro de control, ya que fueron normas emitidas con anterioridad a la reforma de derechos humanos, de ahí que en lugar de tenerlas como parámetro, debe ponderarse si las normas

referidas en dicho documento son apegadas al nuevo texto constitucional en materia de derechos humanos, precisamente porque la litis ha sido delimitada, y en el caso citado, que vincula al Estado Mexicano, se dispone que no es posible llevar a cabo procedimientos utilitarios que no sean respetuosos de los derechos fundamentales.

El señor Ministro Cossío Díaz indicó que las argumentaciones de la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas no corresponden a sus consideraciones, precisando haber citado diversos precedentes entre los que se encuentra la acción de inconstitucionalidad 155/2007, en la que se sostuvo que conforme a la letra y al espíritu protector del artículo 1º constitucional, al analizar la validez de un precepto, en primer lugar debe hacerse una comparación entre las protecciones que prevén al derecho afectado la Constitución Federal y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, en orden de aplicar la normativa que genere la mayor protección a la persona. En este sentido, cuestionó qué aportará al caso la Convención Americana sobre Derechos Humanos, si el derecho de acceso a la información constituye un derivado del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión previsto en su artículo 13, cuando en la Constitución Federal se tienen esos dos derechos claramente diferenciados, señalando que en los precedentes a que aludió la señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas se trata el concepto de orden público y no el de interés público a que se

refiere el artículo 6º constitucional, siendo dos categorías bien diferenciadas doctrinalmente.

El señor Ministro Presidente Silva Meza decretó un receso a las trece horas y reanudó la sesión a las trece horas con veinticinco minutos, en la inteligencia de que la sesión privada se pospondría para mañana.

El señor Ministro Valls Hernández indicó que expondría tres motivos por los cuales no está de acuerdo con el proyecto. En primer lugar, precisó que si se realiza un análisis integral del artículo 16 impugnado puede advertirse que la calificación de “estrictamente reservada”, tiene como consecuencia cerrar por completo el acceso a la información pública tratándose de las averiguaciones previas, lo cual resulta contrario a lo dispuesto por el artículo 6º constitucional, el cual dispone, como regla general, que toda información en posesión de cualquier autoridad es pública, y como excepción, que ésta pueda ser reservada de manera temporal por razones de interés público, en los términos que fijen las leyes, así como que en la interpretación del derecho de acceso a la información, debe prevalecer siempre el principio de máxima publicidad, agregando que dicha calificación no es tan exacta pues, pese a lo riguroso de la expresión, existen excepciones a la reserva de la información tratándose de averiguaciones previas seguidas por graves violaciones a derechos humanos o por delitos de lesa humanidad.

En segundo lugar, señaló que la clasificación de las averiguaciones previas como reservadas, conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no debe entenderse de modo absoluto, en el sentido de que por el hecho de tratarse de una averiguación previa exista indefectiblemente reserva de información, pues de ser así la excepción se convertiría en la regla general, lo que sin duda no garantiza el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información, en términos del artículo 6º constitucional, por lo que lo dispuesto en esta ley debe entenderse como una base de la cual debe partirse para mantener la reserva solamente en aquellos casos en que existan razones de interés público que justifiquen la reserva, por ejemplo, cuando se pone en riesgo la investigación o la seguridad de las personas.

En tercer lugar, indicó que no debe confundirse la información confidencial con la información reservada, pues respecto de la primera se establecen mecanismos de protección a modo de versiones públicas o de no acceso a documentos e imágenes de víctimas, de ofendidos o aún de terceros, a fin de resguardar en definitiva la vida privada y los datos personales como límites constitucionalmente permitidos al derecho de acceso a la información, mientras que respecto de la segunda, se establece la protección de manera temporal, con motivo de un interés público preponderante que no debe establecerse de modo general y

absoluto, so pena de vulnerar el ejercicio del derecho de acceso a la información.

El señor Ministro Pardo Rebolledo recordó que en la sesión anterior mencionó que la reserva prevista en el segundo párrafo del artículo 16 impugnado se justifica desde la perspectiva del interés público al que hace referencia el artículo 6º constitucional, en el entendido de que serán las Legislaturas correspondientes las que regulen los casos en que existan razones de interés público para reservar la información. Asimismo, precisó haber mencionado que resulta adecuado considerar que afecta el interés social lo que pudiera incidir en las facultades de investigación y persecución de los delitos que asisten al Ministerio Público, con independencia de los delitos, de las personas involucradas o de los montos de que se trate en las averiguaciones previas.

Señaló que si bien se manifestó a favor de declarar la invalidez del segundo párrafo del artículo 16 impugnado considerando que contravenía lo previsto en el artículo 6º constitucional al no prever la temporalidad de la reserva relativa, la interpretación conforme que propuso la señora Ministra ponente Luna Ramos, en el sentido de que la reserva en comento está sujeta al plazo máximo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, supera dicha objeción.

Finalmente, apuntó que en el proyecto no se trata de impedir el acceso a los datos que pueden surgir del trabajo en general del Ministerio Público, como puede ser la cantidad de averiguaciones previas tramitadas o el número de consignaciones llevadas a cabo, o respecto de qué delitos tienen mayor incidencia, pues lo que se propone es la restricción del acceso a una averiguación previa en particular, respecto de una persona que no es parte en el proceso penal respectivo y no está involucrada con algún carácter.

La señora Ministra Luna Ramos señaló estar de acuerdo con lo manifestado por el señor Ministro Franco González Salas, en relación con el artículo 20 constitucional, en cuanto revela que desde el punto de vista constitucional se justifica el sigilo que debe guardar la averiguación previa, por lo que recogería su opinión en el engrose de llegar a aprobarse su propuesta, o en un voto particular, en caso de que acontezca lo contrario.

En relación con lo indicado por el señor Ministro Ortiz Mayagoitia, precisó que éste se manifestó de acuerdo con el sentido de su propuesta y que a mayor abundamiento indicó que aun cuando se declarara la invalidez del párrafo segundo del artículo 16 impugnado, prevalece la ley especial contenida en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de acuerdo con la cual las averiguaciones previas se consideran información reservada, siendo excepción a esta regla general las averiguaciones

que se sigan por violaciones graves a los derechos humanos y el levantamiento de la reserva.

Por otro lado, manifestó no compartir la afirmación de que necesariamente debe utilizarse en el caso un parámetro de validez constituido por normas constitucionales y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, considerando que si bien se ha elevado a rango constitucional el control de convencionalidad por virtud de lo dispuesto en el artículo 1º de la Carta Magna, debe distinguirse ese tipo de control, del control de constitucionalidad, cuya diferencia radica en que en el primero el contraste de la norma impugnada se realiza con un tratado internacional, y en el segundo, con la Constitución Federal, siendo que además dicha situación no implica que se tenga la obligación de ejercer el control de convencionalidad, máxime que este control no implica de ninguna manera el de constitucionalidad, derivado de que del artículo 133 constitucional se desprende que la Constitución Federal sigue siendo el ordenamiento máximo del sistema jurídico mexicano; asimismo, de que en los artículos 103 y 105 constitucional se establece la posibilidad de que los tratados internacionales se sometan al tamiz constitucional a través del juicio de amparo y de la acción de inconstitucionalidad, respectivamente, y finalmente, de que conforme al artículo 1º los derechos humanos se restringen y se suspenden bajo las condiciones que la propia

Constitución General de la República establece, y no los tratados internacionales.

En este sentido, señaló que no deben traerse al caso los tratados internacionales, dado que el parámetro que se está utilizando para determinar si la disposición impugnada es o no válida es la Constitución Federal, pudiendo utilizarse las demás disposiciones de orden interno, incluyendo a los tratados internacionales, a mayor abundamiento, al poder contribuir a que en un momento dado se fortalezca un argumento a favor o en contra de la validez del precepto en cuestión, señalando que a partir de un control de convencionalidad no puede determinarse la inconstitucionalidad de la norma, sin que pueda estimarse que los tratados internacionales en materia de derechos humanos y la Constitución Federal constituyen un bloque de constitucionalidad, al ser ordenamientos de distinto rango.

Indicó que en el artículo 6º constitucional se dispone que las razones de interés público constituyen la excepción a la regla general de que la información en posesión de la autoridad es pública. Por otra parte, señaló que nadie ha logrado definir el interés público de forma totalmente inequívoca, al ser un concepto complejo que ha sido materia de pronunciamiento por parte de la Suprema Corte de Justicia y del propio legislador, como se revela en el artículo 13 de la Ley Federa de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Expuso que el caso ***** y otros vs. Chile no viene al caso dado que no se refiere a un procedimiento de carácter penal, pues alude a un asunto ambiental en el que, fundamentalmente, se impugna el no contar con los recursos de impugnación suficientes para garantizar el derecho de acceso a la información, y que el caso ***** vs. Venezuela sirve en realidad para justificar la secrecía en el proceso penal, dado que la apertura de la información implicaría que resultara difícil capturar al sujeto implicado.

En otro aspecto, señaló que la reserva a la averiguación previa prevista en el párrafo segundo del artículo 16 impugnado no es absoluta, pues en el párrafo tercero se dispone un plazo máximo de doce años, al término del cual es posible tener acceso a la información, el cual coincide con el previsto en el artículo 15 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, precisando que en el proyecto se propone declarar la invalidez del piso de tres años durante el que, como mínimo, debe mantenerse bajo reserva la averiguación, en tanto que el legislador optó por que se tenga acceso a la información una vez que transcurra un plazo igual al de la prescripción de los delitos de que se trate, siendo que existen delitos que prescriben en un plazo menor a tres años.

A propósito de lo manifestado por el señor Ministro Pardo Rebolledo señaló que respecto del tercer párrafo referido puede decretarse la invalidez del piso de tres años,

entendiéndose que una vez llegado el plazo de doce años, en términos del artículo 15 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, puede entregarse la averiguación completa, y no sólo la resolución de no ejercicio de la acción penal, reiterando que por dichas circunstancias la reserva en cuestión no es absoluta.

Señaló que no necesariamente debe preverse el plazo de vigencia de la reserva en el artículo 16 combatido, tomando en cuenta que la Segunda Sala reconoció la constitucionalidad del artículo 32 del Reglamento de la Ley del Seguro Social, aun cuando no previera plazo respecto de los riesgos que debe tener una empresa para efectos de las cuotas obrero patronales, pues dicha condición puede estar en la misma legislación o en una ley supletoria, encontrándose en dicho caso, en el artículo 50 del Código Fiscal de la Federación.

Indicó que de acuerdo con su proyecto en el contraste entre la Constitución Federal y la norma impugnada participan tanto el artículo 6º como el 16 constitucionales, señalando que tomará en consideración el 20 de la propia Norma Fundamental, a partir de lo determinado por el señor Ministro Franco González Salas, en tanto que la Primera Sala de este Alto Tribunal ha determinado que conforme al artículo 6º, fracciones I y II, constitucional, el derecho de acceso a la información puede limitarse en virtud del interés público, de la vida privada y de los datos personales, siendo

Sesión Pública Núm. 71

Lunes 2 de julio de 2012

que dichas fracciones sólo enuncian los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones válidas a tal derecho, sin prescindir de que ambas remiten a la legislación secundaria en la que se prevén los supuestos específicos.

Señaló que la averiguación previa es un procedimiento que concluye hasta el dictado de la resolución correspondiente por parte del Ministerio Público, y que la disposición impugnada protege el sigilo de ese procedimiento completo, el cual deja de tener efectos cuando ha pasado el plazo máximo para mantenerlo. Señaló, por otro lado, que cuando la Comisión Nacional de los Derechos Humanos actúa como defensor se convierte en parte, pero si quiere lograr obtener una información fuera de este supuesto, esta situación se regirá por otras reglas, y que cuando se solicite información, dado que se hace uso del procedimiento que ahora tiene para la averiguación de delitos graves, opera la excepción marcada por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, además de que este mismo reglamento le ordena manejarla en total y absoluto sigilo.

Indicó que los precedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se citaron para definir el orden público no son aplicables al asunto dado que al final de cuentas el legislador en el artículo 13 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental hace una definición aplicable al caso

concreto, máxime que en términos de lo resuelto en el expediente varios 912/2010, dichas resoluciones no son vinculantes, pues México no fue parte en los procedimientos respectivos.

Reiteró que en el documento que fue circulado entre las ponencias aludió a diversa legislación relacionada con el derecho de acceso a la información, a fin de demostrar que dicho derecho se inserta en un sistema en el que participa un sinnúmero de leyes, las cuales no se comparan entre sí, en términos de análisis de legalidad, sino que a partir de ellas se efectúa una interpretación sistémica para determinar que el artículo impugnado no es inconstitucional, dado que dichas disposiciones son acordes entre sí y su interpretación permite que la restricción en estudio no es absoluta.

Finalmente, señaló no estar de acuerdo en que no se estuviera desarrollando un análisis integral que partiera de que el principio de máxima publicidad constituye la regla general y que la excepción constituye una violación al interés público, considerando que simplemente se retoma el análisis del artículo en los términos previstos en la Constitución Federal, conforme a la cual la violación al orden público constituye una excepción, así entendida por el legislador que plasmó las hipótesis conducentes en el artículo 13 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea indicó que en atención a la hora, declinaría su oportunidad para hacer uso de la palabra, indicando que reservaría su derecho para la próxima sesión.

Sometida a votación la propuesta del proyecto consistente en reconocer la validez del artículo 16, párrafos segundo, segunda parte, y sexto, del Código Federal de Procedimientos Penales, votaron en contra y por la invalidez de dichas disposiciones, los señores Ministros Cossío Díaz, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Ortiz Mayagoitia votaron a favor del proyecto.

Dado el resultado de la votación, el señor Ministro Presidente Silva Meza declaró que debe desestimarse la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 16, párrafos segundo, segunda parte, y sexto, del Código Federal de Procedimientos Penales.

La señora Ministra Luna Ramos manifestó que se haría cargo de elaborar el considerando en donde se refleje este resultado.

El señor Ministro Presidente Silva Meza convocó a los señores Ministros para la Sesión Pública Ordinaria que se celebrará el martes tres de julio del año en curso, a partir de

Sesión Pública Núm. 71

Lunes 2 de julio de 2012

las once horas, y levantó esta sesión a las trece horas con cincuenta y cinco minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Juan N. Silva Meza, y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.