

AMPARO EN REVISIÓN 484/2018
RECURRENTE Y QUEJOSO: *****

PONENTE: MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ.
SECRETARIO: HORACIO VITE TORRES.

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.”**¹, a continuación se hace público el fragmento del proyecto de sentencia del amparo en revisión 484/2018, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

¿Fue correcta la declaración del Juez de Distrito en el sentido de que la reserva de información establecida en el artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales, coincide con el objeto de las restricciones temporales en el ejercicio del derecho al acceso a la información pública previsto en el artículo 6, apartado A, fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos?

60. La respuesta a dicho cuestionamiento es en sentido negativo. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera sustancialmente fundado el **agravio sexto** hecho valer por el recurrente, suficiente para revocar la sentencia pronunciada por el Juez Décimo de Distrito en Materia de Amparo Penal de la Ciudad de México, en el juicio de amparo indirecto 748/2017.
61. Ello, pues la restricción de acceso a la información respecto de los actos de investigación, prevista en el párrafo primero del artículo 218 del

¹ Jurisprudencia P./J. 53/2014 (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 12, Noviembre de 2014, Tomo I, Página: 61.

Código Nacional de Procedimientos Penales, tal como lo indica el recurrente, **no supera la tercera grada del test de proporcionalidad en derechos fundamentales**; esto es, la proporcionalidad en sentido estricto. Lo cual, evidentemente, torna inconstitucional el numeral de que se trata, al vulnerar el derecho humano al acceso a la información pública y, como consecuencia, debe revocarse la decisión del juez de Distrito. Esto, atento a las consideraciones que se expondrán a continuación.

62. En principio, debe tenerse en cuenta que artículo combatido es del tenor siguiente:

Artículo 218. Reserva de los actos de investigación

Los registros de la investigación, así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos, los registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, son estrictamente reservados, por lo que únicamente las partes, podrán tener acceso a los mismos, con las limitaciones establecidas en este Código y demás disposiciones aplicables.

La víctima u ofendido y su Asesor Jurídico podrán tener acceso a los registros de la investigación en cualquier momento.

El imputado y su defensor podrán tener acceso a ellos cuando se encuentre detenido, sea citado para comparecer como imputado o sea sujeto de un acto de molestia y se pretenda recibir su entrevista, a partir de este momento ya no podrán mantenerse en reserva los registros para el imputado o su Defensor a fin de no afectar su derecho de defensa. Para los efectos de este párrafo, se entenderá como acto de molestia lo dispuesto en el artículo 266 de este Código.

En ningún caso la reserva de los registros podrá hacerse valer en perjuicio del imputado y su Defensor, una vez dictado el auto de vinculación a proceso, salvo lo previsto en este Código o en las leyes especiales.

Para efectos de acceso a la información pública gubernamental, el Ministerio Público únicamente deberá proporcionar una versión pública de las determinaciones de no ejercicio de la

acción penal, archivo temporal o de aplicación de un criterio de oportunidad, siempre que haya transcurrido un plazo igual al de prescripción de los delitos de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en el Código Penal Federal o estatal correspondiente, sin que pueda ser menor de tres años, ni mayor de doce años, contado a partir de que dicha determinación haya quedado firme.

63. Por su parte, en relación con el derecho de acceso a la información pública, el artículo 6 de la Constitución Federal establece lo que sigue:

Artículo 6. [...]. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión (Párrafo adicionado DOF 11-06-2013)

[...]

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente: (Párrafo adicionado DOF 11-06-2013)

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: [Párrafo reformado (para quedar como apartado A) DOF 11-06-2013. Reformado DOF 29-01-2016]

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información. (Fracción reformada DOF 07-02-2014)

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución. (Fracción reformada DOF 07-02-2014)

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos. (Fracción reformada DOF 07-02-2014)

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

[...]

64. Ahora bien, desde la resolución de la controversia constitucional 61/2005, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció que el derecho humano o fundamental de acceso a la información tiene una naturaleza dual o bifronte. Por una parte, es un derecho individual y, por otra parte, es un derecho social. El criterio a

que nos referimos se encuentra plasmado en la jurisprudencia P./J. 54/2008².

65. En cuanto al sentido y alcance del derecho fundamental de que se trata deben retomarse las consideraciones sustentadas por esta Primera Sala, al resolver por unanimidad de votos el amparo en revisión 168/2011, en sesión de treinta de noviembre de dos mil once³. Reiteradas en la resolución del amparo en revisión 173/2012, en sesión de seis de febrero de dos mil trece⁴.
66. En el referido precedente se analizó el derecho de acceso a la información, de conformidad con el contenido del artículo 6 de la Constitución Federal, previó a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el once de junio de dos mil trece, siete de febrero de dos mil catorce y veintinueve de enero de dos mil dieciséis.
67. Los cambios sustanciales del precepto constitucional, consecuentes a las aludidas reformas, se ejemplifican en el cuadro siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
Texto analizado en los amparos en revisión 168/2011 y 173/2012.	Texto posterior a las reformas de dos mil trece, dos mil catorce y dos mil dieciséis.
Artículo 6. [...]	Artículo 6. [...]. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, junio de 2008, página 743, que lleva por título: “ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL”.

³ De los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, quien se reservó el derecho de formular voto concurrente, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente y Ponente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea.

⁴ Por mayoría de tres votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reserva el derecho de formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz (Ponente en ambos asuntos) y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. En contra de los emitidos por los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y entonces Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

De este asunto derivaron las tesis aisladas 1a. CCXVII/2013 (10a.) y 1a. CCXVI/2013 (10a.), publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro XXII, julio de 2013, tomo 1, páginas 533 y 552, respectivamente, con los rubros: “ACCESO A LA AVERIGUACIÓN PREVIA. EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y SEXTO, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, TRANSGREDE EL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN” y “AVERIGUACIÓN PREVIA. LA RESTRICCIÓN A SU ACCESO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y SEXTO, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, ES DESPROPORCIONAL”.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, 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 federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes. III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión. V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos. VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales. VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.	Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión (Párrafo adicionado DOF 11-06-2013) [...] Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente: (Párrafo adicionado DOF 11-06-2013) 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: [Párrafo reformado (para quedar como apartado A) DOF 11-06-2013. Reformado DOF 29-01-2016] I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información. (Fracción reformada DOF 07-02-2014) II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes. III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución. (Fracción reformada DOF 07-02-2014) V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán, a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que
---	--

	permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos. (Fracción reformada DOF 07-02-2014) VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales. VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes. VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley. [...]
--	--

68. Como se puede observar, mediante esa reestructuración del precepto constitucional, el Poder Reformador de la Constitución General estableció un nuevo paradigma constitucional en materia del ejercicio del derecho al acceso a la información pública.
69. No obstante, cabe destacar la subsistencia del texto que fue materia de análisis por esta Primera Sala en los precedentes citados. Actualmente dotan contenido al apartado A, del artículo 6 Constitucional, por lo que, con los matices necesarios, el criterio de este órgano colegiado sobre el derecho humano de que se trata puede reiterarse válidamente.
70. Precisado lo anterior, esta Primera Sala ante lo fundado del agravio del recurrente que se analiza, insiste en que el contenido esencial del derecho de acceso a la información y la regla general, lo encontramos en la normativa constitucional en vigor, cuando en la fracción I del apartado A del artículo 6 se establece que 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 únicamente puede ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.

71. Asimismo, el señalamiento expreso de que esos sujetos –obligados– deben documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones. Siendo la ley secundaria en la cual se determinan los supuestos específicos bajo los cuales procede la declaración de inexistencia de la información.
72. Aunado a ello, encontramos el señalamiento en la diversa fracción III, en cuanto a que toda persona, sin acreditar interés alguno o justificar su utilización, puede tener acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.
73. Para procurar la efectiva tutela del derecho humano, en la fracción IV se precisa que han de establecerse mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales deben sustanciarse ante los organismos autónomos especializados e imparciales.
74. A nivel judicial, se ha reconocido la posición preferencial del derecho de acceso a la información frente a los intereses que pretenden limitarlo, así como su operatividad por regla general frente a las limitaciones que excepcionalmente se establezcan en la ley. Esto en tesis aislada 2a. LXXXVIII/2010⁵, de la Segunda Sala del Alto Tribunal, que esta Primera Sala comparte.

⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXXII, agosto de 2010, página 463, de rubro “INFORMACIÓN PÚBLICA. ES AQUELLA QUE SE ENCUENTRA EN

75. Por lo que se refiere a la litis en el presente recurso, esta Primera Sala sostiene que el artículo 6 de la Constitución Federal establece como límites del derecho a la información: 1. el interés público, 2. la seguridad nacional y 3. la vida privada y los datos personales.
76. Lo anterior, encuentra relación con el artículo 1, párrafo primero, de la Constitución General, en el cual se establece que los derechos fundamentales pueden restringirse o suspenderse en ciertas condiciones y con determinados requisitos. Asimismo, en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁶ se prevé que las restricciones permitidas a los derechos y libertades no pueden ser aplicadas sino conforme a las leyes que se dicten en razón del interés general y de acuerdo al propósito para el cual han sido establecidas.
77. Al margen de lo anterior, la regulación normativa que establezca los supuestos por los cuales se restrinjan los derechos humanos no puede ser arbitraria, sino que los límites previstos en los invocados ordenamientos sirven como elementos que el juez constitucional debe tomar en consideración para declararlas válidas.
78. Sobre las restricciones a los derechos humanos⁷, la interpretación armónica y sistemática de los artículos citados permite concluir que los requisitos para considerarlas válidas son:

POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO Y ORGANISMO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, SIEMPRE QUE SE HAYA OBTENIDO POR CAUSA DEL EJERCICIO DE FUNCIONES DE DERECHO PÚBLICO”.

⁶ “**Artículo 30.** Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”.

⁷ “El concepto de restricción de un derecho fundamental no parece presentar problemas; éstos resultan exclusivamente de la determinación del contenido y alcance permitidos de las restricciones como así también de la distinción entre restricción, por una parte, y cosas tales como regulaciones, configuraciones y concreciones, por otra”. Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, p. 267. Así, dicho autor para abordar el análisis de las restricciones a los derechos fundamentales refiere que la doctrina ha formulado –principalmente– dos teorías: la externa que consiste en el derecho y su restricción como dos aspectos distintos pero que se relacionan; y la interna que sostiene que solamente existe el derecho

- a) Que se establezcan en una ley formal y material (**principio de reserva de ley**) dictada en razón del *interés general o público*⁸, en aras de garantizar los diversos derechos de igualdad y seguridad jurídica (requisito formal)⁹; y,
- b) Que cumplan con los requisitos de un **test de proporcionalidad**, esto es, que sean necesarias, que persigan un interés o finalidad legítima, que sean razonables y ponderables en una sociedad democrática (requisitos materiales)¹⁰.

Al respecto son aplicables las jurisprudencias 1a./J.55/2006¹¹ y 1a./J. 2/2012¹².

79. Ahora bien, esta Primera Sala coincide con el criterio que sostiene la Segunda Sala de esta Suprema Corte¹³, en el sentido de que no hay impedimento alguno para que el intérprete de la constitución practique

con un determinado contenido, en donde el concepto de restricción (inmanente) se sustituye por el de límite y lo importante reside no en el límite en sí, sino en determinar cuál es el contenido de ese derecho. Cada una de estas teorías tiene un anclaje ideológico. La externa en la teoría individualista del Estado y la interna en la teoría social del órgano político. *Id.*, pp. 268 a 271.

⁸ Para efectos del análisis que se realiza en esta ejecutoria se asimila el interés general al interés público, en razón de que es la generalidad de la sociedad la que se encuentra interesada en la vigencia de sus derechos para lo cual el interés de ésta se torna en público al establecerse en un ordenamiento normativo por parte del Estado.

⁹ Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, serie A No. 6, párrs. 26-29 y sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Claude Reyes y otros v. Chile*, de 19 de septiembre de 2006, párr. 89.

¹⁰ En este sentido, *Cfr.*, *Caso Palamara Iribarne*, sentencia de 22 de noviembre de 2005, serie C No. 135, párr. 69; *Caso Ricardo Canese*, sentencia de 31 de agosto de 2004, serie C No. 111, párrs. 77-80; *Caso Herrera Ulloa*, sentencia de 2 de julio de 2004, serie C No. 107, párrs. 108-111 y Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 30-33 y 43 y caso *Claude Reyes y otros*, de 19 de septiembre de 2006, párrs. 90 y 91.

¹¹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL".

¹² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, libro V, febrero de 2012, página 533, de rubro: "RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS".

¹³ *Cfr.* la jurisprudencia 2a./J. 163/2017 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 49, tomo I, diciembre de 2017, página 487 (registro 2015828) "RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. SU CONTENIDO NO IMPIDE QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LAS INTERPRETE DE LA MANERA MÁS FAVORABLE A LAS PERSONAS, EN TÉRMINOS DE LOS PROPIOS POSTULADOS CONSTITUCIONALES".

un examen de interpretación más favorable entre normas de la propia disposición constitucional, delimitando sus alcances de forma conexa con el resto del texto constitucional, máxime que su aplicación no ha de realizarse de manera indiscriminada, en virtud del ejercicio hermenéutico que envuelva la forma más favorable posible, como producto de una interpretación sistemática de todos los postulados, sin vaciar de contenido la disposición restrictiva de que se trate.

80. En ese sentido, el principio *pro persona* establecido en el párrafo segundo del artículo 1 de la Constitución General, no sólo opera como criterio de interpretación para alcanzar la mayor protección de los derechos humanos que se aduzcan violados, sino también lo hace en los casos de restricciones a éstos, buscando la interpretación más acotada cuando se trata de analizar dichas restricciones. En otras palabras, el mencionado principio tiene dos facetas, una positiva consistente en alcanzar la mayor protección y una negativa tendente a delimitar la restricción al derecho humano en la mayor medida posible, siempre y cuando se cumplan con los principios de legalidad y proporcionalidad.
81. En ese marco de referencia, como se adelantó, el derecho de acceso a la información tiene, entre otras restricciones, la relativa al interés general o público.
82. Ciertamente, en el artículo 6, apartado A, fracciones I y II, de la Constitución Federal se establece, por una parte, que toda la información pública **sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional en los términos que fijan las leyes** y; por otra, que la información relativa a la vida privada y datos personales está protegida en los términos y con las **excepciones** que fijan las leyes.

83. Al respecto, en el numeral 13. 2, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se dispone que el ejercicio del derecho de acceso a la información se sujeta a la no afectación del *orden público*. En similar sentido, el artículo 19. 3, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece que dicho derecho se encuentra limitado por el *orden público*.
84. Desarrollado lo hasta ahora expuesto, y en aras de verificar si se satisfacen los estándares de contraste antes señalados, en primer lugar, la regulación de las distintas restricciones al aludido derecho **se establecen en diversos ordenamientos formal y materialmente legislativos**, entre ellos, en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y en el Código Nacional de Procedimientos Penales. Así, pues, se satisface el requisito formal exigido para considerarlas válidas.
85. Por lo que hace a los requisitos materiales de las restricciones al derecho de acceso a la información, el Pleno de esta Suprema Corte ha reconocido que su ejercicio se encuentra limitado tanto por los intereses nacionales y de la sociedad, como por los derechos de terceros. Tal y como se concluye de la tesis P. LX/2000¹⁴.
86. Por tratarse de restricciones al derecho de acceso a la información, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece dos criterios bajo los cuales la información podrá clasificarse y, con ello, limitar el acceso de los particulares a la misma: el de “información reservada” y el de “información confidencial”.

¹⁴ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XI, abril de 2000, página 72, de rubro “DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS”.

87. En la especie, para proteger el interés general o público –principio reconocido como uno de los límites constitucionalmente válidos para restringir el derecho de acceso a la información pública y que utilizó el juez federal para validar la constitucionalidad de precepto reclamado–, el artículo 113 de la Ley General estableció como criterio de clasificación el de “información reservada”.
88. El precepto citado establece un catálogo genérico de lineamientos bajo los cuales deberá reservarse la información, lo cual procederá cuando la difusión de la información pueda, entre otros casos: poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona; obstruir las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes o recaudación de contribuciones, **prevención o persecución de delitos**, los procedimientos para fincar responsabilidad a los Servidores Públicos; la que contenga opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos; afecte los derechos del debido proceso; **se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público**, y las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en la Ley General; así como las previstas en tratados internacionales.
89. En ese sentido, el artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales –impugnado por el recurrente quejoso– establece que sólo tendrán acceso a los registros de la investigación así como demás datos ahí señalados determinados sujetos y todo lo que esté relacionado con ésta, es estrictamente reservado.
90. Ahora bien, tomando en cuenta lo previsto en las fracciones I y II del apartado A del artículo 6 de la Constitución Federal, se admiten

excepciones al acceso a la información pública para proteger el **interés general o público**, la seguridad nacional, la vida privada y los datos personales.

91. Consecuentemente, es momento de corroborar si las restricciones al derecho de acceso a la información previstas en el numeral reclamado cumplen con los requisitos materiales para considerarlas válidas. Esto es, debe analizarse si son necesarias, cuál es el interés o finalidad legítima que persiguen y si superan un test de proporcionalidad en sentido estricto.
92. En cuanto al primer requisito, consistente en la **necesidad** de la restricción al derecho humano o fundamental, es útil traer a colación lo sustentado por la Corte Europea de Derechos Humanos al respecto; en la medida en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al emitir la opinión consultiva OC-5/85, relativa a la Colegiación Obligatoria de Periodistas, solicitada por el Gobierno de Costa Rica, acudió a lo resuelto por aquélla con relación a la interpretación de tal requisito, siendo dicho criterio orientador para acotar la restricción al derecho humano que se analiza, de conformidad con el principio pro persona y en los términos de la tesis aislada P. LXVI/2011 (9a.)¹⁵, aplicada *contrario sensu*.
93. En el párrafo 46 de la referida opinión consultiva, la Corte Interamericana citó el caso *The Sunday Times vs Reino Unido*, sentencia de 26 abril de 1979, serie A, número 30, párrafos números 59 y 62, de la Corte Europea, cuando dentro de los primeros pronunciamientos de ésta al respecto –si no es que el primero– fue con motivo del caso *Handyside vs el Reino Unido* –como incluso se

¹⁵ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, página 550, titulada: “CRITERIOS EMITIDOS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CUANDO EL ESTADO MEXICANO NO FUE PARTE. SON ORIENTADORES PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEAN MÁS FAVORABLES A LA PERSONA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

reconoce en el primer precedente mencionado—, sentencia de siete de diciembre de mil novecientos setenta y seis, serie A, número 24, párrafo 48, en donde interpretó la frase del artículo 10. 2 del Convenio Europeo de los Derechos Humanos¹⁶, relativa a que el derecho de acceso a la información puede ser sometido a ciertas restricciones previstas en la Ley que constituyan “medidas necesarias en una sociedad democrática” para, entre otros supuestos, prevenir el delito¹⁷.

¹⁶ “Artículo 10.

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.
2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones, previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial”.

¹⁷

48 [...] La Cour note à cette occasion que si l'adjectif "nécessaire", au sens de l'article 10 par. 2 (art. 10-2), n'est pas synonyme d'"indispensable" (comp., aux articles 2 par. 2 et 6 par. 1 (art. 2-2, art. 6-1), les mots "absolument nécessaire" et "strictement nécessaire" et, à l'article 15 par. 1 (art. 15-1), le membre de phrase "dans la stricte mesure où la situation l'exige", il n'a pas non plus la souplesse de termes tels qu'"admissible", "normal" (comp. l'article 4 par. 3 (art. 4-3)), "utile" (comp. le premier alinéa de l'article 1 du Protocole n° 1 (P1-1)), "raisonnable" (comp. les articles 5 par. 3 et 6 par. 1 (art. 5-3, art. 6-1)) ou "opportun". Il n'en appartient pas moins aux autorités nationales de juger, au premier chef, de la réalité du besoin social impérieux qu'implique en l'occurrence le concept de "nécessité".	48. [...] La Corte nota en esta ocasión que si el adjetivo "necesario" en el sentido del artículo 10, párr. 2 (art. 10-2), no es sinónimo de "indispensable" (cfr., los artículos 2, párr. 2 y 6. 1 (art. 2.2, art. 6-1), las palabras "absolutamente necesario" y "estrictamente necesario" y, en el artículo 15, párr. 1 (art. 15-1), la frase "en la estricta medida requerida o la situación exigida"), no tiene tampoco la flexibilidad de expresiones tales como "admisible", "normal" (véase el artículo 4. 3 (art. 4.3)), "útil" (véase el párrafo primero del artículo 1 de Protocolo N° 1 (P1-1)), "razonable" (cfr. artículos 5, párr. 3 y 6. 1 (art. 5.3, art. 6-1)) u "oportuno". Por ello no corresponde menos a las autoridades nacionales juzgar, en primer lugar, la realidad de una necesidad social imperiosa que implica en este caso el concepto de "necesidad".
Dès lors, l'article 10 par. 2 (art. 10-2) réserve aux États contractants une marge d'appréciation. Il l'accorde à la fois au législateur national ("prévues par la loi") et aux organes, notamment judiciaires, appelés à interpréter et appliquer les lois en vigueur (arrêt Engel et autres du 8 juin 1976, série A n° 22, pp. 41-42, par. 100; comp., pour l'article 8 par. 2 (art. 8-2), l'arrêt de Wilde, Ooms et Versyp du 18 juin 1971, série A n° 12, pp. 45-46, par. 93, et l'arrêt Golder du 21 février 1975, série A n° 18, pp. 21-22, par. 45).	Por lo tanto, el artículo 10, párr. 2 (art. 10-2) reserva a los Estados contratantes un margen de apreciación. A la vez se otorga este margen al legislador nacional ("previstas por la ley"), y a los órganos, especialmente judiciales, llamados a interpretar y aplicar las leyes en vigor (sentencia <i>Engel y otros</i>, de 8 de junio de 1976, Serie A No. 22, pp. 41-42, párrafo 100;. comp. al artículo 8, párrafo 2 (art. 8-2), la sentencia de <i>Wilde, Ooms y Versyp</i> de 18 de junio de 1971, Serie A No. 12, p 45-46,. 93, y la sentencia <i>Golder</i> de 21 de febrero de 1975, Serie A No. 18, pp. 21-22., párr. 45). Traducción del libre del francés.

94. Con base en el criterio del caso *Handyside* –reiterado en el diverso *The Sunday Times*– la CIDH en la opinión consultiva de mérito concluyó:

46. Es importante destacar que la Corte Europea de Derechos Humanos al interpretar el artículo 10 de la Convención Europea, concluyó que "necesarias", sin ser sinónimo de "indispensables", implica la "existencia de una necesidad social imperiosa" y que para que una restricción sea "necesaria" no es suficiente demostrar que sea "útil", "razonable" u "oportuna". (Eur. Court H. R., **The Sunday Times case**, judgment of 26 April 1979, Series A no. 30, párr. no. 59, págs. 35-36). Esta conclusión, que es igualmente aplicable a la Convención Americana, sugiere que la "necesidad" y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión fundadas sobre el artículo 13.2, dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquélla que restrinja en menor escala el derecho protegido. Dado este estándar, no es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho que el artículo 13 garantiza y no limiten más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado en el artículo 13. Es decir, la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo. (**The Sunday Times case**, supra, párr. no. 62, pág. 38; ver también Eur. Court H. R., **Barthold** judgment of 25 March 1985, Series A no. 90, párr. no. 59, pág. 26).

95. Siguiendo los estándares internacionales señalados, la restricción al derecho humano de acceso a la información pública debe justificarse en razón de la existencia de una "*necesidad social imperiosa*"¹⁸ que esté orientada a satisfacer el "*interés público imperativo*"¹⁹.
96. En el caso del precepto tildado de inconstitucional, ¿cuál es la "*necesidad social imperiosa*" que justifica la restricción a dicho derecho? La respuesta a este cuestionamiento reside –nada más y nada menos– en el objetivo colectivo del Estado de prevenir, investigar, perseguir y castigar los delitos cometidos en la sociedad.

¹⁸ Este requerimiento encuentra su génesis en el plano fáctico.

¹⁹ Dicho concepto se desarrolla en un plano normativo.

97. Ciertamente, en cualquier forma de organización estatal moderna la importancia de mantener el orden social, y en específico por lo que a las conductas criminales se refiere, es una condición de existencia de la vida e integridad física del ser humano, pues sin él no podrían desarrollarse éstas. A su vez también resulta ser una condición de posibilidad para ejercer los demás derechos humanos, en especial, la dignidad humana como fundamento de éstos. Precisamente para salvaguardar este valor superior, cuando se cometen acciones u omisiones contrarias a los bienes que la sociedad considera valiosos y dignos de tutela, es necesario que el Estado adopte medidas al respecto previendo como delitos tales conductas en las leyes penales.
98. En ese sentido, por regla general se encomienda a la autoridad estatal –no a los particulares– la prevención, investigación, persecución y castigo de tales conductas contrarias a los bienes que jurídicamente se consideran valiosos por la sociedad.
99. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 17, 21 y 102, apartado A, establece, en lo que importa al caso, los derechos humanos de acceso a la justicia y tutela jurisdiccional efectiva; la facultad del Ministerio Público de investigar los delitos y ejercer acción penal ante los tribunales, así como la organización de dicha autoridad, los requisitos para ser titular de la misma y las funciones que desempeña.
100. Dentro de las funciones que desempeña el Ministerio Público ciertamente adquiere una importancia mayúscula *la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos*, la solicitud de medidas cautelares en contra de los imputados, buscando y presentando datos o medios de prueba que acrediten la participación de éstos en los hechos considerados como delitos, además de pugnar porque los juicios se

resuelvan de manera pronta y expedita, solicitando la aplicación de las penas a la autoridad judicial, entre otras.

101. En cuanto a dicha temática, el Pleno de esta Suprema Corte en la tesis aislada P. LXIII/2010²⁰ sostuvo que el derecho de acceso a la justicia está referido a la función jurisdiccional desarrollada por los tribunales, pero también debe entenderse vinculado, particularmente en el caso de la justicia penal, con la investigación y persecución de los delitos, función asignada al Ministerio Público, pues tal prerrogativa tiene como presupuesto lógico, en una relación de interdependencia, la efectiva investigación de los delitos.
102. Precisó el Pleno que esa obligación de investigar y perseguir los actos delictuosos debe asumirse por el Estado como una obligación propia y no como un mero trámite, ni su avance debe quedar a la gestión de los particulares afectados o de sus familiares, sino que realmente debe tratarse de una investigación seria, imparcial y efectiva, utilizando todos los medios legales disponibles que permitan la persecución, captura, enjuiciamiento y, en su caso, sanción a los responsables de los hechos, especialmente cuando están involucrados agentes estatales.
103. Ello es así, porque en el respeto a los derechos humanos, particularmente los relativos a la vida y a la integridad física, el Estado debe asumir una conducta activa y decidida para prevenir su vulneración, a través de las acciones legislativas, administrativas y judiciales necesarias, además de acometer lo necesario para que, en caso de ser vulnerados, las conductas respectivas puedan ser sancionadas.

²⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIII, enero de 2011, página 25, de rubro: “DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. LA INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS CONSTITUYEN UNA OBLIGACIÓN PROPIA DEL ESTADO QUE DEBE REALIZARSE DE FORMA SERIA, EFICAZ Y EFECTIVA”.

104. Consecuentemente, la *“necesidad social imperiosa”* orientada a prevenir, investigar, perseguir y castigar los delitos cometidos en la sociedad por parte del Estado mexicano, a través del Ministerio Público, satisface un *“interés público imperativo”* que justifica la restricción al derecho de acceso a la información respecto a la clasificación de reservada de la contenida en las carpetas de investigación.
105. Pero, ¿en qué consiste ese *“interés público imperativo”* que justifica la restricción al invocado derecho humano y que además se exige como requisito material para considerarla válida?
106. El *interés público o general* es un concepto jurídico indeterminado²¹ pero determinable que ha sido motivo de pronunciamiento jurisprudencial por parte de esta Suprema Corte y que se identifica —principalmente— con los intereses de la colectividad.
107. La estimación del *interés público* debe ser determinada y acatada —al igual que la obligación prevista en el artículo 1, párrafo tercero, de la Carta Magna— por todas las autoridades del Estado mexicano, es decir, legislativas, ejecutivas y judiciales. En el caso de estas últimas, y de los jueces constitucionales en específico, particular relevancia adquiere cuando se dota de contenido dicho concepto en cada caso concreto puesto a su consideración.
108. La investigación preliminar de los delitos se ha considerado por esta Suprema Corte como *una función de orden público que per se no*

²¹ Cabe señalar que la utilización de este tipo de conceptos por el legislador, y en el caso, por el constituyente, no implica que *per se* las leyes dictadas por el primero resulten inconstitucionales. Al respecto es aplicable la jurisprudencia 1a./J. 1/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIII, febrero de 2006, página 357, de rubro: “LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE QUE ESTABLEZCAN CONCEPTOS INDETERMINADOS”.

transgrede derecho humano alguno, sino restringe éstos en aras de cumplir con aquella obligación constitucional ineludible encomendada a las autoridades²².

109. Así, el interés o finalidad legítima perseguida con la restricción al derecho de mérito a partir del establecimiento del precepto reclamado, responde al *interés general o público* que tiene la sociedad a través del Estado de investigar y perseguir los delitos. Por tal razón, el carácter de *imperativo* de este interés deviene evidente.
110. Además, otro interés o finalidad que debe tomarse en consideración es el relativo a *la protección de la vida privada y datos personales de los individuos* (artículo 6, apartado A, fracción II, de la Ley Fundamental) que han sido objeto de una conducta antijurídica que requiere ser investigada, perseguida y sancionada.
111. Esta Suprema Corte ha reconocido²³ que la etapa preliminar o de investigación²⁴ tiene por objeto determinar si hay fundamento para iniciar un proceso penal, mediante la obtención de datos de prueba que permitan sustentar la acusación y garantizar la defensa del indiciado. Esta etapa inicia con una denuncia o una querella y está a cargo –en una primera fase– del Ministerio Público, así como de la policía actuando bajo su conducción y mando, como lo dispone el primer párrafo del artículo 21 constitucional²⁵.

²² Cfr. Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, tomo XCIV, página 1597, en la tesis titulada “AVERIGUACIONES PREVIAS”.

²³ Amparo directo en revisión 669/2015, resuelto en sesión de veintitrés de agosto de dos mil diecisiete, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente), José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y la Ministra Presidenta Norma Lucía Piña Hernández. Los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena se reservaron el derecho a formular voto concurrente.

²⁴ Regulada del artículo 228 a 258 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

²⁵ **Artículo 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. [...].

112. Por lo tanto, cuando el Ministerio Público tiene conocimiento de un hecho que puede constituir un delito, debe promover y dirigir una investigación dentro de la que realiza las diligencias conducentes para el esclarecimiento de los hechos, mismas que deben quedar registradas en una carpeta de investigación que para tales efectos integre.
113. Ahora bien, cuando el Ministerio Público lo considere oportuno, o cuando estime necesaria la aplicación de medidas cautelares, podrá formalizar la investigación por medio de la intervención judicial. Para ello, conforme a lo que establece el artículo 16 constitucional²⁶, si el indiciado fue detenido en flagrancia o en atención a una orden de caso urgente, deberá ser puesto a disposición del juez de control en un plazo no mayor a 48 horas, quien convocará a una audiencia para verificar la legalidad de la detención y, de ser el caso, formule la imputación correspondiente.
114. A su vez, cuando no se tenga detenido, bastará que el Ministerio Público solicite al juez de control la celebración de una audiencia para la formulación de la imputación, en la que se le hará saber al indiciado que se desarrolla una investigación en su contra. Si éste no llegara a asistir o se trata de delitos que ameriten prisión preventiva oficiosa, el Ministerio Público puede solicitar orden de aprehensión para asegurar su comparecencia.

²⁶ **Artículo 16.** [...].

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley. [...].

115. Dentro de esta audiencia, generalmente denominada como inicial, el juez de control debe asegurarse de que el imputado conoce sus derechos y concederá la palabra al Ministerio Público, quien deberá exponer verbalmente el hecho delictivo imputado; las circunstancias de modo, tiempo y lugar de su comisión; la forma de intervención que se atribuye; y el nombre de su acusador. Posteriormente, el juez se cerciorará de que el imputado comprendió la acusación y le otorgará la oportunidad de contestar, si es su deseo. Adicionalmente, como se desprende del artículo 19 constitucional²⁷, a petición del Ministerio Público, el juez de control podrá imponer las medidas cautelares que considere pertinentes y resolverá sobre la vinculación a proceso dentro de la misma audiencia inicial o en su continuación.
116. Así las cosas, el juez de control podrá decretar auto de vinculación a proceso si considera que existen datos de prueba para establecer que se ha cometido un hecho que la ley señala como delito y que existe la probabilidad de que el imputado lo cometió o participó en su comisión. Además, en este acto, el juez de control debe fijar fecha para la

²⁷ **Artículo 19.** Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.

El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

[...].

audiencia de cierre de la investigación, tomando en consideración la naturaleza de los hechos atribuidos y la complejidad de la misma; la cual deberá celebrarse dentro de un plazo de dos a seis meses, dependiendo de si la pena máxima del delito excede o no de dos años de prisión.

117. En este orden de ideas, la audiencia de cierre de investigación concluye con la decisión del Ministerio Público de formular o no acusación en contra del imputado. De esta manera, existe la posibilidad de que esta etapa no concluya con una acusación, sino que el Ministerio Público solicite el sobreseimiento de la causa o la suspensión del proceso.
118. Por lo antes señalado se concluye que en el caso también se satisface el requisito material para validar la restricción al derecho humano que se analiza, consistente en que con su establecimiento se persiga un **interés o finalidad legítima** que se justifica en los términos de los artículos 1, 17, 21 y 102, apartado A, de la Constitución y 30 de la Convención Americana de los Derechos Humanos, en los que se establecen las posibilidades de restricción de los derechos humanos, el derecho de acceso a la justicia, la facultad del Ministerio Público de investigar y perseguir los delitos, solicitando la aplicación de las penas respectivas, buscando siempre el interés general de la sociedad y del Estado para el cual fue creada y establecida la restricción de mérito.
119. Ello es así, en la medida en que dentro de las posibilidades fácticas y normativas al alcance del legislador, la inclusión de dicha restricción –reserva de la información sobre registros de la investigación, documentos, objetos, registros de voz e imágenes o cosas relacionadas– para conseguir la referida finalidad –investigar, perseguir y solicitar se castiguen los delitos, así como proteger la vida privada y datos personales de los individuos que hayan sido objeto de éstos–,

persigue por tanto, cumplir con los referidos postulados constitucionales y convencionales.

120. Ahora, para justificar el interés o finalidad legítima perseguida con el precepto reclamado, consistente en mantener el *interés general o público, la seguridad nacional, la protección de la vida privada y datos personales* de los individuos que han sido objeto de un delito, desde la perspectiva de otro de los requisitos exigidos para ello, relativo a la **razonabilidad** de su plasmación legal, es útil –aunque no determinante para reconocer su validez, no obstante se trate de derechos humanos en los que el Órgano de Control Constitucional puede justificar su limitación o restricción aun en ausencia de razones en los casos de hechos notorios²⁸ o que se aparte de las expresadas en la exposición respectiva²⁹– acudir a los motivos que manifestó el legislador al implementar los preceptos normativos reclamados en aras de restringir el derecho de acceso a la información.
121. Para tal efecto, debe tenerse en consideración una cuestión metodológica previa, consistente en que por tratarse de un derecho humano, el escrutinio de los motivos o razones expuestos por el legislador para establecer restricciones a su ejercicio, será de carácter estricto o intenso, en virtud de que –se reitera– la existencia de más o menos motivos o razones para ello no trae como resultado, en

²⁸ Ilustra esta postura la jurisprudencia P./J. 136/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, enero de 2010, página 21, de rubro: “PROCESO LEGISLATIVO. PARA EMITIR UN JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD NO ES INDISPENSABLE QUE EL LEGISLADOR HAYA EXPRESADO ARGUMENTOS QUE JUSTIFIQUEN SU ACTUACIÓN EN EL PROCESO DE CREACIÓN NORMATIVA”.

²⁹ En esta tesitura es aplicable la jurisprudencia P./J. 15/1992, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, número 52, abril de 1992, página 11, de rubro: “LEYES. NO SON INCONSTITUCIONALES PORQUE SE APARTEN DE LA EXPOSICION DE MOTIVOS DE LAS INICIATIVAS QUE LES DAN ORIGEN”.

automático, una declaración de invalidez³⁰. Al respecto también son aplicables las jurisprudencias 1a./J. 84/2006³¹ y P./J. 28/2011³².

122. Es decir, se le exigirá al legislador ordinario una motivación reforzada de las razones que tuvo en cuenta para establecer la restricción al derecho humano de que se trata, en el caso, el derecho de acceso a la información pública. En tal sentido es aplicable la jurisprudencia 1a./J. 120/2009³³.
123. El legislador al establecer en el Código Nacional de Procedimientos Penales que la información contenida en la carpeta de investigación – los registros de la investigación, así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos, los registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados– es estrictamente reservada, buscó complementar la obligatoriedad de secrecía en los procesos penales –en razón del interés público que reside en ellos–, garantizando que sólo los interesados o las partes en el proceso tengan acceso al contenido de las diligencias, salvaguardando, como agregado, toda la información, documentos, objetos y cosas que estén relacionadas con la investigación.
124. Adicionalmente, estableció la seguridad de la reserva de información en los casos del derecho a la información pública, en donde únicamente se debe proporcionar una versión pública de las determinaciones de no

³⁰ Apoya esta conclusión la tesis aislada 1a. LX/2011, localizable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIII, abril de 2011, página 308, de rubro: “EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y DETERMINACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL LEGISLADOR: FUNCIONES QUE CUMPLEN EN EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS”.

³¹ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXIV, noviembre de 2006, página 29, de rubro: “ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES”.

³² Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXIV, agosto de 2011, página 5, de rubro: “ESCRUTINIO DE IGUALDAD Y ANÁLISIS CONSTITUCIONAL ORIENTADO A DETERMINAR LA LEGITIMIDAD DE LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RELACIÓN”.

³³ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXX, diciembre de 2009, página 1255, de rubro: “MOTIVACIÓN LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS”.

ejercicio de la acción penal, archivo temporal o de aplicación de un criterio de oportunidad y con las condicionantes de tiempo en relación a los plazos de la prescripción de los delitos.

125. Ahora, conviene preguntarse ¿se alcanza el fin constitucionalmente legítimo que se busca con el establecimiento de reserva de información en la investigación inicial? La respuesta a esta interrogante es en sentido positivo.
126. Cierto, la finalidad constitucionalmente buscada con la reserva de información en las carpetas de investigación, consistente en que el Estado mexicano prevenga, investigue, persiga y castigue los delitos cometidos, requiere que se generen las condiciones para tal efecto, por lo que se refiere a la autoridad que está realizando dicha función de orden público.
127. Ahora, con la clasificación de reserva de los registros de información y documentación contenida en las carpetas de investigación, el legislador pretendió cumplir con el mandato constitucional y convencional relativo a precisar cuáles son los supuestos normativos que por razones de *interés u orden público* deben establecerse en ley como excepciones y restricciones al derecho de acceso a la información.
128. Para tal efecto, el legislador homogeneiza el carácter de secrecía de los procesos penales a las investigaciones iniciales con las que los primeros se originan, estimando que los registros de información, documentación, objetos y cosas contenidas en las indagatorias deben considerarse estrictamente reservadas, en aras de proteger –como se dijo–, el *interés público o general* contenido en la *función de orden público* consistente en la investigación y persecución de los delitos atribuida al Ministerio Público y la policía a su cargo.

129. Además, el legislador tomando en cuenta que debe existir un equilibrio entre el derecho de acceso a la información y el *interés público*, estableció la restricción a dicho derecho humano contenida en el numeral 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales, partiendo de que *para efectos de la información pública sólo se debe proporcionar una versión pública relativa a las determinaciones de no ejercicio de la acción penal, archivo temporal o de aplicación de un criterio de oportunidad*³⁴.
130. Así, la reserva de registros de información, documentos, objetos y cosas contenidas en las carpetas de investigación debe ser accesible, para lo cual el legislador consideró que únicamente debe proporcionarse una versión pública de las determinaciones señaladas, pues en esos casos se ha considerado por el Ministerio Público que no existen conductas que configuren algún hecho considerado como delito, no subsistan datos que permitan continuar la indagatoria³⁵, las circunstancias que rodean al hecho materia de investigación tengan un impacto mínimo que genera la aplicación del criterio de oportunidad que lleve a abstenerse del ejercicio de la acción penal. Por lo que, entonces, *no se afecta gravemente su función de orden público* como autoridad del Estado y, en consecuencia, debe proporcionarse la información respectiva al no existir impedimento constitucional o convencional alguno.
131. Para el anterior efecto y en atención al imperativo constitucional relativo a que *la información pública sólo podrá ser reservada **temporalmente** por razones de interés público en los términos que fijen las leyes*, previsto en el artículo 6, apartado A, fracción I, de la Constitución Federal, el legislador estableció una condición consistente en que

³⁴ Artículo 218, párrafo quinto.

³⁵ Artículo 254 CNPP.

*hubiese transcurrido un plazo igual al de prescripción de los delitos de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en el Código Penal Federal o estatal correspondiente, sin que pueda ser menor de tres años, ni mayor de doce años, contado a partir de que dicha determinación haya quedado firme*³⁶.

132. Dicha modalidad para hacer operativo el derecho de acceso a la información remite a las reglas relativas a la prescripción de los delitos que se indagan en las carpetas de investigación en los términos del Código Penal Federal o Estatal, según se trate, para lo cual se estará al caso concreto, pero dicho plazo de prescripción de ningún modo puede ser inferior a tres ni superior a doce años, contado a partir de que la resolución de no ejercicio de la acción haya quedado firme, es decir, no se haya impugnado a través de los medios de defensa correspondientes.
133. La referencia temporal aludida se estableció por el legislador en aras de cumplir con el postulado relativo a que la reserva de información es temporal y no definitiva, para lo cual no sólo previó dicho plazo en el invocado *corpus iuris*, sino también en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, en donde el numeral 101 dispone que la información clasificada como reservada según el artículo 113 (Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público y obstruya la prevención o persecución de los delitos) podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años y, excepcionalmente, los sujetos obligados, con la aprobación de su Comité de Transparencia, pueden ampliar el periodo de reserva hasta por un plazo de cinco años adicionales, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación, mediante la aplicación de una prueba

³⁶ Artículo 218, párrafo quinto.

de daño. El periodo de reserva que correrá a partir de la fecha en que se clasifica el documento como de reserva.

134. De igual forma, el ordenamiento que se analiza prescribe otra atribución al Ministerio Público, consistente en que podrá solicitar excepcionalmente al Juez de control que determinada información se mantenga bajo reserva aún después de la vinculación a proceso, cuando sea necesario para evitar la destrucción, alteración u ocultamiento de pruebas, la intimidación, amenaza o influencia a los testigos del hecho, para asegurar el éxito de la investigación, o para garantizar la protección de personas o bienes jurídicos³⁷.
135. De esta forma, en atención al tipo de escrutinio constitucional que se realiza, los motivos expuestos por el legislador son suficientes para estimar razonable la restricción al derecho humano de acceso a la información pública, consistente en considerar reservada la información, documentación, objetos y cosas contenidas en las averiguaciones previas.
136. Por último, debe verificarse si la restricción al derecho que se estudia resulta **proporcional**, es decir, no es válido alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos de un modo abiertamente desproporcional, o en otras palabras, el fin no justifica los medios y menos si éstos guardan una relación desmedida para los propósitos que se buscan alcanzar.
137. En el asunto de que se trata **no se satisface** el aludido requisito, toda vez que no existe una adecuada ponderación entre los principios en juego, o sea, entre el derecho de acceso a la información pública y el fin y objetivo que busca con su restricción, relativo al *interés público* o

³⁷ Artículo 220, párrafo primero.

general inmerso en la *función pública* de investigación y persecución de los delitos.

138. Lo anterior es así, pues si bien la regla de máxima publicidad que rige el derecho de acceso a información no es absoluta, encontrando excepciones en el interés público o general, no menos cierto lo es que éste como concepto jurídico indeterminado sirve para validar la restricción establecida en los preceptos reclamados.
139. Ello, porque el precepto reclamado, en su diseño normativo, no establece cuál es la razón específica de interés público que autoricen a reservar toda la información contenida en las carpetas de investigación. Esto es, al establecer el legislador un supuesto general de que todo registro de información contenido en la carpeta de investigación debe considerarse reservada, sin decir qué se entiende por interés público, impide que el órgano respectivo pueda discernir su actuar, fundando y motivando su determinación para considerar las condiciones en las que sí y en las que no se encuentra reservada la información.
140. En efecto, y sólo a manera de ejemplo, existen cuestiones relativas a la protección de la vida, seguridad nacional, delincuencia organizada, protección de testigos, entre otras, que deberían señalarse en el artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales, primer párrafo; empero, ello no es así, pues no existe referencia alguna a cuáles serían los criterios que en cada caso concreto permitirían determinar cuál es la información que debe reservarse y cuál no.
141. No es obstáculo a lo señalado, que en el diverso artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se prevean algunos supuestos de clasificación de reserva de la información, dado que una interpretación sistemática o de acumulación de preceptos no

puede generar la validez de la restricción absoluta al acceso a la información contenida en la carpeta de investigación y que se prevé en el artículo 218 impugnado.

142. En efecto, la Constitución autoriza al legislador a establecer en razón del interés público la negativa de acceso a la información pública, y en el caso del numeral 218 el legislador entiende que dicha razón es repetir el concepto de interés público, lo cual resulta un argumento circular y sumamente peligroso para la construcción de la restricción al derecho de acceso a la información.
143. Así, el hecho de que se establezca que toda información contenida en la carpeta de investigación, absolutamente toda, con independencia de sus elementos, sea considerada reservada, trae las siguientes consecuencias:
 - a. No se realiza la restricción al derecho humano por el medio menos gravoso;
 - b. Se genera una condición absoluta de reserva como regla general que impide cualquier modalización por parte del órgano que tiene a su cargo la indagatoria; y,
 - c. se impide el ejercicio del derecho de acceso a la información incumpliendo el principio de máxima publicidad que lo rige, sin que pueda entrar en juego para articular una respuesta completa a la solicitud respectiva.
144. Consecuencia de lo expuesto resulta que la norma general combatida no permite realizar una “prueba de daño” respecto de la información pública que se solicita. Dicha prueba consiste medularmente en la facultad del sujeto obligado que posee la información solicitada para

ponderar y valorar mediante la debida fundamentación y motivación, el proporcionarla o no³⁸.

145. En este orden de ideas, la limitación debe vincularse con la prueba de daño, de una manera objetiva, en tanto que la divulgación de la información ponga en riesgo o pueda causar un perjuicio real al objetivo o principio que trata de salvaguardar, y de manera estricta debe demostrarse que el perjuicio u objetivo reservado, resulta mayormente afectado que los beneficios a que pudieran llegarse con contar o difundir una información.
146. La prueba de daño debe completarse con el principio de buena fe en materia de acceso a la información, prescrito en la primera parte de la fracción III, del apartado A, del artículo 6 de la Constitución General, mismo que dispone que toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública.
147. La restricción absoluta antes señalada también abarca al párrafo tercero del artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales, pues so pretexto del concepto genérico de interés público, para efectos de acceso a la información, sólo permiten proporcionar una versión pública de determinaciones de no ejercicio de la acción penal, archivo temporal o de aplicación de un criterio de oportunidad, condicionándola a que haya transcurrido un plazo igual a la prescripción de los delitos de que se trate, sin que exista justificación constitucional alguna para tal hecho.

³⁸ De conformidad con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado debe justificar que: I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

148. Las anteriores razones llevan a esta Primera Sala a concluir que el agravio del recurrente es fundado y suficiente para que, conforme con el artículo 78 de la Ley de Amparo, se declare la inconstitucional del precepto señalado y se conceda al amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso, para el efecto de que no le sea aplicado por la autoridad responsable al momento de resolver sobre la solicitud de expedición de copias que realizó; al margen de la existencia de cualquier otro motivo legal para negar la información requerida, entonces fundando y motivando debidamente su actuar.