

LAS NORMAS QUE RESTRINGEN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN LAS AVERIGUACIONES PREVIAS DEBEN SUPERAR EL *TEST* DE PROPORCIONALIDAD Y SER NECESARIAS, LO QUE IMPLICA QUE ESTÉN ORIENTADAS A SATISFACER UN INTERÉS PÚBLICO IMPERATIVO

Sinopsis: En la sentencia que se presenta a continuación, la Primera Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación de México resolvió un juicio de amparo en revisión interpuesto contra una sentencia dictada por un Juez Décimo de Distrito en Materia Administrativa. El recurso se derivó en primera instancia de una solicitud de acceso a la información presentada ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que negó la expedición de determinadas fojas del expediente argumentando que habían sido clasificadas como reservadas por diversas autoridades al tener relación con una averiguación previa abierta. Por ello, por un lado, el recurrente adujo que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos había violado su derecho de fundamentación y motivación, porque en su determinación no se advertía argumentación alguna para considerar que no debía favorecerse el principio de máxima publicidad de la información que justificara razonadamente su negativa para la expedición de los documentos solicitados. Asimismo, el recurrente alegó que determinadas normas del ordenamiento jurídico mexicano sobre información reservada hacían inaccesible el goce del derecho constitucional de acceso a la información, al imponer trabas innecesarias, excesivas y carentes de razonabilidad o proporcionalidad, por lo que solicitó que se declararan inconstitucionales.

En primer lugar, la Suprema Corte estableció que para considerar válidas las restricciones a los derechos y libertades era imperativo que se establecieran en una ley formal y material dictada en razón del interés general o público y que, a su vez, éstas debían cumplir con los requisitos de un *test* de proporcionalidad, esto es, que fueran necesarias, que persiguieran un interés o finalidad legítima, que fueran razonables y que fueran ponderables en una sociedad democrática. En tal sentido, indicó que la necesidad y, por ende, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión dependía de que estuvieran orientadas a satisfacer

un interés público imperativo y que, además, era necesario que entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, se escogiera aquélla que restringiera en menor escala el derecho protegido. Dado este estándar, estimó que no era suficiente que se demostrara, por ejemplo, que la ley cumplía un propósito útil u oportuno, pues para que fueran compatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos, particularmente, con el artículo 13, las restricciones debían justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderaran claramente sobre la necesidad social del pleno goce del derecho a la libertad de expresión y no limitaran más de lo estrictamente necesario el derecho proclamado.

En la sentencia de la Suprema Corte se argumentó que, al establecer el legislador un supuesto general de que toda la información contenida en la averiguación previa debe considerarse reservada, sin señalar qué se entiende por interés público, impedía que el órgano respectivo pudiera 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. Lo anterior tenía como consecuencia que no se realizara la restricción al derecho humano por el medio menos gravoso, y que se genera una condición absoluta de reserva como regla general que impedía cualquier modalización por parte del órgano que tiene a su cargo la indagatoria, además de que se impedía el ejercicio del derecho de acceso a la información incumpliendo el principio de máxima publicidad que lo rige.

Por lo anterior, la Suprema Corte resolvió declarar inconstitucionales los preceptos demandados y conceder al amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso para el efecto de que no le fueran aplicados por la autoridad responsable al momento de resolver la solicitud de información que realizó.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación de México hizo referencia a la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC-5/85, relativa a la *Colegiación Obligatoria de Periodistas*, y a la jurisprudencia derivada de las sentencias recaídas a los casos *Palamara Iribarne vs. Chile* y *Claude Reyes y otros vs. Chile*, también de la Corte Interamericana.

*THE NORMS THAT RESTRICT ACCESS TO THE INFORMATION
CONTAINED IN PRELIMINARY INVESTIGATIONS MUST PASS
THE PROPORTIONALITY TEST AND BE NECESSARY; THIS
MEANS THAT THEIR PURPOSE MUST BE TO SATISFY AN
ESSENTIAL PUBLIC INTEREST*

Synopsis: *In the following judgment, the First Chamber of the Supreme Court of Justice of the Nation of Mexico decided an amparo proceeding based on an appeal filed against a*

judgment handed down by a Tenth District Administrative Judge. The appeal arose from a request in first instance for access to information presented to the National Human Rights Commission when the release of certain pages of the file was refused based on the argument that various authorities had classified them as confidential because they related to an ongoing preliminary investigation. Consequently, the appellant argued that the National Human Rights Commission had violated his right to know the substantiation and legal grounds for its decision because, in his opinion, the decision did not include any arguments finding that the principle of the widest possible disclosure of the information should not be privileged, which would reasonably justify its refusal to provide the documents requested. The appellant also argued that certain norms of Mexico's laws on confidential information made the enjoyment of the constitutional right of access to information inaccessible, by imposing unnecessary, excessive, unreasonable and disproportionate impediments and therefore asked that these should be declared unconstitutional.

First, the Supreme Court stipulated that, in order to consider that restrictions to rights and freedoms were valid, it was essential that they be established in a formal and substantive law enacted on the basis of general or public interest, and also that any restrictions must comply with the requirements of a proportionality test; in other words, they must be necessary, they must seek to achieve a legitimate interest or purpose, they must be reasonable, and they must balance the interests of a democratic society. Accordingly, it indicated that the need for and, consequently, the legality of restrictions to freedom of expression depended on such restrictions being designed to satisfy an essential public interest and, furthermore, it was necessary that, among several options to achieve that objective, the one that would least restrict the protected right was chosen. Based on this standard, it considered that it was not sufficient that it had been proved, for example, that the law fulfilled a useful and opportune purpose, because to be compatible with the American Convention on Human Rights – particularly, Article 13 – any restrictions must be justified by collective objectives that, owing to their importance, would have clear priority over the social need for full enjoyment of the right to freedom of expression and would not limit this right more than was strictly necessary.

In its judgment, the Supreme Court argued that by establishing a general presumption that all the information contained in the preliminary investigation should be considered confidential, without indicating what is understood by public interest, the legislator had prevented the respective court from making its own decision, substantiating and providing the legal grounds for this, so that it could consider the conditions under which information is or is not confidential. The foregoing meant that the restriction of human rights was not

implemented by the least harmful means, and that an absolute condition of confidentiality was established as a general rule which prevented any nuancing by the organ responsible for the investigation, as well as impeding the exercise of the right of access to information, thus failing to comply with the principle of the broadest possible disclosure that regulates this access.

Based on the above, the Supreme Court decided to declare the appealed norms unconstitutional and to grant the complainant the protection and amparo of the federal justice system so that the said norms were not applied to him by the competent authority when deciding his request for information.

The Supreme Court of Justice of the Nation of Mexico referred to Advisory Opinion OC-5/85 of the Inter-American Court of Human Rights concerning Compulsory Membership in an Association Prescribed by Law for the Practice of Journalism, and to the case law derived from the judgments delivered in the cases of Palamara Iribarne v. Chile and Claude Reyes et al. v. Chile, also of the Inter-American Court.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

PRIMERA SALA

MÉXICO

AMPARO EN REVISIÓN 173/2012

SENTENCIA DEL 6 DE FEBRERO DE 2013

I. ANTECEDENTES

[...]

2. El quejoso, por propio derecho [...] presentó una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos [...]
11. El Presidente del Comité de Información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos mediante el oficio CI/221/2010, comunicó la determinación del Comité en la que ratificó la clasificación que formuló el titular de la Quinta Visitaduría General en su dictamen; asimismo, informó al quejoso la posibilidad de recurrir esa decisión. Dicho oficio se fundamentó legalmente en los preceptos que se tildan de inconstitucionales.
12. En el diverso oficio QVG/CNDH/295/2010, el Quinto Visitador General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comunicó al peticionario de amparo, que de conformidad con la clasificación de la información realizada por esa unidad

administrativa y la resolución emitida por el Comité de Información de la Comisión, era procedente la expedición de diversas constancias contenidas en el expediente CNDH/5/2009/3486/Q.

13. El impetrante promovió juicio de amparo en contra de las determinaciones antes mencionadas.

II. TRÁMITE:

14. Demanda de amparo. El quejoso solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, por escrito presentado el veintiuno de septiembre de dos mil diez en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal

[...]

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTO:

[...]

34. El concepto de violación primero versa sobre cuestiones de legalidad, tendentes a evidenciar que la negativa a entregar copias de la totalidad del expediente CNDH/5/2009/3486/Q, viola los artículos 6, 14, 16, 17 y 102 constitucionales, dado que los oficios QVG/CNDH/295/2010 y CI/221/2010, adolecen de fundamentación y motivación al aplicar indebidamente el marco normativo, en detrimento del derecho de acceso a la información.
35. En el segundo motivo de queja, en esencia, adujo que los artículos reclamados introducen una restricción absoluta a los derechos de acceso a la información y a la justicia previstos en los numerales 6 y 17 de la Ley Fundamental, interpretados conforme al principio propersona y a fuentes internacionales de derecho.
36. Ello en la medida en que si bien el derecho a la información no es absoluto, no puede defenderse que cualquier motivo legal de reserva sea considerado constitucional; además, el legislador secundario no es libre de imponer restricciones que no estén admitidas en la norma fundamental, con independencia de que aquellas que pudieran superar un test de razonabilidad o proporcionalidad deban interpretarse restrictivamente atendiendo a su carácter de excepcionalidad.
37. Asimismo, precisó que la autoridad, en cada caso, debe procurar valorar si las razones de interés público que justifican la reserva, preponderan sobre el derecho

fundamental de información, ya que no es válido que el legislador con la creación de reservas vacíe de contenido a este derecho.

38. Así, del texto del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales no se advierte que estipule una reserva temporal y con ello la restricción proporcional del derecho de acceso a la información, pues califica de manera absoluta los expedientes de averiguaciones previas y la documentación relacionada con éstas, como información estrictamente reservada, vulnerando la regla general de publicidad de la información.

[...]

43. Sentencia recurrida. El juez federal, por lo que se refiere a la constitucionalidad de los preceptos reclamados, resolvió lo siguiente:

[...] 46. En el considerando séptimo, al analizar el fondo del asunto, estimó infundados e inoperantes los conceptos de violación tendentes a demostrar la inconstitucionalidad de las disposiciones normativas reclamadas.

47. Para tal efecto, consideró que los preceptos reclamados no contravienen el principio de igualdad contemplado en el artículo 1 de la Ley Fundamental, toda vez que contrario a lo que el impetrante adujo, no es evidente alguna restricción o suspensión a la protección de sus derechos fundamentales, ni la exclusión de la posibilidad de su ejercicio.

48. También desestimó el argumento relativo a la violación al derecho de acceso a la información contenido en el artículo 6 de la Constitución Federal, pues consideró que las limitaciones contenidas en los preceptos reclamados se encuentran justificadas dada la naturaleza de la información; además de que su difusión debe atender por una parte, al interés legítimo del solicitante y, por otra, a la no afectación del interés público.

49. Lo anterior, porque la información solicitada deriva de entes públicos y no es viable difundirla en su integridad, de manera masiva y sin discriminación alguna, ya que atentaría contra intereses tanto públicos como privados.

50. Por otra parte, estimó inoperantes los argumentos consistentes en que los supuestos de reserva de los preceptos reclamados contravienen el derecho de acceso en cuestión, porque: 1. No observan las particularidades en los casos concretos, en tanto

que conllevan que automáticamente se aleguen afectaciones para sobrepasar el derecho a la información; y, 2. no toman en cuenta la situación de hecho que envuelve al quejoso.

51. Ello, en virtud de que no es posible la declaración de inconstitucionalidad de una norma general, abstracta e impersonal, sustentándose en una situación o circunstancia particular.

[...] 56. En efecto, consideró fundado el argumento del quejoso consistente en que la Comisión responsable viola su derecho de acceso a la información pública y de fundamentación y motivación, porque en el oficio CI/221/2010 no se advierte argumentación alguna para considerar que no debe favorecerse el principio de máxima publicidad de la información que justifique razonadamente su negativa para la expedición de las copias solicitadas, sino que se limita a señalar que se trata de informes rendidos en el expediente de la queja.

57. Lo anterior, porque a pesar de que la autoridad puede discrecionalmente expedir o no las constancias que se le soliciten, no la exime de cumplir con su deber de fundar y motivar lo que decida y mucho menos pasar por alto el principio de máxima publicidad de la información [...]

88. Problemática jurídica a resolver. En la solución del caso, debe tenerse en cuenta que el juez inferior resolvió, por una parte, sobreseer en el juicio respecto determinados actos reclamados y, por otra, negar la protección federal en contra de los preceptos combatidos y conceder la misma por lo que se refiere a los oficios impugnados, de manera que la *litis* constitucional en este recurso únicamente se constriñe a determinar si los agravios formulados por el recurrente son suficientes para modificar o revocar la sentencia [...]

89. Delimitación de los agravios de constitucionalidad, reserva de jurisdicción y remisión de autos al tribunal colegiado. En principio, cabe precisar que de los cinco agravios formulados por el recurrente, en este recurso sólo se analizarán el primero en una porción, segundo, tercero y una parte del cuarto, por versar sobre aspectos referentes a la constitucionalidad de los preceptos reclamados.

90. Por el contrario, no serán motivo de estudio los motivos de queja primero en parte, una porción del cuarto y quinto, pues como preliminarmente se adelantó, estos últimos tratan de cuestiones de legalidad, relativas a la precisión como actos

reclamados de los oficios impugnados; la falta de fundamentación y motivación de la que adolecen, y los efectos del fallo protector por violación a estos principios.

91. En consecuencia, como en este asunto subsiste el problema vinculado a aspectos de legalidad, pues no se advierte que exista alguno relacionado con interpretación de algún precepto de la Constitución, no se está en el caso de que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación deba analizar tales cuestiones.

92. En cambio, es el tribunal colegiado que conoció del asunto, quien debe resolver respecto de los agravios de legalidad en comento, razón por la que se reserva jurisdicción para tal efecto, ordenándose devolver los autos al Décimo Quinto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, a fin de que analice los señalados argumentos.

[...]

107. Cabe señalar que el ejercicio de los derechos humanos y sus garantías no es absoluto, sino que comporta restricciones y limitaciones que se establecen en la misma Ley Fundamental. Este aspecto cobrará relevancia en el caso como se pondrá de manifiesto más adelante, tanto desde la perspectiva constitucional propiamente dicha, como con base en estándares internacionales.

[...]

111. [...] El quejoso recurrente hizo valer la inconstitucionalidad de los preceptos reclamados a partir de su violación al derecho de acceso a la información previsto en el artículo 6 de la Ley Fundamental, interpretado a la luz de las fuentes de origen internacional, sin embargo, dicho derecho humano también encuentra asidero en diversos instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte y que se han incorporado al derecho nacional.

112. Así, si –como se dijo– el principio *pro persona* o *pro homine* consiste en un parámetro constitucional en la interpretación de los derechos humanos que en todo momento buscará la mayor protección, entonces dicho principio impone la obligación a este Tribunal Constitucional de verificar cuál es el ordenamiento normativo que prevé una mayor protección en términos de elementos de regulación normativa del derecho humano que se aduce conculcado, en el caso, el derecho de acceso a la información.

[...]

117. De esa forma, entonces, tal y como lo realizó el juez de distrito, el parámetro normativo para analizar la validez de los preceptos reclamados es el artículo 6, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que los elementos cuantitativos y cualitativos permiten alcanzar la mayor protección al momento de su interpretación [...]

[...]

127. En esa misma vertiente, el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH), establece 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.

128. Sin embargo 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.

129. Sobre las restricciones a los derechos humanos, la interpretación armónica y sistemática de los artículos citados permite concluir que los requisitos para considerarlas válidas son:

130.a) Que se establezcan en una ley formal y material (principio de reserva de ley) dictada en razón del *interés general o público*, en aras de garantizar los diversos derechos de igualdad y seguridad jurídica (requisito formal); 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).

131. Ahora, como se adelantó, el principio pro persona 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. O 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.

132. En ese marco de referencia iusfundamental, el derecho de acceso a la información encuentra restricciones tanto en la Constitución Mexicana como en la CADH y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en lo que sigue PIDCP). En dichas fuentes de Derecho se prevé que el aludido derecho tiene entre otras restricciones, la relativa al interés general o público.

[...]

135. Desarrollado lo 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 Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y en el Código Federal de Procedimientos Penales. Así, pues, se satisface el requisito formal exigido para considerarlas válidas.

[...]

146. Ciertamente, y en segundo lugar, es momento de comprobar si las restricciones al derecho de acceso a la información previstas en los numerales reclamados, 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.

147. 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 (CEDH en adelante) al respecto, en la medida en que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en lo que sigue CIDH) 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 aquella 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.), aplicada *contrario sensu*.

148. En el párrafo 46 de la referida opinión consultiva, la CIDH citó el caso *TheSunday Times* contra *el Reino Unido*, sentencia de 26 abril de 1979, serie A, número 30,

párrafos números 59 y 62, de la CEDH, cuando dentro de los primeros pronunciamientos de ésta al

respecto –si no es que el primero– fue con motivo del caso *Handyside* contra el Reino Unido –como incluso se 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 Humanos, 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 delito.

149. 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; vertambién Eur. Court H. R., *Barthold* judgment of 25 March 1985, Series A no. 90, párr. no. 59, pág. 26).

150. 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*" que esté orientada a satisfacer el "*interés público imperativo*".

151. En el caso de los preceptos tildados de inconstitucionales, ¿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.

[...]

158. [...] 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.

159. 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 averiguaciones previas.

[...]

163. La averiguación previa como procedimiento para la investigación y persecución de los delitos se ha considerado por esta Suprema Corte como *una función de orden público* que *per se* no transgrede derecho humano alguno, sino restringe éstos en aras de cumplir con aquella obligación constitucional ineludible encomendada a las autoridades.

164. Así, el interés o finalidad legítima perseguida con la restricción al derecho de mérito a partir del establecimiento de los preceptos reclamados, 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.

165. 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, fracción II, constitucional) que han sido objeto de una conducta antijurídica que requiere ser investigada, perseguida y sancionada.

166. En efecto, la razón de ser o propósito de la averiguación previa a la consignación a los tribunales, como un procedimiento en el que se realizan las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público resuelva si ejerce o no la acción penal (artículo 1 del Código Federal de Procedimientos Penales), consiste en que dicha autoridad del Estado mexicano tiene la encomienda constitucional de investigar y perseguir los delitos y ser el representante social para tal efecto. Es decir, el Ministerio Público tiene el monopolio del ejercicio de la acción penal.

167. La averiguación previa comprende desde el conocimiento de la *notitiacriminis* (a través de la denuncia o querrela respectiva) con la cual inicia propiamente dicho procedimiento, hasta la resolución del ejercicio de la acción penal (consignación) o, en su caso de no ejercicio (acuerdo de archivo, reserva o suspensión).

[...]

170. 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.

171. 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, documentación, objetos y cosas contenidas en las averiguaciones previas– 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–, propende a cumplir con los referidos postulados constitucionales y convencionales.

172. Ahora, para justificar el interés o finalidad legítima perseguida con los preceptos reclamados, consistente en mantener el *interés general o público* y 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 Tribunal Constitucional puede justificar su limitación o restricción aun en ausencia de razones en los casos de hechos notorios o que se aparte de las expresadas en la exposición respectiva– 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.

[...]

182. Recapitulando lo expuesto, en síntesis, los motivos manifestados por el legislador para establecer la restricción contenida en los preceptos reclamados son: a) Complementar la obligación de secrecía en los procesos penales y en las averiguaciones previas, asegurando la reserva de la información en éstas en los casos del derecho a su acceso, proporcionándola únicamente tratándose de los supuestos de resoluciones de no ejercicio de la acción penal, tomando en cuenta los plazos de prescripción de los delitos y previendo la obligación del Ministerio Público de no dar ninguna información una vez que es ejercida la citada acción. b) Los supuestos de excepciones a la regla general del derecho de acceso a la información previstos en la Ley, se establecieron conforme a los estándares internacionalmente aceptados, buscando un equilibrio entre dicho derecho y la protección al interés público, siendo necesario, además, la existencia de un elemento de daño que permita afirmar que su divulgación podría afectar gravemente la conducta de una de las funciones del Estado o poner en peligro la vida, seguridad o salud de una persona. c) La reserva de información no es absoluta, se establece un periodo de la misma, por lo que podrá clasificarse como tal por un lapso razonable para salvaguardar el interés protegido (de tres a doce años o en los términos de la prescripción de los delitos), una vez agotado el plazo o las causas que lo originaron, la información se desclasificará y pasará al dominio público.

[...]

188. Ahora, con la clasificación de reserva de la información y documentación contenida en las averiguaciones previas, 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.

189. Para tal efecto, el legislador partió de homogeneizar el carácter de secrecía de los procesos penales a las averiguaciones previas con las que los primeros se originan, estimando que la 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.

[...]

192. [...] 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, fracción I, el legislador estableció una condición consistente en que *hubiese transcurrido un plazo igual al de la prescripción de los delitos que se investiguen, de conformidad con lo dispuesto en el Código Penal, sin que dicho plazo pueda ser menor de tres ni mayor de doce años, contado a partir de que dicha resolución haya quedado firme*.

193. 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 investiguen en las averiguaciones previas en los términos del Código Penal Federal, 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.

194. 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 [...]

195. De igual forma, el ordenamiento que se analiza prescribe otra prohibición referente a que el Ministerio Público no podrá proporcionar información una vez que ejerza la acción penal a quien no esté legitimado.

196. Dicha prohibición también se justifica constitucionalmente porque cuando la representación social ejerce acción penal consignando la averiguación previa muta su carácter de autoridad para convertirse en una de las partes en el proceso penal, por lo

que al pasar a ser parte de éste, sólo podrá proporcionar información a quien esté legitimado, atento a que existe un deber de secrecía en los procesos penales que el legislador buscó tutelar y que se hizo extensivo –como se vio– a las averiguaciones previas, con lo que la prohibición que se analiza no resulta absoluta, sino por el contrario, acorde con la intervención de los sujetos inmersos en la indagatoria quienes tienen el derecho de solicitar la información relativa.

197. 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.

198. 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.

199. En el asunto *sub examine* 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 general* inmerso en la *función pública* de investigación y persecución de los delitos.

200. 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.

201. Ello, porque los preceptos reclamados, en su diseño normativo, no establecen cuáles son las razones específicas de interés público que autoricen a reservar toda la información contenida en las averiguaciones previas. Esto es, al establecer el legislador un supuesto general de que toda la información contenida en la averiguación previa 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.

[...]

205. Así, el hecho de que se establezca que toda la información contenida en la averiguación previa, 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.

206. Corolario de lo expuesto resulta que el precepto combatido no permite realizar una "prueba de daño" respecto de la información pública que se solicita. Dicha prueba consiste medularmente en la facultad de la autoridad que posee la información solicitada para ponderar y valorar mediante la debida fundamentación y motivación, el proporcionarla o no.

207. 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.

208. 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 artículo 6 de la Carta Magna, mismo que dispone que toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública.

[...]

210. Consecuencia de las anteriores razones llevan a concluir a esta Primera Sala a declarar inconstitucionales los preceptos señalados y conceder al amparo y protección de la Justicia Federal al quejoso para el efecto de que no le sean aplicados

por la autoridad responsable al momento de resolver la solicitud de información que realizó, con independencia de la existencia de cualquier otro motivo legal para negar la información requerida, fundando y motivando debidamente su actuar.

[...]

212.En consecuencia, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO. Queda firme la negativa de amparo por lo que se refiere a los numerales 3, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 4 y 48 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los términos de una porción del considerando séptimo y una parte del resolutivo segundo de la sentencia recurrida.

[...]

TERCERO. La Justicia de la Unión ampara y protege a *****, contra los artículos 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, párrafos segundo, tercero y sexto; 13, fracción V y 14, fracciones I y III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 9 del Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para los efectos precisados en la parte final de esta ejecutoria.

[...]

El texto completo de la sentencia puede verse en:

<http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=136653>