Suprema Corte de Justicia de la Nación

CRÓNICAS del Pleno y de las Salas

CRÓNICA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 73/2017

MINISTRO PONENTE: EDUARDO MEDINA MORA ICAZA
MINISTRA QUE HIZO SUYO EL ASUNTO: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA
SECRETARIOS DE ESTUDIO Y CUENTA: ETIENNE LUQUET FARÍAS Y VALERIA PALMA LIMÓN

TRIBUNAL PLENO DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

INVALIDEZ DE LA NORMA QUE ESTABLECE UNA RESERVA ABSOLUTA DE LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA, AL SER CONTRARIA AL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD

Redacción: Jocelyn Arzate Alemán[*]

En julio de 2017, el Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promovió una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la cual solicitó la invalidez del artículo 225, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua, publicada mediante Decreto en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 7 de junio de 2017.[1]

El promovente señaló como concepto de invalidez que la norma reclamada prevé una reserva total permanente o indeterminada de toda la información contenida en las bases de datos y registros del Sistema de Información Estatal de Seguridad Pública, lo cual no obedece al interés público, ni a la seguridad nacional, de manera que se vulnera el derecho de acceso a la información.

∗ *Funcionaria adscrita a la Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.*

[1] **Artículo 225.** La Fiscalía General integrará la información de seguridad pública que reciba de la Federación y de otras entidades federativas, misma que formará parte del Sistema de Información Estatal.
Se clasifica como reservada la información contenida en todas y cada una de las Bases de Datos y Registros del Sistema de Información Estatal de Seguridad Pública, así como la información contenida en ellos, en materia de detenciones, información criminal, penitenciaria, personal de seguridad pública, personal y equipo de los servicios de seguridad privada, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, medidas cautelares, soluciones alternas y formas de terminación anticipada, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema, cuya consulta es exclusiva de las Instituciones de Seguridad Pública que estén facultadas en cada caso, a través de los servidores públicos que cada institución designe, por lo que el público no tendrá acceso a la información que en ellos se contenga.

Asimismo, refirió que la protección del acceso a la información se rige por los principios y bases contenidos en el artículo 6° constitucional y que aun cuando se admiten excepciones, las reservas que se establezcan deben apegarse a lo establecido en la norma fundamental.

El promovente indicó que la norma cuya invalidez se demanda, vulnera el derecho de acceso a la información al prever reservas a la información sin que las mismas respondan a cuestiones de interés público o seguridad nacional, al establecer una restricción permanente, y al no apegarse a lo dispuesto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Bajo ese contexto, le correspondió conocer de la acción de inconstitucionalidad al **Ministro Eduardo Medina Mora Icaza**, quien elaboró el proyecto de resolución correspondiente, mismo que fue analizado por el Pleno del Máximo Tribunal en la sesión del 30 de abril de 2019.

Una vez superados los temas de competencia, oportunidad, legitimación y causas de improcedencia, el **Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea** sometió a votación si resultaba necesaria la realización de una consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas respecto del decreto reclamado.

Al respecto, hubo una mayoría de seis votos en el sentido de que, para la validez del decreto impugnado, no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas.[2]

Posteriormente, la **Ministra Yasmín Esquivel Mossa**, ante la ausencia del Ministro ponente en la sesión, procedió a realizar la presentación del estudio de fondo, de conformidad con el proyecto de resolución respectivo.

En el proyecto, se propuso declarar la inconstitucionalidad del artículo 225, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua, al estimar que contempla una reserva absoluta de información, lo que es contrario al principio de máxima publicidad que rige la información pública.

Se resaltó que la norma en cuestión establece que existirá un sistema de información estatal, al cual se integrará la información recibida de la Federación y otras entidades federativas, precisando que se

[2] Los Ministros que votaron en el sentido de que no se requería la consulta previa a los pueblos y comunidades indígenas para la validez del decreto impugnado fueron: **Yasmín Esquivel Mossa**, **José Fernando Franco González Salas**, **Luis María Aguilar Morales**, **Jorge Mario Pardo Rebolledo**, **Javier Laynez Potisek** y **Alberto Pérez Dayán**.

CASAS DE LA CULTURA JURÍDICA

clasificará como reservada aquella información prevista en un listado de supuestos referentes a la seguridad pública.

Se explicó que, si bien el derecho de acceso a la información tiene como regla general, que toda la información que se encuentre en poder de la autoridad es pública, también se reconoce a nivel constitucional ciertos supuestos que operan como excepciones a la regla general, de manera que la información puede considerarse como confidencial o reservada.

Se hizo notar que en el artículo 6º, apartado A, fracción I, de la Constitución Federal, se establece que la información podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, esto en los términos que se fijen en las leyes, debiendo prevalecer el principio de máxima publicidad.

Así, en la consulta se resaltó que, de acuerdo con la interpretación efectuada por el Tribunal Pleno, el derecho de acceso a la información no es absoluto, dado que su ejercicio se encuentra limitado en función de ciertas causas e intereses estatalmente relevantes.

Se precisó que el artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece un catálogo genérico de supuestos bajo los cuales deberá reservarse la información, lo cual procederá cuando su otorgamiento o publicación pueda comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable, de modo que la seguridad pública es un criterio objetivo de reserva de información.

Se destacó que el fin de la seguridad pública es salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública, comprendiendo la prevención de los delitos y la reinserción social del sentenciado, con lo cual era posible advertir que la seguridad pública obedece a razones de interés público.

No obstante, en el proyecto se señaló que, si bien es cierto que la seguridad pública es una categoría de información que puede ser reservada por cuestiones de interés público, no es posible establecer reservas de información *ex ante* de carácter absoluto, ello de acuerdo con lo previsto en el artículo 6º de la Constitución Federal.

Se explicó que la reserva a la información únicamente puede ser válida cuando atiende a las finalidades previstas en la Constitución Federal, debiendo ser proporcional y congruente con los principios constitucionales que se pretenden proteger, por lo que la actualización de una reserva por

CASAS DE LA CULTURA JURÍDICA

comprometer la seguridad pública como supuesto válido para limitar el acceso a la información, no implica que se pueda establecer a nivel legislativo, de forma automática, que es reservada toda la información que se encuentre contenida en expedientes o bases de datos.

Se indicó que, conforme a lo previsto en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se exige que todos los sujetos obligados, para estar en posibilidad de configurar información como reservada, además de la realización de un examen en cada caso y de presentar una justificación fundada y motivada, deben desarrollar la aplicación de una prueba de daño, para lo cual debe establecerse el nexo probable, presente o específico, entre la revelación de la información y el menoscabo de un derecho o el riesgo que representa.

Con base en lo anterior, en la consulta se señaló que el artículo reclamado, al establecer diversos supuestos de clasificación de la información como reservada en cuestiones relacionadas con la seguridad pública, constituye una limitación genérica, total e indeterminada, que impide que la reserva se actualice como excepción derivada de una valoración en cada caso, atendiendo a la información específica que sea solicitada.

Se mencionó que puede existir información que, a pesar de estar relacionada con la seguridad pública, no deba ser considerada como reservada, ya que su divulgación no es susceptible de ocasionar daño alguno, de modo que en este supuesto, de reservarse tal información, se vulneraría el principio constitucional de máxima publicidad.

En ese sentido, se resaltó que no es posible, a través de la vía legislativa, reservar la información o bases de datos que genera un órgano estatal de forma total y completa, sin que exista la posibilidad de que parte de la información que integra la categoría de seguridad pública o se encuentre en bases de datos relacionadas, pueda ser entregada a los solicitantes.

Por otro lado, en la consulta se precisó que la norma reclamada permite una reserva previa de la información en materia de seguridad pública, lo cual impide que el sujeto obligado pueda hacer un contraste con un parámetro objetivo, a efecto de determinar si tal información amerita o no ser clasificada como reservada.

Se indicó que el parámetro para determinar si la información pública debe ser reservada es si su difusión puede generar un daño a intereses estatales relevantes protegidos a nivel constitucional o legal, y no cuál es el órgano estatal que genera dicha información o cuál es la denominación que se le otorga a la misma.

De esta manera, en la consulta se señaló que la reserva previa de la información, también es contraria al principio de máxima publicidad, toda vez que presupone categorías de información que no deben ser entregadas, sin que se permita llevar a cabo una prueba de daño en el caso concreto.

Sobre el proyecto de resolución anterior, los Ministros integrantes del Tribunal Pleno hicieron uso de la voz para pronunciarse al respecto.

El **Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea** expuso que en el caso era indispensable hacer un *test* de proporcionalidad, dado que la simple apelación al principio de máxima publicidad no puede conllevar a declarar la invalidez de normas, ya que hay casos en que la reserva absoluta de información puede ser constitucional, por lo que para determinar en qué supuestos sí y en cuáles no, era necesario efectuar un *test* de proporcionalidad, de manera que votaría con el sentido del proyecto pero en contra de las consideraciones.[3]

Por su parte, el **Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo** indicó estar a favor del sentido del proyecto, aunque refirió que se separaría de algunas consideraciones, toda vez que la circunstancia de que no se establezca un límite temporal a la reserva, es razón suficiente para que la norma se invalide.

En su intervención, el **Ministro José Fernando Franco González Salas** sostuvo que se sumaría a la posición relativa a la necesidad de llevar a cabo un *test* para analizar el asunto, dado que puede haber circunstancias que hagan que se justifique, en un determinado momento, este tipo de decisiones, y otras en las que no se justifique; consecuentemente, refirió que la única forma de poder acreditarlo con solvencia argumentativa sería a través de la elaboración del referido *test*.

Por otro lado, el **Ministro Luis María Aguilar Morales** manifestó compartir la propuesta del proyecto, pues desde su punto de vista, existe una determinación *a priori*, no explicada ni determinada, en relación con la prohibición establecida en la disposición reclamada.

Por último, el **Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá** señaló que de acuerdo con su voto en la acción de inconstitucionalidad 21/2016, así como de la interpretación del artículo 6º, apartado A,

[3] En su voto concurrente, el **Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea** señaló que en ciertos casos el legislador válidamente puede clasificar determinada información como reservada, sin delegar en el operador jurídico dicha operación mediante la aplicación de una prueba de daño en el caso en concreto, no obstante, cuando exista una reserva absoluta de información será necesario analizar la constitucionalidad de la restricción mediante un test de proporcionalidad, al tratarse de una restricción prima facie al derecho de acceso a la información pública. Asimismo, indicó que, en el caso concreto, la norma impugnada no cumple con el tercer nivel de escrutinio de este test, al existir medidas alternativas igualmente idóneas para cumplir con el fin de salvaguardar la seguridad pública, pero menos lesivas para la transparencia, por lo que la referida norma resulta inconstitucional.

CASAS DE LA CULTURA JURÍDICA

fracción VIII, de la Constitución Federal, en este tema de reserva de información, todos los supuestos deben quedar comprendidos dentro de la ley de la materia.

Concluidas las intervenciones de los Ministros, se procedió a tomar la votación en relación con el estudio de fondo, de la cual se obtuvo unanimidad de diez votos a favor del sentido del proyecto, precisándose que de acuerdo con lo expresado durante la sesión y en la votación anterior, las consideraciones que sustentan el asunto se aprobaron por mayoría de cinco votos.[4]

Finalmente, en relación con el apartado de efectos, en el proyecto se propuso declarar la invalidez del artículo reclamado, señalándose que tal determinación surtirá efectos a partir de que se notifiquen los puntos resolutivos del fallo al Congreso del Estado de Chihuahua. Lo anterior fue aprobado por unanimidad de diez votos, con lo cual se concluyó el estudio del asunto en cuestión.
Los puntos resolutivos quedaron de la siguiente manera:

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

SEGUNDO. Se declara la invalidez del artículo 225, párrafo segundo, de la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad el siete de junio de dos mil diecisiete, mediante Decreto Número LXV/RFLEY/0340/2017 II P.O.

TERCERO. La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Chihuahua.

CUARTO. Publíquese…

[4] Los Ministros que votaron a favor de las consideraciones propuestas en la consulta fueron: **Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena**, **Yasmín Esquivel Mossa**, **Luis María Aguilar Morales**, **Javier Laynez Potisek** y **Alberto Pérez Dayán**.