



Suprema Corte
de Justicia de la Nación

CRÓNICAS del Pleno y de las Salas



CRÓNICA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 80/2018

MINISTRO PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN
SECRETARIO DE ESTUDIO Y CUENTA: JORGE JANNU LIZÁRRAGA DELGADO

TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

"APLICACIÓN DE LA PRUEBA DE DAÑO ANTE LA NEGATIVA DE ENTREGAR LA INFORMACIÓN, POR ACTUALIZARSE ALGUNO DE LOS SUPUESTOS DE RESERVA (LEY DE VIDEOVIGILANCIA PARA ZACATECAS)"

El 21 de septiembre de 2018, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 23; 30; y 33, en la parte que dispone "las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada", todos de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas¹, publicada mediante Decreto número 407 en el Periódico Oficial de esa entidad federativa el 22 de agosto de 2018.

En sus conceptos de invalidez, la CNDH argumentó que tales normas resultan contrarias al derecho humano de acceso a la información pública, así como al principio de máxima publicidad, previstos en la Constitución Política, así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

A juicio de la CNDH, los preceptos legales impugnados establecen una reserva genérica, indeterminada y previa de la información recabada a través del uso de equipos y sistemas de videovigilancia por las autoridades de seguridad pública, que no obedece al interés público ni a la seguridad nacional, vulnerando con ello el derecho de acceso a la información consagrado en los

¹ Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas

Artículo 23. La información recabada con base en la presente Ley, se considerará reservada en los siguientes casos:

I. Aquella cuya divulgación implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, sistemas, tecnología o equipos útiles a la generación de inteligencia para la prevención o el combate a la delincuencia; II. Aquella cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza a la seguridad pública o las instituciones del Estado, y

III. La información y los materiales, de cualquier especie, que sean producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes reglamentarias correspondientes.

[...]

Artículo 30. Se prohíbe proporcionar a las autoridades y a los particulares las imágenes con o sin sonido obtenidas por actividades de videovigilancia, salvo en los casos establecidos en esta Ley.

[...]

Artículo 33. Toda grabación en la que aparezca una persona identificada o identificable se considerará dato personal y, por tanto información confidencial; las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada.

artículos 6o. de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,² toda vez que:

- a) Conforme al citado artículo 23, previo a una solicitud de acceso a la información, los datos recabados a través de esos medios ya se encuentran clasificados como reservados, sin que se haya efectuado un análisis pormenorizado en el que se funde y motive la reserva de la información (prueba de daño);
- b) El artículo 30 impugnado establece una prohibición absoluta de difundir con particulares u otras autoridades la información obtenida por esos medios; y
- c) El diverso 33, al disponer que "las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada", establece una restricción demasiado amplia, en la medida de que no es posible reservar videograbaciones en las que no hay datos personales que tutelar.

Adicionalmente, la CNDH señaló que las normas impugnadas no prevén un plazo de reserva de la información, de modo que la prohibición de difundirla es permanente, además de que impactan de

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Art. 6o. [...]

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

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 fijan 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.

[...]

Convención Americana sobre Derechos Humanos

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.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

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.

manera desproporcional al gremio periodístico e invierten la regla general de publicidad prevista en el artículo 6o. constitucional.

Una vez formado y registrado el expediente respectivo, se turnó al señor **Ministro Alberto Pérez Dayán** para que fungiera como Instructor, mismo que, una vez que admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado para que, en su carácter de autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas, rindieran los informes correspondientes.

El Poder Legislativo del Estado argumentó en su informe que las normas impugnadas se emitieron en aras de regular la materia de seguridad pública y de alcanzar objetivos inherentes a la misma; que dichas normas se ajustan a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado, así como a los parámetros constitucionales, de modo que no vulneran derecho humano ni principio constitucional alguno; que de difundir la información a que tales disposiciones se refieren, se violentaría el artículo 21 de la Constitución General;³ y, que el artículo 33 impugnado busca proteger la individualidad de las personas que lleguen a aparecer en las grabaciones.

Por su parte, el Poder Ejecutivo estatal señaló en su informe que la Ley de Videovigilancia en análisis tiene sustento en la necesidad de garantizar la seguridad pública; que los supuestos de reserva que prevé son razonables y proporcionales, y que los artículos 30 y 33 impugnados tienen como finalidad salvaguardar la individualidad de quienes aparecen en ellos, por lo que no violan el derecho de acceso a la información ni el principio de máxima publicidad.

Concluido dicho trámite, se envió el expediente a la ponencia del señor **Ministro Alberto Pérez Dayán**, a fin de que formulara el proyecto de sentencia respectivo, el cual se analizó y discutió por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las sesiones ordinarias de los días 11 y 13 de febrero de 2020.

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Art. 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.

El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

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:

[...]

Discusión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sesión del 11 de febrero de 2020

El señor **Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea** sometió a consideración de las señoras Ministras y de los señores Ministros los aspectos relativos a la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer y resolver el asunto, a la oportunidad de la presentación de la demanda, a la legitimación de la CNDH para promoverla, a las causas de improcedencia, y a la determinación de la *litis* o problemática jurídica planteada. Dichos rubros se aprobaron por unanimidad de votos y sin discusión alguna.

A continuación, el señor **Ministro Ponente Alberto Pérez Dayán** presentó el estudio de fondo correspondiente al artículo 23, fracción I, de Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas. Al respecto, propuso declarar su invalidez, al considerar que no supera un examen de proporcionalidad, pues si bien persigue un fin constitucionalmente válido, consistente en salvaguardar la seguridad pública del Estado mediante las cámaras de seguridad, además de que resulta idónea para tal efecto, lo cierto es que existen otras medidas que afectan en menor grado el derecho fundamental protegido.

El señor Ministro Ponente explicó que, de conformidad con la legislación general en materia de transparencia y acceso a la información, los sujetos obligados deben aplicar una prueba de daño cuando pretendan clasificar información, en la cual deben justificar que su divulgación representa un riesgo real, demostrable e identificable, de tal manera que, si la norma no permite llevar a cabo esta calificación, será desproporcional.

En ese sentido, concluyó que la norma en cuestión, con motivo de lo general de su redacción, no permite llevar a cabo tal ponderación y, por ende, resulta contraria al derecho de acceso a la información pública y al principio de máxima publicidad. Asimismo, recordó que las razones anteriores son similares a las establecidas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el 21 de mayo de 2019 la diversa acción de inconstitucionalidad 56/2018, en la que determinó, entre otras cuestiones, la inconstitucionalidad de diversas normas de la Ley del Sistema de Seguridad Pública y de Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado Centro de Coordinación, Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo, ambas para el Estado de Jalisco, relacionadas con la reserva de la información recabada por las autoridades de seguridad pública, por considerar que eran contrarias al derecho de acceso a la información, ya que establecían reglas genéricas y absolutas de reserva de la información que no superaban un *test* de proporcionalidad.

En uso de la palabra la señora **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** expuso que no compartía la propuesta, ya que se apoyaba en un precedente en el que, además de votar en contra, sostuvo que los procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, sistemas de tecnología, equipos útiles para la prevención y combate a la delincuencia sí constituyen información reservada.

Refirió que, en su opinión, la divulgación de esa información compromete la seguridad pública por el riesgo de que se difunda la capacidad técnica de respuesta de las autoridades, así como la logística con la que actúan y los mecanismos tácticos que aplican para combatir los graves problemas de inseguridad que vive el país. De igual manera, indicó que el Pleno no ha fijado criterios absolutos respecto a la reserva de información delicada de las autoridades de seguridad pública. Por tanto, señaló que votaría en contra de las declaraciones de invalidez de los artículos 23, fracción II, 30 y 33 de la legislación aludida.

Posteriormente, la señora **Ministra Norma Lucía Piña Hernández** también manifestó estar en contra de la propuesta de invalidez, en virtud de que ella tampoco compartió las razones del precedente en el

que se basaba. Hizo notar que, en el caso de la legislación analizada, ésta dispone que la información obtenida por los sistemas de videovigilancia debe clasificarse conforme a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, de tal suerte que, a su juicio, esta última debe aplicar de manera directa.

Por su parte, el señor **Ministro Javier Laynez Potisek** refirió que en una sesión anterior del Pleno se sostuvo que siempre debe aplicarse la prueba de daño y que la autoridad tiene que fundar y motivar, por lo que no basta con que existan reservas para negar la información.

Destacó que, en el particular, la constitucionalidad de la norma quedaba a salvo, ya que la legislación que la contiene prevé que el tratamiento de la información obtenida mediante los servicios de videovigilancia se realizará de conformidad con lo dispuesto en la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública, en la cual sí se prevé la obligación de fundar y motivar la reserva a partir de la aplicación de una prueba de daño.

Con base en lo anterior, recalcó que la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe partir de otros supuestos cuando se pretenda declarar la invalidez, como podría ser cuando se trate de reservas que no den entrada a lo previsto en el artículo 6o. constitucional.

A continuación, el señor **Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo** se manifestó en contra del proyecto.

Al respecto, destacó que al resolverse la acción de inconstitucionalidad 56/2018 antes citada, él votó a favor del criterio consistente en que no es posible sostener la validez de este tipo de normas, aun cuando se interpreten de manera sistemática con la legislación en materia de transparencia.

No obstante, refirió que los argumentos vertidos en la sesión anterior, en la que se analizó la acción de inconstitucionalidad 66/2018 y se abordó el estudio de diversas normas del Estado de Jalisco que prevén como información reservada el material que se obtenga de las grabaciones de los operativos llevados a cabo por la institución policial, mismas que se estimaron contrarias a los derechos de acceso a la información pública, seguridad jurídica, legalidad y máxima publicidad, lo llevaron a cambiar su criterio, de tal manera que ahora considera que la referencia o remisión a la legislación en materia de transparencia puede salvar a la norma analizada de la invalidez, pues con tal remisión, ésta deja de contener una restricción absoluta para acceder a la información, ya que para poder negar el acceso se deberá demostrar, mediante una prueba de daño, que la divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable, aunado a que de restringirse el acceso a la información, tal restricción estará sujeta a una temporalidad.

El señor **Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena** refirió estar de acuerdo con el proyecto, al considerarlo apegado a los precedentes que se han resuelto sobre la materia.

Acto seguido, el señor **Ministro Javier Laynez Potisek** señaló que sostenía la misma postura que el señor Ministro Pardo Rebolledo, en cuanto a que la discusión de la sesión anterior lo convenció de otras consideraciones bajo las cuales debía hacerse el análisis constitucional de ese tipo de leyes.

Posteriormente, la señora **Ministra Ana Margarita Ríos Farjat** refirió estar en contra de la referencia a otras leyes estatales de transparencia y se pronunció a favor de la constitucionalidad del artículo 23, fracción I, impugnado, al advertir que coincidía con la ley general de la materia, en lo que se refiere al tema relativo a la seguridad nacional.

Sin embargo, señaló estar por la inconstitucionalidad de los artículos 30 y 33, al estimarlos contrarios a la legislación general, en tanto implican una carga gravosa a los particulares para acceder a cierta información, ya que amplían los supuestos que esa ley general establece para no poder acceder a la información. Manifestó estar por la invalidez de la fracción II del artículo 23, que prevé la reserva de

aquella información cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado; lo anterior, al considerar que ello propicia la discrecionalidad por parte de la autoridad, ya que cualquier información podría calificarse como un tema de amenaza a la seguridad pública y, por ende, no ser entregada.

Luego, la señora **Ministra Norma Lucía Piña Hernández** recordó que, además del asunto de la sesión anterior, se han resuelto otros dos precedentes.

Aclaró que ella ha analizado la redacción de cada ley en el supuesto concreto y, en congruencia con sus votos anteriores, votaría en contra de la propuesta presentada.

Por su parte, la señora **Ministra Yasmín Esquivel Mossa** hizo notar que el artículo 22 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas⁴ remite a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y a la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, ambas del mismo Estado, e indicó que, de conformidad con el artículo 72 de la citada ley de transparencia, en todo caso en que se niegue el acceso a la información por actualizarse un supuesto de clasificación, el comité de transparencia del sujeto obligado tendrá que confirmar, modificar o revocar esa negativa, la cual deberá estar debidamente justificada por el sujeto obligado, al igual que el plazo de reserva, mediante la aplicación de una prueba de daño.

A continuación, el señor **Ministro José Fernando Franco González Salas** advirtió que, en el asunto resuelto en sesión del día anterior, la norma impugnada contenía dicha remisión a la ley de transparencia, de tal manera que, en el caso analizado, para no generar incertidumbre jurídica era necesario explicar que para el análisis de las normas se recurrió a una interpretación sistemática.

El señor **Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea** manifestó que el aludido artículo 22 establecía una remisión genérica a las leyes estatales de transparencia y protección de datos personales; y que de no aceptarse que dicho precepto permea en los capítulos relativos a la protección de datos y de información reservada, se dejaría sin sentido, puesto que no remite a un artículo en particular.

Asimismo, consideró que fue adecuado que el legislador local estableciera en el referido precepto legal un principio general de remisión, a la luz del cual debían interpretarse los artículos posteriores. También sostuvo que la interpretación sistémica del ordenamiento analizado hacía ver que no se estaba en presencia de una reserva absoluta, sino de una reserva que debía analizarse a la luz de las leyes a que remite el artículo 22.

Por las razones anteriores, expresó que modificaría el criterio que había sostenido al respecto, y que votaría en contra del proyecto.

Enseguida, el señor **Ministro Ponente Alberto Pérez Dayán** destacó lo referido por el señor Ministro Franco González Salas respecto a que lo importante del asunto era dar certeza a los destinatarios de la norma y a los operadores jurídicos, a fin de que pudieran entender cuándo se puede obtener cierta información y cuándo no. Señaló que a partir de los lineamientos del artículo 6o. constitucional, puede ser reservada aquella información personal o privada, o bien aquella cuya divulgación ponga en riesgo a una institución.

⁴ **Artículo 22.** La información obtenida por los sistemas de videovigilancia, conforme a los lineamientos de la presente Ley, debe registrarse, clasificarse y tratarse de conformidad con lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados, ambas del Estado de Zacatecas.

En ese contexto, refirió que correspondía al legislador establecer, caso por caso, los supuestos de reserva, en el entendido de que cuando éstos riñan con el principio de máxima publicidad se debía hacer una evaluación informada y profunda sobre tales hipótesis. Resaltó que resultaba difícil que el lector de la norma la interpretara de la manera en que lo estaba haciendo la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto es, en que deba aplicarse una prueba de daño y, a partir de ella, un resultado distinto al que la ley establece.

Así, refirió que la norma impugnada no fue cuidadosa en establecer la obligación de llevar a cabo una prueba de daño, lo cual la tornaba inconstitucional.

Posteriormente, la señora **Ministra Norma Lucía Piña Hernández** argumentó que la Ley General de Transparencia permite establecer en otras leyes supuestos de reserva, siempre y cuando se atienda a los principios en ella previstos, de tal suerte que la norma analizada debe tratarse como uno de esos supuestos y, por ende, su actualización tiene que fundarse y motivarse, así como someterse a una prueba de daño, pues de lo contrario, no cumpliría con los estándares de la norma general.

Adicionalmente, recordó que, en un diverso precedente, el Pleno estableció que la ley general es de aplicación directa y opera aun cuando las leyes locales no prevén su supletoriedad. Por lo anterior, reiteró su posicionamiento en contra del proyecto.

Acto seguido, el señor **Ministro Ponente Alberto Pérez Dayán** refirió que podría estar de acuerdo con una interpretación de las normas estatales a la luz del artículo 114 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, relativo a la aplicación de la prueba de daño; sin embargo, destacó que, al no advertirse de la disposición analizada la obligación de llevar a cabo esa prueba, lo más conveniente era declarar su invalidez, en la inteligencia de que si el legislador pretende que la información siga siendo reservada, necesariamente debe establecer en la ley correspondiente que tiene que pasar por una prueba de daño.

Por otro lado, el señor **Ministro Javier Laynez Potisek** expuso que cualquier disposición legal que estableciera una excepción a la prueba de daño resultaría inconstitucional. Sostuvo que, si bien puede haber divergencia respecto a la claridad de la obligación de fundar y motivar cualquier solicitud a partir de la prueba de daño, el artículo 74, párrafo segundo, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Zacatecas establece que la carga de la prueba para justificar toda negativa de información, por actualizarse cualquiera de los supuestos de reserva previstos, corresponde a los sujetos obligados.

En ese sentido, luego de señalar que, en su opinión, la CNDH formuló sus argumentos de invalidez a partir de una lectura aislada de ciertas disposiciones y que la norma impugnada debía analizarse en forma sistemática, concluyó que la técnica legislativa empleada por el legislador es correcta, en tanto que el artículo 22 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas impacta a todo el capítulo impugnado, y que el sistema previsto en las leyes general y estatal de la materia resultan constitucionales.

En concordancia con lo manifestado por el señor Ministro Laynez Potisek, se pronunció el señor **Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**, quien agregó que la declaración de invalidez de una norma, por regla general, debe ser excepcional, ya que primero tiene que optarse por una interpretación sistémica, dada la deferencia que debe procurarse hacia el legislador y la presunción de constitucionalidad de la que gozan las leyes.

Expuesto lo anterior, y luego de señalar que el diverso artículo 30 impugnado se analizaría en el momento oportuno, se procedió a recabar la votación respectiva del artículo 23, fracción I, impugnado, de la cual resultaron siete votos en contra del proyecto y por el reconocimiento de validez de dicho precepto de las señoras y los señores **Ministros Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco**

González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Los señores **Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Luis María Aguilar Morales y Ponente Alberto Pérez Dayán** votaron a favor de la propuesta de invalidez.

En consecuencia, se reconoció la validez del artículo 23, fracción I, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas.

Sesión del 13 de febrero de 2020

El señor **Ministro Ponente Alberto Pérez Dayán** propuso al Pleno declarar la invalidez del artículo 23, fracción II, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, en el cual se establece como supuesto de información reservada aquella cuya revelación pueda ser utilizada para alcanzar o potenciar una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado.

Al respecto, argumentó que, si bien la norma impugnada perseguía un fin constitucionalmente válido, consistente en proteger las funciones de seguridad pública y las instituciones del Estado, e incluso era conducente para su consecución, lo cierto es que resultaba desproporcional al no privilegiar alguna otra medida que pudiera ser más adecuada y menos lesiva para poder cumplir con el principio de máxima publicidad y determinar así, caso por caso, si era o no procedente la entrega de información.

En uso de la voz, la señora **Ministra Ana Margarita Ríos Farjat** explicó que, de conformidad con la Constitución General, la normativa en materia de transparencia debe ajustarse a las bases y principios previstos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por lo que las legislaturas pueden regular dicha materia, siempre y cuando lo hagan de manera armónica a lo dispuesto en la norma general. En ese orden de ideas, indicó que los supuestos de reserva y restricción al derecho de acceso a la información se encuentran previstos en la aludida Ley General, de tal manera que los Congresos de los Estados no pueden establecer nuevos supuestos.

Aclaró que votó a favor de la validez del artículo 23, fracción I, impugnado, al considerar que el artículo 22 que lo rige se apega al texto constitucional, aunado a que el precepto impugnado no establece una nueva reserva, sino que es acorde con la legislación general de la materia.

Indicó que votaría por la invalidez de la diversa fracción II, del citado artículo 23, al considerar que, además de propiciar un actuar discrecional, los Estados no están en posibilidades de restringir un derecho humano que ya cuenta con un parámetro nacional.

Después de escuchar a la Ministra Ríos Farjat, hizo uso de la palabra el señor **Ministro Javier Laynez Potisek** para señalar que no compartía el argumento relativo a que las entidades federativas no pueden establecer supuestos de reserva de información.

Sobre el particular, argumentó que dicha posibilidad se advierte de lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en tanto que la primera sólo faculta al Congreso de la Unión para establecer una ley general que establezca las bases y principios en materia de transparencia y acceso a la información, mientras que en la segunda se dispone que podría clasificarse como reservada aquella información que por disposición de una ley tenga tal carácter, siempre y cuando sea acorde con las bases y principios de la norma general y no la contravenga, así como con lo dispuesto en los tratados internacionales.

En ese sentido, destacó que al analizarse las causas de reserva establecidas por las legislaturas federal o estatales, se debe verificar que las mismas sean acordes con las bases y los principios de la legislación general. Adicionalmente, indicó que, en todos los casos de reserva, los sujetos obligados

están constreñidos a la aplicación de una prueba de daño. Reiteró que en caso de establecerse una excepción impedimento a la aplicación de dicha prueba, ello resultaría inconstitucional.

Por su parte, el señor **Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo** aclaró que su criterio no era en el sentido de que los Estados estén autorizados para incrementar los principios o las bases conforme a los cuales se puede reservar una información, sino que, a partir de las bases y principios previstos en la Constitución y en la ley general, las entidades federativas pueden determinar sus propias hipótesis de reserva.

Compartió lo expresado por el señor Ministro Laynez Potisek en cuanto a que la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública no contiene un catálogo cerrado de supuestos de reserva de información, e indicó que la aplicación de la prueba de daño prevista en ese ordenamiento es aplicable para todas las autoridades, al tratarse de una ley general.

A continuación, la señora **Ministra Ana Margarita Ríos Farjat** indicó que el artículo 23, fracción II, creaba cargas gravosas, pues establece una reserva *a priori* de la información, en contravención a lo dispuesto en la ley general, por lo que propiciaba un marco de discrecionalidad, al no precisar quién habrá de determinar cuál es la información cuya revelación puede ser utilizada para alcanzar o potenciar una amenaza a la seguridad pública o a las instituciones del Estado.

Expuestos los comentarios anteriores, el Ministro Presidente sometió el asunto a votación, de la cual resultaron seis votos en contra de la propuesta y por la validez del precepto, de las señoras y los señores **Ministros Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**. La señora **Ministra Ana Margarita Ríos Farjat** y los señores **Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Luis María Aguilar Morales y Ponente Alberto Pérez Dayán** votaron a favor de la propuesta de invalidez.

Por lo anterior, se reconoció la validez del artículo 23, fracción II, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas.

Acto seguido, el señor **Ministro Ponente Alberto Pérez Dayán** propuso reconocer la validez del artículo 23, fracción III, impugnado, en el que se estableció que se considerará reservada la información y los materiales, de cualquier especie, que sean producto de una intervención de comunicaciones privadas autorizadas, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes reglamentarias correspondientes.

Refirió que dicho precepto no viola el derecho de acceso a la información, ni el principio de máxima publicidad, ya que la propia Constitución establece claramente el derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, así como la excepción al mismo, consistente en que el acceso lo solicite el Ministerio Público y lo autorice un juez federal.

En contra de dicha propuesta y por la inconstitucionalidad del precepto se posicionó el señor **Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá**, al considerar que, si bien la Constitución prevé la inviolabilidad de las comunicaciones privadas, así como los supuestos de excepción, lo cierto es que la norma impugnada se refiere a la clasificación que se dará a la información que se obtenga legalmente, derivada de las intervenciones autorizadas, de tal manera que alude a información susceptible de sujetarse a criterios de reserva o confidencialidad desde el punto de vista de la transparencia y el acceso a la información.

También se posicionaron en contra del proyecto los señores **Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Luis María Aguilar Morales y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena por considerar que se trataba de una materia propia del ámbito federal e

indisponible para los Estados; el Ministro Aguilar Morales, al advertir que en un precedente relativo a la legislación de Jalisco votó por la invalidez de un precepto de contenido similar, y el señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, al estimar que la norma incidía en la materia procedimental penal, respecto de la cual las entidades federativas no están facultadas para legislar.

Se sometió el asunto a votación, de la cual resultaron seis votos a favor de la propuesta, de las señoras y los señores **Ministros Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek y Ponente Alberto Pérez Dayán.** La señora **Ministra Ana Margarita Ríos Farjat** y los señores **Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Luis María Aguilar Morales y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea** votaron en contra de la propuesta.

Con base en el resultado de la votación, se reconoció la validez del artículo 23, fracción III, de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas.

Posteriormente, el señor **Ministro Ponente Alberto Pérez Dayán** propuso declarar la invalidez del artículo 30 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, en el cual se estableció la prohibición de proporcionar a las autoridades y a los particulares las imágenes con o sin sonido obtenidas por actividades de videovigilancia, salvo los casos establecidos en esa ley. Lo anterior, al considerar que dicho precepto contempla una reserva absoluta de información que es contraria a los principios de acceso a la información y de máxima publicidad.

Al someter el asunto a votación, las señoras y los señores **Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Luis María Aguilar Morales, Norma Lucía Piña Hernández, Ana Margarita Ríos Farjat, Javier Laynez Potisek y Ponente Alberto Pérez Dayán** votaron a favor del proyecto. La señora **Ministra Yasmín Esquivel Mossa**, así como los señores **Ministros José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea** votaron en contra.

Al no haberse alcanzado la votación necesaria para declarar la invalidez del precepto (ocho votos), se desestimó la acción de inconstitucionalidad.

Enseguida, el señor **Ministro Ponente Alberto Pérez Dayán** propuso al Pleno invalidar el artículo 33 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, en la parte que establece que las grabaciones en las que no aparezca persona alguna tendrán el carácter de información reservada. Lo anterior, al considerar, entre otros aspectos, que dicho precepto establecía una reserva absoluta de información, contraria a los principios de acceso a la información y máxima publicidad.

Se sometió a votación la propuesta, de la cual resultó una mayoría de seis votos en contra y por la validez de la norma, de las señoras y los señores **Ministros Yasmín Esquivel Mossa, José Fernando Franco González Salas⁵, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Norma Lucía Piña Hernández,**

⁵ **Voto concurrente**

El señor **Ministro José Fernando Franco González Salas** formuló voto concurrente, en el que expresó que, en su opinión, debió reconocerse la validez del artículo 30 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, ya que, de una interpretación sistemática del mismo, a la luz del diverso artículo 22 del ordenamiento aludido, podía advertirse que no establecía una reserva absoluta de información.

Lo anterior lo sustentó en que la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, en el capítulo VI denominado "Administración y destino de la información", en el artículo 22, prevé que la información obtenida por los sistemas de videovigilancia debe registrarse, clasificarse y tratarse de conformidad con lo establecido en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en la Ley de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados, ambas del estado de Zacatecas.

En ese sentido, refirió que, en virtud de la remisión que realiza el precepto señalado a las leyes en materia de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales vigentes en el Estado, en las que se establecen disposiciones de clasificación de la información bajo la aplicación de la prueba de daño, la interpretación sistemática conlleva considerar que la norma impugnada no establece una reserva absoluta de información.

Javier Laynez Potisek y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat y los señores Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Juan Luis González Alcántara Carrancá, Luis María Aguilar Morales y Ponente Alberto Pérez Dayán votaron a favor del proyecto.

Derivado de la votación anterior, se reconoció la validez del artículo 33, en su porción normativa "las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada", de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas.

Finalmente, se aprobó suprimir el apartado de efectos que contemplaba el proyecto, puesto que no se alcanzó la invalidez de los preceptos impugnados. Se aprobaron los puntos resolutiveos ajustados.⁶

**Suprema Corte de Justicia de la Nación
Secretaría General de la Presidencia
Dirección General de Casas de la Cultura Jurídica**

Dirección de Normatividad y Crónicas
Chimalpopoca 112, Piso 3, Col. Centro, Cuauhtémoc,
C. P. 06080, Ciudad de México, México

⁶ **Puntos Resolutiveos**

PRIMERO. Es **procedente pero infundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se **desestima** la presente acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 30 de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto # 407, publicado en el *Periódico Oficial* de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil dieciocho, de conformidad con lo establecido en el considerando noveno de esta decisión.

TERCERO. Se **reconoce la validez** de los artículos 23, fracciones I, II y III, y 33, en su porción normativa 'las grabaciones en las que no aparezca alguna persona física identificada o identificable, tendrán el carácter de información reservada', de la Ley de Videovigilancia para el Estado de Zacatecas, expedida mediante Decreto # 407, publicado en el *Periódico Oficial* de dicha entidad federativa el veintidós de agosto de dos mil dieciocho, en términos de los considerandos sexto, séptimo, octavo y décimo de esta decisión.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.