

PODER JUDICIAL
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 94/2019, así como los Votos Concurrentes de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y del señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 94/2019

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES

SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR

SECRETARÍA ADJUNTA: ANETTE CHARA TANUS

ÍNDICE TEMÁTICO

Hechos: La Comisión Nacional de los Derechos Humanos estima que los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato vulneran el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, así como el derecho de acceso a la información.

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I.	COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer del presente asunto.	12
II.	PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS	Se tienen por impugnados los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato.	13
III.	OPORTUNIDAD	El escrito inicial es oportuno.	14
IV.	LEGITIMACIÓN	El escrito inicial fue presentado por parte legitimada.	16
V.	CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO	Las autoridades locales no hicieron valer causas de improcedencia y no se advierte que se actualice alguna de oficio. Además, se precisa que la reforma que sufrió el artículo 222-a del Código Penal para el Estado de Guanajuato constituye un nuevo acto legislativo, por lo que se estima procedente analizar la constitucionalidad de la totalidad de su contenido, incluyendo la parte de su primer párrafo que ya se contenía previo al Decreto combatido.	16
VI.	ESTUDIO DE FONDO		
	VI.1. Parámetro de regularidad constitucional.	Se expone, con base en precedentes, el parámetro de regularidad constitucional en materia de acceso a la información y libertad de expresión.	21
	VI.2. Estudio del artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato.	Se estima que la restricción establecida en el artículo impugnado no supera un escrutinio estricto de constitucionalidad, al no ser necesaria en una sociedad democrática. Se declara la invalidez del artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato.	37

	VI.3. Estudio del artículo 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato.	Se estima que la restricción establecida el artículo impugnado no supera un escrutinio estricto de constitucionalidad, al no ser necesaria en una sociedad democrática. Se declara la invalidez del artículo 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato.	60
VII.	EFFECTOS Declaratoria de invalidez	Se declara la invalidez de los artículos impugnados.	71
	Extensión de efectos	Se estima que no procede la extensión de efectos.	71
	Retroactividad	La invalidez de los artículos impugnados se retrotrae hasta el tres de agosto de dos mil diecinueve, fecha en la que entró en vigor el decreto impugnado.	71
	Fecha a partir de la que surte efectos la declaratoria general de invalidez	La declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de sus puntos resolutivos al Congreso del Estado de Guanajuato.	71
	Notificaciones	Se ordena notificar la sentencia al titular del Poder Ejecutivo y al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial, ambos del Estado de Guanajuato, a los Tribunales Colegiados en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito y a los Tribunales Unitarios de dicho Circuito, así como a los Juzgados de Distrito y al Centro de Justicia Penal Federal que ejercen jurisdicción en el referido circuito, así como a la Fiscalía General de esa entidad federativa.	71
VIII.	DECISIÓN	PRIMERO. Es procedente y fundada la presente acción de inconstitucionalidad. SEGUNDO. Se declara la invalidez de los artículos 222-a y 222-b, del Código Penal del Estado de Guanajuato, reformado y adicionados mediante el Decreto número 93, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de agosto de dos mil diecinueve, en términos del apartado VI de esta sentencia. TERCERO. La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos retroactivos al tres de agosto de dos mil diecinueve, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Guanajuato, de conformidad con el apartado VII de esta decisión. CUARTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.	72

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 94/2019

PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS

PONENTE: MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES
SECRETARIA: ÚRSULA HERNÁNDEZ MAQUÍVAR
SECRETARIA ADJUNTA: ANETTE CHARA TANUS

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al seis de marzo de dos mil veintitrés, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la acción de inconstitucionalidad 94/2019, promovida por Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato, publicados mediante Decreto Número 93 en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa el dos de agosto de dos mil diecinueve.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

- 1. Presentación del escrito inicial por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.** Por escrito presentado el dos de septiembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, quien se ostentó como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que señaló como normas generales impugnadas y órganos emisores los siguientes:

Autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada:

- a) Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.**
- b) Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato.**

Normas generales cuya invalidez se reclama:

Artículos 222-a y 222-b, del Código Penal del Estado de Guanajuato, publicados mediante Decreto Número 93 en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de agosto de dos mil diecinueve.

- 2. Conceptos de invalidez.** En su escrito inicial, la Comisión Nacional de los Derechos humanos hizo valer un único concepto de invalidez en el que expuso los siguientes argumentos:

A. Seguridad jurídica y el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal. Una vez precisada la jurisprudencia en torno al derecho de seguridad jurídica y al principio de taxatividad, la accionante considera que las disposiciones impugnadas los vulneran, en tanto que:

- Los verbos rectores de ambos tipos penales (proporcionar y obtener) implican que la conducta constitutiva del delito está relacionada con la búsqueda de información; acción que constituye el núcleo esencial del derecho de acceso a la información que se encuentra en posesión de cualquier sujeto obligado, que en principio es información pública conforme al principio de máxima publicidad.
- Si bien podría pensarse que el objetivo que persiguió el legislador fue la protección de la seguridad pública y administración de justicia, lo cierto es que las conductas relativas a “*proporcionar información*” o “*realizar actos tendentes a obtener información*” no dañan o ponen en riesgo el bien jurídico tutelado por las normas penales en comento, sino que se encuentran de lleno en el ámbito protegido por el derecho de acceso a la información.
- En efecto, en el artículo 222-a impugnado, se sanciona a los servidores públicos que, en cumplimiento de sus obligaciones de transparencia, otorguen información que les es solicitada en ejercicio de dicho derecho.
- No pasa inadvertido que la norma pretenda acotar la información precisando que ésta debe ser para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia o ejecución de penas; sin embargo, la autoridad que entrega la información no puede saber que la información solicitada servirá para cometer un hecho delictuoso, pues cuando cualquier persona solicita información pública, en ejercicio del derecho de acceso a la información, no es necesario acreditar interés alguno ni justificar su utilización.

- Lo mismo ocurre respecto del artículo 222-b, pues por su imprecisión, se sanciona cualquier acto tendente a obtener y proporcionar información sobre cualquier actividad de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia o ejecución de penas.
- Si bien el legislador pretendió acotar su *espectro sancionador*, lo cierto es que las porciones normativas consistentes en “*para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública*” no logran encuadrar adecuadamente el tipo de información cuya ilegítima obtención sea capaz de producir un daño.
- En efecto, sancionar penalmente cualquier acto tendente a obtener información para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, da pauta a que prácticamente cualquier cosa pueda ser considerada como un entorpecimiento a las funciones de seguridad pública; permitiendo que sea la autoridad investigadora o, en su caso, la jurisdiccional, quienes decidan qué tipo de información será considerada de ese modo, lo que implica un traslado de la tipificación del delito a dichas autoridades.
- Además, si bien la finalidad fue prohibir la obtención ilegítima del tipo de información que la propia ley local de transparencia, atendiendo al caso concreto, clasifica como reservada, la sola mención de que la información cuya búsqueda se sanciona penalmente no logra encuadrar adecuadamente el tipo de información cuya ilegítima obtención sea capaz de producir un daño.
- Así, el legislador tipificó una actividad ordinariamente denominada como “halconeo”, la cual ha sido analizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 11/2013 y 9/2014.
- Las disposiciones impugnadas no cumplen con los requisitos exigidos en dichos precedentes, pues si bien los tipos penales establecen que la finalidad de proporcionar y obtener información es para que se *cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas*, también lo es que constituyen supuestos muy abiertos, pues el tipo penal no permite inferir qué se entiende por entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública.
- Por cuanto hace al segundo elemento señalado por la Suprema Corte del que deben gozar las normas que regulan tal actividad (especificar el daño que debe producirse con la conducta) tampoco se advierte de forma clara del tipo penal.
- Asimismo, la información no se encuentra acotada, pues únicamente se refiere a las labores de las autoridades de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas locales, es decir, se trata de información relativa al ejercicio de sus funciones de derecho público, que es sobre la que opera el derecho fundamental de acceso a la información pública.

B. Transgresión al derecho fundamental de acceso a la información. Después de desarrollar un estudio en cuanto al contenido del derecho de acceso a la información, la accionante considera que las normas son contrarias a él, a la luz de los siguientes argumentos:

- Las normas impugnadas constituyen una restricción al derecho de acceso a la información, en tanto que el verbo rector es el obtener y proporcionar información, lo que significa que la conducta constitutiva del delito está relacionada con la búsqueda de información; acción que constituye el núcleo esencial del derecho de acceso a la información.
- Atendiendo a los requisitos que ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se advierte que las normas impugnadas están previstas en una ley formal y persiguen un fin legítimo en tanto están orientadas a proteger la seguridad pública.
- Sin embargo, no satisfacen el requisito de necesidad en una sociedad democrática, en tanto que la restricción no está adecuadamente orientada a satisfacer los intereses que se pretenden proteger, y tampoco es la que, entre las opciones para alcanzar los objetivos mencionados, restringe en menor escala el derecho de acceso a la información.

- La descripción típica es tan amplia que termina por abarcar un sinnúmero de conductas no reprochables amparadas por el derecho de acceso a la información, ya que el verbo rector “realizar actos tendentes a la obtención de información” describe el núcleo esencial del derecho de acceso a la información, mientras que el resto de la descripción típica no aporta suficientes elementos que acoten adecuadamente las conductas sancionadas de aquellas que se pretendieron prohibir. En ese sentido, existe una disociación entre el fin legítimo de la norma, es decir, prohibir el halconeo, y las posibles conductas comprendidas en el tipo penal.
- Por tanto, al ser una medida demasiado amplia y excesiva, hace nugatorio el ejercicio del derecho a la información, al incluir incluso supuestos tales como la formulación de solicitudes formales de información a las instituciones de seguridad pública sobre, por ejemplo, la realización de operativos pasados.
- Además, contrario a lo que se desprende del Dictamen de las normas impugnadas, éstas sí tienen un impacto desproporcional sobre el gremio periodístico.

Cuestiones relativas a los efectos. Se solicita que, de ser declaradas inválidas las normas impugnadas, se invaliden todas aquellas que estén relacionadas.

3. **Admisión y trámite.** Mediante proveído de tres de septiembre de dos mil diecinueve, el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad bajo el número 94/2019 y, por razón de turno, designó al Ministro Luis María Aguilar Morales como instructor del procedimiento.
4. Posteriormente, por acuerdo de cinco de septiembre de dos mil diecinueve, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guanajuato para que rindieran su informe, requiriéndolos para que, el primero de ellos, enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma general impugnada y, el segundo, exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad. Asimismo, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para que, en su caso, manifestara lo que a su representación correspondiera.
5. **Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato.** Por escrito recibido el cuatro de octubre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Poder Ejecutivo del Estado, por conducto de Diego Sinhue Rodríguez Vallejo, quien se ostentó como Gobernador Constitucional del Estado de Guanajuato, rindió el informe que le fue requerido y acompañó un ejemplar del Periódico Oficial de dicha entidad federativa en el que obra la publicación de las normas generales impugnadas.
6. En su informe, el Poder Ejecutivo del Estado, además de sostener la validez de su actuación respecto a la promulgación y publicación del Decreto combatido, hizo valer los siguientes argumentos para sustentar la constitucionalidad de las normas impugnadas:
 - A. Después de exponer lo que a su juicio implican los derechos a la seguridad jurídica, así como el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, el Poder Ejecutivo argumenta que las normas combatidas no son contrarias a ellos, por lo siguiente:
 - Contrario a lo que sostiene la Comisión actora, las normas sancionan la entrega o recepción de información que se realiza con el propósito claro y cierto de llevar a cabo la comisión de un delito o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, las cuales se encuentran definidas en la ley de la materia.
 - De ninguna manera se sanciona o inhibe el ejercicio del derecho de acceso a la información porque éste ejerce a través de un canal oficial y, en ese sentido, es de explorado derecho que el goce de una garantía constitucionalmente reconocida nunca puede tener como consecuencia una sanción,
 - Las expresiones “proporcionar información” o “realizar actos tendientes a obtener o proporcionar información” no resultan ambiguas, toda vez que no tienen un carácter autónomo sino que se supeditan al deseo e intención del sujeto activo de producir un resultado que lesione el orden y la seguridad pública, mediante su entorpecimiento o a través de la comisión de un delito; de ahí que tales conductas solo serán reprochables hasta en tanto dicho entorpecimiento o hecho delictivo se genere.

- Además, el legislador plasmó en la exposición de motivos de forma clara y suficiente que el fin último de las normas impugnadas es combatir la conducta socialmente conocida como “halconeo”; máxime que ambos tipos penales se encuentran integrados por elementos objetivos, subjetivos y normativos, los cuales exigen la realización de una actividad intelectual de quien aplique el precepto para conocer su sentido y el objeto de regulación del legislador. De esta manera, no podría ser sancionable la solicitud, obtención o entrega de información a través de los medios oficiales de acceso a la información.
- Resulta evidente que los actos relativos a proporcionar y obtener información se encuentran condicionados a la existencia del resultado material que se prevé, es decir, a la comisión de un hecho delictivo o el entorpecimiento del cumplimiento de las funciones que se señalan en el tipo, atento al elemento subjetivo del dolo que se desprende de las referidas conductas, por lo que no implican vaguedad ni ambigüedad, toda vez que la conducta constitutiva está relacionada con la búsqueda y difusión de *información sensible y útil* en forma dolosa.
- Por lo que hace al argumento de la Comisión actora relacionado con el entorpecimiento del cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia o de ejecución de penas, resulta inconducente que los tipos penales deban definir cada de una de esas funciones, pues basta acudir a las leyes que las rigen para determinar si la conducta se encuentra encaminada a entorpecer alguna de éstas funciones. Además, el verbo “entorpecer” tampoco constituye un obstáculo para la exacta aplicación de la ley penal, pues basta desentrañar el significado literal de éste, como se puede apreciar por el significado atribuido por la Real Academia Española.
- Por tanto, considerando el tipo penal, existe un riesgo real de un daño presente, probable, específico y sustancial al orden y la seguridad pública como bienes jurídicos tutelados en dichas figuras típicas, así como el efectivo desempeño de las funciones de las instituciones del Estado, ante el “caso probable” de que dolosamente se divulgue información; lo cual es independiente de la facultad de la autoridad para ponderar y valorar si proporciona o no de manera fundada y motivada aquella información que le sea solicitada ante una eventual solicitud de acceso a la información con base en una prueba de daño.

B. Después de exponer ciertos argumentos relacionados con el contenido de la seguridad pública y del derecho de acceso a la información, estima que las normas impugnadas superan un test de proporcionalidad, por lo siguiente:

- **Primera grada.** Del contenido de las normas impugnadas así como de su ubicación dentro del Código Penal del Estado de Guanajuato, se advierte que su fin es abonar a la seguridad pública, el cual es un principio constitucional consagrado en el artículo 21 de la Constitución Federal.
- **Segunda grada.** La medida cumple con la grada de idoneidad, pues sí incide en el fin de abonar a la seguridad pública, ya que se pretende sancionar a quienes obtienen y proporcionan información concreta cuyo objeto es la comisión de cualquier delito e impedir la actuación diligente y oportuna de los cuerpos de seguridad pública, procuración e impartición de justicia o de ejecución de penas.
- **Tercera grada.** La medida también cumple con la grada relativa a la necesidad, pues además de que está adecuadamente orientada a satisfacer los intereses públicos imperativos que se pretenden proteger, es la opción idónea para alcanzar los objetivos mencionados porque se limita a sancionar a través de una responsabilidad ulterior establecida en la ley, la propagación de información concreta que no tiene como fin el flujo libre de ideas para promover un debate democrático, sino afectar el desempeño de la función de seguridad pública.
- No pasa inadvertido lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 11/2013 y 9/2014; sin embargo, en el Estado de Guanajuato sí existe una asociación ente el fin legítimo que es la seguridad pública y la conducta que se pretende prohibir pues, se insiste, para que la obtención y difusión de la información sea reprochable es necesario que concurren dos elementos: **a)** que con base en tal información se cometa cualquier hecho delictivo o se entorpezcan las funciones referidas y; **b)** que dichas conductas se realicen con la intención de incurrir en el supuesto anterior.

- Además de lo anterior, no se advierten medidas menos invasivas para la consecución efectiva e inmediata del fin perseguido.
- **Cuarta grada.** Finalmente, también se cumple con la grada de proporcionalidad en sentido estricto, pues el grado de satisfacción del derecho a la seguridad pública es mucho mayor que la afectación a la libertad de expresión, en tanto que en las normas impugnadas no se instituyó una censura previa, sino una medida ulterior a fin de inhibir y sancionar la transferencia de información cuyo fin exclusivo sea afectar la función estatal de brindar seguridad pública y vulnerar con ello derechos de terceros.
- A mayor abundamiento, debe sostenerse que las disposiciones combatidas no tienen un efecto transgresor en el derecho humano de acceso a la información, pues de ninguna manera penalizan la búsqueda de información ni contienen elementos propios de una prueba de daño conforme a los cuales entrañe reserva de información alguna.
- Además, tomando en cuenta que tal derecho no es absoluto, el legislador puede establecer normas con responsabilidades posteriores que puedan atribuirse a una obtención y divulgación intencional de información, con el propósito de cometer un delito o de entorpecer las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia o de ejecución de penas.
- Por todo ello, las normas combatidas sí se ajustan a los límites del derecho a la libertad de pensamiento y expresión, del cual forma parte el derecho de acceso a la información, contemplados en los artículos 13, párrafo 2, inciso b), y 32, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en tanto son establecidos en una ley; persiguen un fin legítimo, y; son necesarias en una sociedad democrática.
- En conclusión, las normas son válidas a la luz de la Constitución Federal, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el marco de la libertad de configuración normativa de las legislaturas locales para la promoción, respeto y protección de los derechos fundamentales y sus garantías.

7. **Informe del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.** Por escrito recibido el cuatro de octubre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Poder Legislativo del Estado, por conducto de la Diputada Ma. Guadalupe Josefina Salas Bustamante, quien se ostentó como Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, rindió el informe que le fue requerido y acompañó las copias certificadas de los antecedentes legislativos de las normas generales impugnadas. En su informe, sostuvo lo siguiente:

A. Después de exponer lo que a su juicio es el alcance del principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, argumenta que las disposiciones impugnadas no son contrarias a éste, por lo siguiente:

- La formulación normativa de las normas contiene de forma precisa, clara y concreta la conducta y la sanción, la cual se actualiza cuando la información obtenida, relativa a las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, es proporcionada por el sujeto activo con el ánimo de que se cause un hecho delictuoso o para el entorpecimiento de las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas.
- Bajo esa perspectiva, contrario a lo que alega la Comisión actora, se advierte que la entrega de información sí vulnera el bien jurídico tutelado, porque pone en riesgo, en general, la seguridad pública de la sociedad, pues la locución "*para que*", hace referencia al conocimiento que el sujeto activo debe tener sobre el uso que se dará a la información y con la cual se pretende obtener un resultado.
- Además, la información sobre las actividades de las instituciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia o de ejecución de pena, será susceptible de catalogarse como información trascendente en la comprobación de la conducta, siempre y cuando se encuentre relacionada con la seguridad pública, procuración o impartición de justicia o de ejecución de penas, ya que así se desprende de la interpretación que se le debe dar a la norma, al situarla dentro del contexto normativo del que forma parte.

- Así, el tipo penal se encuentra ubicado en la Sección Tercera, Delitos contra la Sociedad; Título Primero, de los Delitos contra la Seguridad Pública; Capítulo I, Información para que se cometa un delito. Por tanto, es claro que de una interpretación sistemática, armónica y de contexto normativo, se advierte que el tipo penal no puede ir más allá de circunstancias que provienen de un ámbito de seguridad pública.
- En lo relativo a que no se especifica qué se entiende por *entorpecer* el cumplimiento de las funciones referidas, lo cierto es que dicha porción debe analizarse en conjunto con las diversas normas que regulan las funciones de las instituciones a las que hacen referencia los propios preceptos y que completan los tipos penales. Por ello, el término *entorpecer* es comprensible para el común de las personas cuando se atiende a un hecho que imposibilita la concreción de un resultado; o para mayor precisión, sólo basta atender a la definición contenida en el diccionario de la Real Academia Española.

B. Después de exponer que se coincide con las acotaciones que la Comisión accionante realiza sobre el derecho de acceso a la información, se sostiene que las normas impugnadas no lo vulneran, por lo siguiente:

- Los artículos combatidos no sancionan a quienes obtengan o proporcionen información, pues la acción que se busca sancionar es el uso doloso que se le dé a la información obtenida. El punto toral no se centra en el tipo de información que se obtenga y proporcione sino que, con dicha información, exista la intención del sujeto activo de que se cometa un hecho delictivo o se entorpezcan las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia o de ejecución de penas.
- Por otro lado, se coincide con que el verbo rector relativo a obtener y proporcionar información se encuentra relacionado con la búsqueda de la información; sin embargo, el desacuerdo radica en que las reformas impugnadas no imponen restricción alguna para la búsqueda de información pues, se insiste, la conducta sancionada no es la simple conducta de obtener y proporcionar información, sino que de ese resultado se exprese una intención de cometer un hecho delictivo o que se entorpezcan las funciones señaladas.
- Finalmente, en el caso que se considere que las normas impugnadas contienen una probable afectación al derecho humano de acceso a la información, se reitera que la conducta relativa a buscar información se ve intocada. De existir una restricción, sería en la parte que hace referencia a “proporcionar información” en su vertiente al uso que se dé a esta.
- No obstante, dicha restricción supera un test de proporcionalidad, toda vez que: **a)** persigue una finalidad constitucionalmente válida como lo es la seguridad pública; **b)** es idónea, porque sancionar el uso de información con esos fines redundaría en cumplimiento de las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia o de ejecución de penas; **c)** no existen medidas menos lesivas para lograr el mismo fin, ya que a través de los otros medios previstos en la legislación no se ha obtenido el resultado esperado, y; **d)** si bien el derecho a obtener y proporcionar información se encuentra tutelado constitucionalmente, el uso de ésta para cometer hechos delictivos o entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, involucra un daño grave al bien jurídico tutelado.
- Por tanto, la supuesta restricción atiende a una razón constitucionalmente válida que debe prevalecer sobre la libertad en el uso de la información, al existir razones fundadas y motivadas que privilegian un interés general, como lo es la seguridad pública.

- 8. Pedimento.** La Fiscalía General de la República se abstuvo de formular pedimento.
- 9. Alegatos.** Por escritos presentados el veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve, el Poder Ejecutivo del Estado y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hicieron valer sus respectivos alegatos. Por su parte, el Poder Legislativo del Estado presentó sus alegatos el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve.
- 10. Cierre de la instrucción.** Visto el estado procesal del expediente y transcurrido el plazo para que las partes formularan sus alegatos, por acuerdo de veintiocho de octubre de dos mil diecinueve, se declaró cerrada la instrucción del asunto a fin de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

11. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, en términos de lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹; 10, fracción I², de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (vigente al comienzo del procedimiento) en relación con el punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece³, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos plantea una posible contradicción entre los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato y la Constitución Federal.
12. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

13. De conformidad con el artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴, deben fijarse las normas generales que serán objeto de estudio en la presente acción de inconstitucionalidad.
14. Por lo anterior y de la lectura integral a la demanda presentada por la Comisión accionante, la litis en el presente asunto se conforma por los artículos 222-a y 222-b, ambos del Código Penal del Estado de Guanajuato, reformados y adicionados mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de agosto de dos mil diecinueve. Dichos artículos son del contenido literal siguiente:

“Artículo 222-a. Al servidor público que proporcione información que conozca con motivo de sus funciones para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, se le sancionará con tres a nueve años de prisión y de treinta a noventa días multa.

Si el hecho delictuoso se actualiza, se aplicarán las reglas del Capítulo IV del Título Segundo del Libro Primero de este Código.

Si el sujeto activo del delito es integrante de institución de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, la sanción se aumentará hasta con una mitad del máximo.

Además de las penas referidas en los párrafos anteriores, se impondrá la destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación para desempeñar otro hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta.”

“Artículo 222-b. A quien realice cualquier acto tendente a obtener y proporcionar información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, se le impondrá prisión de dos a siete años y de veinte a setenta días de multa.

¹ **“Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...).”

² **“Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

(...).”

³ **“Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

(...)

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobrepasar, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención.

(...).”

⁴ **“Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; (...).”

La pena se aumentará hasta en una mitad del máximo cuando:

I.- Sea cometido por exintegrantes de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas, además se impondrá inhabilitación para desempeñar cargo público hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta.

II.- Sea cometido a través de menores de dieciocho años o incapaces.

III.- Utilice equipos o artefactos que permitan la intervención o inhibición de comunicaciones de instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas.

Si el hecho delictuoso se llega a actualizar, se aplicarán las reglas del Capítulo IV del Título Segundo del Libro Primero de este Código.”

III. OPORTUNIDAD

15. Conforme al artículo 60, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General, el plazo para promover acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, computados a partir del día siguiente a la fecha en que la norma general sea publicada en el medio oficial correspondiente.
16. En este caso la acción de inconstitucionalidad es **oportuna**.
17. En efecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato, publicados en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de agosto de dos mil diecinueve, por lo que el plazo para promover la presente acción transcurrió del **sábado tres de agosto de dos mil diecinueve, al domingo primero de septiembre**; sin embargo, toda vez que el último día fue inhábil en términos de lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación⁵ (vigente al inicio del procedimiento), la demanda podía presentarse el primer día hábil siguiente, esto es, el dos de septiembre de dos mil diecinueve.
18. En ese sentido, toda vez que la demanda se recibió, precisamente, el lunes dos de septiembre de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluye que su presentación fue **oportuna**.
19. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

IV. LEGITIMACIÓN

20. La acción fue promovida por parte legitimada.
21. En términos del artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes estatales que estime violatorias de derechos humanos.
22. Además, conforme a lo previsto por el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de la materia, es necesario que los promoventes comparezcan a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos⁶.
23. En el caso, la demanda fue presentada por Luis Raúl González Pérez en su carácter de entonces Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acreditó con la copia certificada del oficio de trece de noviembre de dos mil catorce, signado por el Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República, que lo reconoce como el Presidente de dicha Comisión.

⁵ “**Artículo 163.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y **domingos**, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la Ley.” (énfasis añadido).

Ello, en relación con el artículo quinto transitorio del “DECRETO por el que se expide la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Carrera Judicial del Poder Judicial de la Federación; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del artículo 123 Constitucional; de la Ley Federal de Defensoría Pública; de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Procedimientos Civiles” publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, que establece lo siguiente: “**Quinto.** Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.”.

⁶ “**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario. (...)”.

24. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

V. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

25. Ninguna de las partes sostuvo la actualización de alguna causal de improcedencia o de sobreseimiento y este Tribunal Pleno no advierte de oficio que se actualice alguna.
26. No pasa inadvertido que el artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato, previo a su reforma, ya establecía como conducta típica el proporcionar información que el servidor público conozca con motivo de sus funciones para que se cometa cualquier hecho delictuoso, así como la sanción consistente en tres a nueve años de prisión y de treinta a noventa días multa.
27. Para mayor claridad, a continuación, se inserta un cuadro en el que puede apreciarse lo anterior:

Texto anterior a la reforma impugnada	Texto impugnado
<p>(Adicionado, P.O. 3 de junio de 2011)</p> <p><u>“Artículo 222-a. Al servidor público que proporcione información que conozca con motivo de sus funciones para que se cometa cualquier hecho delictuoso, se le sancionará con tres a nueve años de prisión y de treinta a noventa días multa.”</u></p>	<p>(Reformado primer párrafo, P.O. 2 de agosto de 2019)</p> <p><u>“Artículo 222-a. Al servidor público que proporcione información que conozca con motivo de sus funciones para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, se le sancionará con tres a nueve años de prisión y de treinta a noventa días multa.</u></p> <p>(ADICIONADO, P.O. 2 DE AGOSTO DE 2019)</p> <p>Si el hecho delictuoso se actualiza, se aplicarán las reglas del Capítulo IV del Título Segundo del Libro Primero de este Código.</p> <p>(ADICIONADO, P.O. 2 DE AGOSTO DE 2019)</p> <p>Si el sujeto activo del delito es integrante de institución de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, la sanción se aumentará hasta con una mitad del máximo.</p> <p>(ADICIONADO, P.O. 2 DE AGOSTO DE 2019)</p> <p>Además de las penas referidas en los párrafos anteriores, se impondrá la destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación para desempeñar otro hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta.”.</p>

28. No obstante, en este caso, ello no es impedimento para reconocer que la reforma controvertida al artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato se trata de un nuevo acto legislativo que permite el análisis de dicha disposición, incluyendo la totalidad de su primer párrafo.
29. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 60/2021, se recordó que, en un primer momento, este Tribunal Pleno ha considerado que existe un nuevo acto legislativo que permite la nueva impugnación de una norma a través de la acción de inconstitucionalidad cuando se actualicen los dos siguientes aspectos:
- a) Que se haya llevado a cabo un procedimiento legislativo (criterio formal) y
 - b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material.
30. El primer aspecto se refiere a que la norma impugnada haya sido objeto del desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo, tales como: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Este último paso resulta relevante, pues es a partir de la publicación que puede ejercitarse la acción de inconstitucionalidad o controversia constitucional por medio de los entes legitimados.

31. El segundo requisito implica que la modificación a la norma debe ser sustantiva o material, es decir, que exista un cambio que modifique la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto.
32. Ahora, en este segundo aspecto, se expuso que el criterio que actualmente sostiene este Alto Tribunal consiste en que se lleve a cabo **una modificación al sentido normativo de la norma impugnada**. Esto no acontece, como regla general, por ejemplo, cuando se reproduce un artículo exactamente con el mismo contenido que el reformado. Tampoco cuando solamente se varíen las fracciones o párrafos de un artículo y que por cuestiones de técnica legislativa deban recorrerse, siempre y cuando las nuevas inserciones no impliquen una modificación en el sistema normativo al que fueron adheridas.
33. En este sentido, no basta con la sola publicación de la norma para que se considere un nuevo acto legislativo, ni que se reproduzca íntegramente, sino que es necesario que **la modificación impacte en el alcance de la norma con elementos novedosos que la hagan distinta a la que se encontraba regulada**.
34. De esta manera, para poder considerar que se está frente a un nuevo acto legislativo es necesario que, una vez agotadas las fases del procedimiento legislativo, exista un cambio en el sentido normativo de la norma impugnada.
35. Ahora bien, aplicando la doctrina de este Tribunal Constitucional al caso en concreto, puede advertirse que, si bien, antes de la reforma impugnada, en el artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato ya se preveía como conducta típica el proporcionar información que el servidor público conozca con motivo de sus funciones para que se cometa cualquier hecho delictuoso, lo cierto es que, al haberse agregado, por un lado, que dicho tipo penal se actualizará, adicionalmente, cuando sea para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas y, por otra parte, la agravante por la condición del sujeto activo, así como una sanción adicional consistente en la destitución del cargo desempeñado e inhabilitación para desempeñar otro hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta, genera que la reforma por analizar constituya un auténtico nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación.
36. Ello es así, pues la reforma que sufrió tal disposición implica un cambio en el sentido normativo para la configuración típica del delito, al haberse adicionado no sólo un supuesto para su actualización, sino también al haberse incluido una agravante y una sanción adicional consistente en la destitución e inhabilitación del servidor público.
37. Por tanto, procede su impugnación al día siguiente de su publicación, incluyendo a la totalidad del primer párrafo del artículo 222-a impugnado, porque, si bien parte de éste no fue modificado en razón del decreto combatido, sí se encuentra vinculado para la nueva configuración del tipo penal en los términos apuntados.
38. A continuación se invocan algunos precedentes recientes que apoyan tal conclusión.
39. En primer lugar, al resolver la acción de inconstitucionalidad 155/2017 y su acumulada 156/2017⁷, este Tribunal Pleno determinó, entre otras cosas, que la reforma de la que fue objeto el artículo 295 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Jalisco constituyó un nuevo acto legislativo, debido a que modificó la configuración del tipo penal al suprimir como conducta delictiva que las personas *ocasionen* alguno de los hechos punibles lesivos al ambiente descritos en ese Código Penal local, además de que modificó la pena de inhabilitación para contratar con la administración pública que preveía hasta por el lapso de seis años, para ahora establecerla únicamente como inhabilitación definitiva para realizar tal contratación.
40. Tomando en cuenta ello, se sostuvo que dichas modificaciones sí fueron sustanciales, por lo que procedía su impugnación al día siguiente de su impugnación, **“incluyendo lo relativo a la pena de la multa ahí prevista, porque si bien no fue modificada en razón del decreto de referencia, sí se encuentra vinculada para la nueva configuración del tipo penal.”**
41. La misma lógica fue adoptada al resolver la acción de inconstitucionalidad 60/2021⁸, al sostenerse que la reforma que sufrió el artículo 296 del Código Penal para el Estado de Tamaulipas constituyó un nuevo acto legislativo debido a que modificó la configuración del tipo penal al variar la pena de prisión y al haber agregado una multa.

⁷ Resuelta en sesión de dieciséis de enero de dos mil veinte, por unanimidad de once votos respecto del considerando relativo a las cuestiones de improcedencia.

⁸ Resuelta en sesión de primero de marzo de dos mil veintidós, por unanimidad de once votos respecto del considerando relativo a las cuestiones de improcedencia. Las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, así como el Ministro Pardo Rebolledo, votaron en contra del criterio del cambio normativo.

42. Con base en ello, se sostuvo que resultaba procedente la impugnación de la reforma al día siguiente de su publicación, ***“incluyendo lo relativo a la pena de privación de derechos relativos a la familia, porque si bien ese aspecto no fue modificado en razón del decreto impugnado, sí se encuentra vinculado para la nueva configuración del tipo penal.”***
43. Por todo ello, lo procedente es estudiar los conceptos de invalidez formulados por la Comisión accionante.
44. Estas consideraciones no son obligatorias al no haberse aprobado por, al menos, una mayoría de ocho votos. Lo anterior, toda vez que, si bien existió mayoría de nueve votos en cuanto a la procedencia de la acción, la señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Pardo Rebolledo se separaron de las consideraciones relacionadas con el criterio del cambio de sentido normativo. Por su parte, la señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra del análisis del nuevo acto legislativo.

Precedentes citados en este apartado: acciones de inconstitucionalidad 155/2017 y su acumulada 156/2017 y 60/2021.

VI. ESTUDIO DE FONDO

VI.1. Parámetro de regularidad constitucional

45. En su demanda, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato resultan contrarios a los principios de legalidad, en su vertiente de taxatividad, así como al derecho de acceso a la información; lo que, desarrolla, a su vez, en dos apartados por separado.
46. Sin embargo, de una lectura integral a sus argumentos, puede advertirse que aquellos que sostienen la vulneración de dicho principio y del referido derecho no son aislados, sino que se encuentran íntimamente relacionados.
47. En efecto, la Comisión accionante sostiene, en esencia, que las normas impugnadas son contrarias al principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, en tanto que sus verbos rectores reflejan que la conducta constitutiva del delito está relacionada con la búsqueda de información; acción que constituye el núcleo esencial del derecho de acceso a la información y, por otro lado, porque el objeto material de los tipos penales se trata de información que, conforme al principio de máxima publicidad, debe ser pública.
48. Tomando en cuenta ello, argumenta que, si bien el legislador pretendió acotar la información precisando que ésta debe ser para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia o ejecución de penas, lo cierto es que las construcciones normativas que indican *“para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública”* no logran encuadrar adecuadamente el tipo de información cuya ilegítima obtención sea capaz de producir un daño.
49. Mientras que, por lo que hace a la violación al derecho de acceso a la información, concluye que, si bien las normas se encuentran previstas en una ley formal y persiguen un fin legítimo, como la protección del interés general y la seguridad pública, lo cierto es que no satisfacen el requisito de necesidad en una sociedad democrática, pues, además de que no están adecuadamente orientadas a dicho fin legítimo, están muy lejos de ser las que restringen en menor escala el derecho de acceso a la información, pues su descripción es tan amplia que termina por abarcar un sinnúmero de conductas no reprochables amparadas por el derecho de acceso a la información.
50. Tomando en cuenta la manera en la que la accionante desarrolla su demanda, este Tribunal Pleno estima que las normas impugnadas deben analizarse a la luz de ambas perspectivas, toda vez que el análisis de la vulneración al derecho de acceso a la información está íntimamente ligado al relativo al principio de taxatividad, pues, a juicio de la Comisión accionante, es precisamente por la falta de precisión de las normas impugnadas que se vulnera tal derecho, en tanto que terminan por sancionar conductas que se encuentran amparadas por éste.
51. Ahora bien, antes de analizar y confrontar los argumentos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se retomarán las premisas básicas que han sido desarrolladas por la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a los derechos de acceso a la información y libertad

de expresión, consagrados en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como el Pacto de San José de Costa Rica⁹ y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁰.

52. En diversos asuntos, como en las acciones de inconstitucionalidad 9/2014, 115/2015¹¹ y 149/2017¹², este Tribunal Pleno ha señalado que los derechos fundamentales de libertad de expresión y a la información, centrales en un Estado constitucional democrático de derecho, tienen una doble faceta o dimensión: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que las convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de una democracia representativa.
53. Se ha resaltado que los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal¹³ prevén, en síntesis, lo siguiente: a) la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; b) el derecho a la información será garantizado por el Estado; c) es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio; d) no se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información, o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones; e) ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni coartar la libertad de difusión y f) los límites a la libertad de difusión únicamente pueden ser los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución Federal.
54. Particularmente, en cuanto a este último precepto constitucional, en diversos asuntos, como lo fue en la acción de inconstitucionalidad 11/2013, se han resaltado las siguientes características y elementos del derecho de acceso a la información: a) 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, prevaleciendo el principio de máxima publicidad. A este respecto, se entiende por información pública el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público¹⁴; b) toda persona, sin necesidad de acreditar interés o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de estos; c) para la efectiva tutela de este derecho, se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.
55. Como fue reiterado en la acción de inconstitucionalidad 59/2021 y su acumulada 66/2021, del derecho de acceso a la información se desprenden los siguientes elementos:
- Se trata de un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista una legítima restricción¹⁵.

⁹ Depositario: OEA. Lugar de adopción: San José de Costa Rica. Fecha de adopción: 22 de noviembre de 1969. Adhesión de México: 24 de marzo de 1981. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981.

¹⁰ Depositario: ONU. Lugar de adopción: Nueva York, Estados Unidos de América. Fecha de adopción: 16 de noviembre de 1966. Adhesión de México: 23 de marzo de 1976. Aprobación del Senado: 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981.

¹¹ Resuelta en sesión de cinco de junio de dos mil dieciocho, en la que, en general, existió unanimidad votos en declarar la invalidez del artículo 297 del Código Penal del Estado de Nayarit, que regulaba el delito de calumnia.

¹² Resuelta en sesión de diez de octubre de dos mil diecinueve, en la que, en general, existió unanimidad de votos en reconocer la validez del artículo 204-d, fracción I, en su porción normativa "Utilizando violencia", del Código Penal del Estado de Guanajuato.

¹³ "Artículo 6o. La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. 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.

(...)

Artículo 7o.- Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones.

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito."

¹⁴ Tesis 2a. LXXXVIII/2010, de rubro: "INFORMACIÓN PÚBLICA. ES AQUELLA QUE SE ENCUENTRA EN 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". Registro 164032; Segunda Sala; 9a. Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXXII, Agosto de 2010, Pág. 463.

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (*Fondo, Reparaciones y Costas*), párr. 77.

- Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción¹⁶.
 - El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, 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, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades¹⁷.
 - La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones¹⁸.
 - Los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar información¹⁹.
 - Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información²⁰.
 - Si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad²¹.
- 56.** Mientras que en las fuentes internacionales, el derecho a la información se encuentra inmerso en el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, en tanto que ésta comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole.
- 57.** En efecto, en los asuntos que se retoman, se ha destacado que de los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²² y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos²³, se obtienen los siguientes puntos fundamentales:
- a) Nadie puede ser molestado a causa de sus opiniones (artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).
 - b) Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (artículos 19 y 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto de San José de Costa Rica, respectivamente).

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ *Ibidem*, párr. 80.

¹⁸ *Ibidem*, párr. 92.

¹⁹ *Ibidem*, párr. 163.

²⁰ *Ibidem*, párr. 137.

²¹ *Ibidem*, párr. 161 y 163.

²² **“Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión**

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.

5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.”

²³ **“Artículo 19**

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.”

c) El ejercicio del derecho a la libertad de expresión no puede estar sujeto a previa censura sino sólo a responsabilidades ulteriores. Éstas, que se relacionan con los deberes y responsabilidades especiales que el ejercicio de la libertad de expresión comporta, deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (artículos 13 del Pacto de San José de Costa Rica y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, respectivamente).

d) No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones (artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica).

e) Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa, pero únicamente con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos, para la protección moral de la infancia y la adolescencia (artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica).

f) Por ley, estará prohibida toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional (artículo 13 del Pacto de San José de Costa Rica).

58. Ahora bien, por lo que hace a los rasgos jurídicos que dan cuerpo a estos derechos, se han destacado los siguientes: el sujeto y el contenido de dichas libertades, el cual tiene que ver con los límites que pueden válidamente imponerse y con los que, por el contrario, se encuentran proscritos.
59. **I. Las diferentes dimensiones del contenido de la libertad de expresión pueden ser desarrolladas en múltiples dimensiones**
60. En este aspecto, en los asuntos que se retoman, se ha expuesto que, como lo Corte Interamericana lo ha sostenido en reiteradas ocasiones, resaltando la Opinión Consultiva OC-5/85 de trece de noviembre de 1985²⁴, la libertad de expresión no se trata solamente de la libertad de expresar el propio pensamiento, sino también del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Junto a la seguridad de no poder ser víctima de un menoscabo arbitrario en la capacidad para manifestar el propio pensamiento, la garantía de la libertad de expresión asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual abre la puerta a la importancia de la dimensión *colectiva* del ejercicio de este derecho.
61. Además, que la libertad de expresión es, en definitiva, un medio para el intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación a otras personas de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden. Ambas dimensiones deben garantizarse de forma simultánea para garantizar la debida efectividad al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión.
62. Incluso se ha considerado que esta doble dimensión explica, asimismo, la importancia de garantizar plenamente las condiciones de *divulgación* de los mensajes. La libertad de expresión comprende el derecho a utilizar cualquier medio apropiado para difundir el pensamiento y hacerlo llegar al mayor número de destinatarios. **La expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción de la posibilidad de divulgación representa directamente, un límite al derecho de expresarse libremente.**
63. Se ha reconocido que lo anterior sin duda alguna tiene repercusiones de variada índole en muchos planos, pero, en especial, en el ámbito de los llamados medios de comunicación social. Si el derecho a la libre expresión comprende el derecho a fundar y administrar medios de comunicación, ésta requiere igualmente que estos medios estén razonablemente abiertos a todos; la posición estratégica de los medios, y la complejidad técnica y económica asociada a la expresión a través de ellos justifica que deban mantener sus actividades dentro de parámetros que permitan seguir calificándolos de verdaderos instrumentos de esa libertad y no de vehículos para restringirla.
64. **II. La centralidad con que nuestra Constitución Federal o los Convenios internacionales citados consagran la libertad de expresión no debe llevar a concluir que se trata de derechos ilimitados**
65. En este punto, se ha partido de la premisa de que, como cualquier derecho, la libertad de expresión no es un derecho absoluto, sino que admite restricciones.

²⁴ Véase particularmente la Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985 y el caso Olmedo Bustos y otros vs. Chile (caso "La última tentación de Cristo") resuelto en sentencia de 5 de febrero de 2001.

66. Sin embargo, que tanto la Constitución Federal, como los Convenios internacionales, han establecido cómo deben ser estas restricciones para que puedan ser consideradas como legítimas.
67. Sobre esto, se ha dicho que la primera de las reglas sobre límites, plasmada tanto en el artículo 7o. de la Constitución Federal²⁵, como en el párrafo 2 del artículo 13 de la Convención Americana²⁶, es la prohibición de la censura previa.
68. La prohibición de la censura previa, se ha dicho, implica que el Estado no puede someter las actividades expresivas o comunicativas de los particulares a la necesidad de solicitar previamente un permiso a la autoridad que, por razones de contenido, tenga el poder de impedir su desarrollo.
69. En otras palabras, no significa que la libertad de expresión no tenga límites, o que el legislador no esté legitimado para emitir *ex ante*, normas en consideración a éstos, sino que estos límites no pueden hacerse valer mediante un mecanismo por el cual una autoridad excluya sin más a un determinado mensaje del conocimiento público; así, los límites deben hacerse valer a través de la atribución de responsabilidades -civiles, penales o administrativas- posteriores.
70. No se trata, pues, de que no se pueda regular el modo y manera de expresión, ni que no se puedan poner reglas, incluso respecto del contenido de los mensajes. El modo de aplicación de estos límites, sin embargo, no puede consistir en excluir el mensaje del conocimiento público.
71. Sobre estos límites, se ha resaltado el previsto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues en ella se establece una excepción a la prohibición de censura previa, que permite limitar el acceso a los espectáculos públicos en aras de la protección moral de la infancia y la adolescencia, y que viene a armonizar en este caso su despliegue con la protección de los derechos e intereses de niños y jóvenes. Así, sólo cuando la libre expresión entra en conflicto con los derechos de los niños y los jóvenes puede una medida como la previa censura de los espectáculos públicos justificarse; en el resto, cualquiera que sea el carácter de los elementos con los que la libre expresión de las ideas confluye, la censura previa no estará nunca justificada.
72. Respecto de los límites destinados a hacerse valer por medios distintos a la censura previa, en forma de exigencia de responsabilidad, se ha identificado que entran en juego el resto de las condiciones constitucionalmente establecidas, que la redacción de la Constitución Federal obliga a interpretar de modo estricto²⁷. Así, el artículo 6o. destaca la imposibilidad de someter la manifestación de las ideas a inquisiciones de los poderes públicos, a excepción de aquellos casos en que se ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público²⁸.
73. Incluso se ha estimado que el artículo 7o. de la Constitución Federal evidencia con más claridad todavía la intención de contener dentro de parámetros estrictos las limitaciones a la libertad de expresión, al establecer que la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio, es inviolable; y, además, que dicho derecho no puede restringirse por vías o medios indirectos. Se trata, por tanto, de límites tasados y directamente especificados en la Constitución Federal.

²⁵ **Artículo 7o. (...)**

Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni coartar la libertad de difusión, que no tiene más límites que los previstos en el primer párrafo del artículo 6o. de esta Constitución. En ningún caso podrán secuestrarse los bienes utilizados para la difusión de información, opiniones e ideas, como instrumento del delito."

²⁶ **Artículo 13. Libertad de pensamiento y de Expresión**

(...)

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

(...)."

²⁷ El artículo 6o. establece que "la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado"; el primer párrafo del artículo 7o., por su parte, establece que "es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones".

²⁸ Es necesario precisar, además, que aun cuando del tenor literal del artículo 6o. parece desprenderse que sólo las autoridades jurisdiccionales o administrativas están sujetas a la prohibición establecida, si entendemos correctamente la función de los derechos fundamentales podemos fácilmente concluir que el legislador es, desde luego, un destinatario pasivo tácito. Lo anterior no es una cuestión de simple simetría, sino que obedece al hecho de que sólo bajo una interpretación de esa especie es posible el cumplimiento integral de las funciones de este tipo de derechos en nuestro orden jurídico. Es claro que, dada la estructura de nuestro ordenamiento jurídico, las mencionadas autoridades jurisdiccionales y administrativas sólo podrían realizar las inquisiciones a las que se refiere el artículo 6° con una cobertura legal previa, con lo cual se sobrentiende que el legislador se encuentra constitucionalmente impedido para proveerla.

74. La Convención Americana, por su parte, impone como “límites de los límites” las siguientes condiciones:
- a) la existencia de causales de responsabilidad previamente establecidas;
 - b) la definición expresa y taxativa de esas causales por la ley;
 - c) la legitimidad de los fines perseguidos al establecerlas (el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas);
 - d) la necesidad de que las causales de responsabilidad sean “necesarias para asegurar” los mencionados fines. Respecto al significado de esta última expresión (“necesarias para asegurar”), se ha dicho que aunque no es sinónimo de medidas “indispensables”, sí debe apreciarse la existencia de una necesidad social imperiosa, esto es, para estimar que una restricción es “necesaria”, no es suficiente demostrar que es “útil”.
75. Por tanto, la legalidad de las restricciones a la libertad de expresión dependerá de que aquellas estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo y de que, cuando existan varias opciones para alcanzar ese objetivo, se escoja la que restrinja en menor escala el derecho protegido, esto es, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y ajustarse estrechamente al logro de ese legítimo objetivo.
76. Además, el estricto estándar con que las restricciones a la libertad de expresión -por cualquier medio- deben ser diseñadas y constitucionalmente evaluadas, queda evidenciado, asimismo, por el hecho de que nuestros textos fundamentales proscriban las “restricciones indirectas” a ésta; lo que también se realiza de modo enfático y directo en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 13, párrafo 3²⁹.
77. Por otra parte, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido durante los últimos años que la libertad de expresión constituye un **derecho preferente**, ya que sirve de garantía para la realización de otros derechos y libertades. En efecto, tener plena libertad para expresar, recolectar, difundir y publicar informaciones e ideas es imprescindible, no solamente como instancia esencial de auto-expresión y auto-creación, sino también como premisa para poder ejercer plenamente otros derechos humanos -el de asociarse y reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito, el derecho de petición o el derecho a votar y ser votado- y como elemento funcional que determina la calidad de la vida democrática de un país.
78. Por su parte, se ha identificado que la libertad de expresión y su vertiente consistente en el derecho a la información tienen una doble faceta, individual y social, que exigen no sólo que los individuos no vean impedida su posibilidad de manifestarse libremente, sino que se respete también su derecho como miembros de un colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno³⁰.
79. Por ello, como ha sido resaltado en diversos asuntos, como en la acción de inconstitucionalidad 115/2015, **en las sociedades democráticas es más tolerable el riesgo derivado de los eventuales daños generados por la expresión que el riesgo de una restricción general de la libertad correspondiente.**
80. Además, se ha estimado que la posición preferente de la libertad de expresión y el derecho a la información tiene como principal consecuencia la presunción general de cobertura constitucional de todo discurso expresivo o informativo, la cual se justifica por la obligación primaria de neutralidad del Estado frente a los contenidos de las opiniones e informaciones difundidas, así como por la necesidad de garantizar que, en principio, no existan personas, grupos, ideas o medios de expresión excluidos *a priori* del debate público³¹, lo cual es congruente, a su vez, con la prohibición de censura previa que establecen los artículos 7o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

²⁹ **Artículo 13. Libertad de pensamiento y de Expresión**

(...)

3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.

(...).

³⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, casos *Ivcher Bronstein Vs. Perú*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C, No. 74, párrafo 146; *“La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros)*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C, No. 73, párrafo 64; y *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (artículos 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos) (Opinión Consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrafo 30).

³¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Marco jurídico interamericano sobre el derecho a la libertad de expresión*, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, página 10.

81. En consecuencia, "el abuso de la libertad de expresión no puede ser objeto de medidas de control preventivo sino fundamento de responsabilidad para quien lo haya cometido"³²; en otros términos, la responsabilidad que en todo caso pudiera generarse de una expresión indebida es, como esta Suprema Corte ha destacado en sus precedentes, de carácter ulterior.
82. Esta idea confirma que los derechos humanos reconocidos en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución Federal tienen **límites** -como los tiene cualquier derecho humano-, dentro de los cuales la propia Constitución y los tratados internacionales identifican, entre otros, el orden público.
83. En efecto, se ha identificado que los diversos 19 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, refieren como una restricción legítima al ejercicio de la libertad de expresión la protección del orden público.
84. Adicionalmente, se ha destacado que todos los conceptos desarrollados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de restricciones a la libertad de pensamiento y expresión **son igualmente aplicables al derecho de acceso a la información**, en tanto éste forma parte de aquél.
85. Por otro lado, se han considerado de especial relevancia en este tipo de asuntos, los criterios de la Corte Interamericana en los que ha sostenido que el derecho penal es un medio idóneo para el establecimiento de restricciones a la libertad de expresión porque sirve para salvaguardar, a través de la conminación penal, el bien jurídico que se quiere proteger; pero que siendo el medio más restrictivo y severo para cumplir los objetivos que se persigan, su uso únicamente es legítimo cuando se cumpla con el principio de mínima intervención. De este modo, el poder punitivo sólo debe ejercerse en la medida **estrictamente necesaria** para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro³³.
86. Por tanto, la aplicación de medidas penales debe ser evaluada con especial cautela y para analizar si su uso es legítimo o no, deben ponderarse la extrema gravedad del abuso de la libertad de expresión bajo estudio, el dolo del acusado -es decir el grado de conocimiento y de voluntad que dicha persona tenía para producir la afectación-, la magnitud y las características del daño que el abuso produjo y demás datos que permitan mostrar la existencia de una absoluta necesidad de utilizar, en forma verdaderamente excepcional, medidas penales³⁴.
87. A mayor abundamiento, como fue considerado por la Primera Sala al resolver los amparos en revisión 492/2014 y 482/2014³⁵ -en los que se analizó la regularidad constitucional de una norma similar a las ahora impugnadas³⁶- cuando el ejercicio de escrutinio constitucional se focaliza en el derecho de penal y el objeto de control es una norma que tipifica una conducta a la que se le reclama criminalizar cierto discurso (la expresión, manifestación u obtención de ideas o información), todo lo expuesto se concretiza en un **estándar específico de taxatividad** apto para garantizar el contenido nuclear del derecho de acceso a la información y de libertad de expresión.
88. En efecto, en dichos asuntos, se razonó que dado que el propósito de la dimensión colectiva de los derechos de libertad de expresión y acceso a la información es la generación de un espacio de deliberación pública, de libre circulación de ideas, un tipo penal será inconstitucional, **por vulnerar el principio de taxatividad, si es sobre inclusivo, desde dos perspectivas**: por un lado, la del ciudadano, quien no podrá anticipar qué tipo de acción comunicativa está prohibida y, por otro, desde la perspectiva de la autoridad, quien se ve beneficiado con la falta de precisión para adquirir un poder ilícito de prohibir acciones comunicativas con las cuales podría no coincidir.
89. De lo anterior, se sostuvo que si un tipo penal criminaliza una categoría demasiado amplia de discurso en la circunstancia específica punible, especialmente, si es público, deberá concluirse que sobre ella pesa una presunción de inconstitucionalidad.

³² Corte Interamericana de Derechos Humanos, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (artículos 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos) (Opinión Consultiva OC-5/85, de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrafo 30).

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Kimel Vs. Argentina*, sentencia del 2 de mayo de 2008, párrafos 71 y 76.

³⁴ *Ibidem*, párrafo 78.

³⁵ Resueltos en sesiones de veinte de mayo y nueve de septiembre de dos mil quince, respectivamente, por mayoría de tres votos de la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Zaldívar Lelo de Larrea y Presidente y Ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los emitidos por los Ministros Cossío Díaz y Pardo Rebolledo.

³⁶ La norma analizada en dichos asuntos, contenida en el Código Penal para el Estado de Chiapas, para lo que interesa destacar, establecía lo siguiente:

"Artículo 398 Bis. Al que obtenga y proporcione información confidencial o reservada de los cuerpos de seguridad pública o de las fuerzas armadas con el propósito de evitar que el sujeto o los sujetos activos del delito sean detenidos o para que puedan concretar una actividad delictiva en agravio de un tercero, se impondrá una pena de dos a quince años de prisión y multa de doscientos a cuatrocientos días de salario mínimo.

(...)." (énfasis añadido).

90. De esta forma, se concluyó que el incumplimiento del principio de taxatividad, aplicado en temas de libertad de expresión y acceso a la información³⁷, genera el vicio de inconstitucionalidad ordinariamente asociado en la jurisprudencia de esta Suprema Corte, a saber, en la falla de la ley en prevenir con certeza al destinatario, qué tipo de conducta está prohibida. Sin embargo, se consideró que lo específico de su aplicación en ese ámbito, radica en la existencia de un **doble vicio**:
- a) Una norma penal que no satisface el principio de taxatividad **genera efectos perjudiciales para el ámbito de deliberación pública -sobre el cual se proyectan las libertades de expresión y acceso a la información-**, ya que las personas, al no tener certeza sobre el tipo de discurso en el que no pueden participar, decidirán preventivamente no participar del todo en dicha actividad comunicativa, por miedo de resultar penalizados. En ello radica el efecto inhibitorio generado por la falta de taxatividad de un tipo penal.
 - b) El incumplimiento del principio de taxatividad genera que un tipo penal sirva de fundamento a la autoridad ministerial y/o judicial para ejercer discreción e introducir sus valoraciones personales sobre el tipo de discurso que debería estar prohibido en una circunstancia específica. El vicio se constata cuando la norma resulta apta para dotar a las autoridades del poder para prohibir acciones comunicativas con las cuales no coinciden. Este poder de discreción (generado por la falta de taxatividad) atenta contra el principal mecanismo de control democrático que tienen los ciudadanos sobre sus autoridades: la crítica impopular.
91. Lo anterior sin duda también resulta aplicable respecto de un tipo penal cuyo destinatario lo sea un servidor público (como ocurre respecto del artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato) pues de no haber certeza sobre el tipo de información que puede proporcionar, podría decidir no hacerlo por el miedo a ser sancionado, pese a que se encuentra obligado a ello, permitiendo también que la autoridad ministerial o judicial de manera discrecional decida qué tipo de información no debe proporcionarse en una circunstancia específica.
92. En efecto, derivado de lo dispuesto por la Constitución Federal, el ejercicio efectivo de los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información necesariamente presupone el cumplimiento que tienen las autoridades del Estado Mexicano en la materia, en sus respectivas competencias. Por tanto, si un tipo penal repercute o impide o el cumplimiento de tales obligaciones, al mismo tiempo se perjudicarían tales derechos.
93. Sentado lo anterior, se analizarán las normas impugnadas a la luz de dichos estándares, precisando que, como se realizó en las acciones de inconstitucionalidad 11/2013, 9/2014, 59/2021 y su acumulada 66/2021 y 110/2019, se realizará un escrutinio estricto de su constitucionalidad, pues se trata de disposiciones que restringen el núcleo esencial del derecho a la información, lo que exige analizar si el legislador local persigue una finalidad imperativa con tales restricciones y, en caso de que así lo sea, si son necesarias para alcanzar ese fin.
94. También conviene aclarar que, si bien es cierto los artículos 222-a y 222-b participan de algunas coincidencias, lo cierto es que las diferencias que presentan en sus elementos típicos, como en lo relativo al sujeto activo³⁸, y en el objeto material³⁹, justifican que su análisis se realice por separado.
- Precedentes citados en este apartado:* acciones de inconstitucionalidad 11/2013, 9/2014, 115/2015, 149/2017, 59/2021 y su acumulada 66/2021 y 110/2019, así como los amparos en revisión 492/2014 y 484/2014.

VI.2. Estudio del artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato

95. Este Tribunal Pleno estima **fundado** el concepto de invalidez hecho valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
96. Ahora bien, para efecto de emprender el examen que corresponde, conviene tener presente que no es la primera vez que este Tribunal Pleno analiza la regularidad constitucional de tipos penales similares que buscaban regular la denominada actividad “*halconeo*”.
97. En efecto, en la acción de inconstitucionalidad 11/2013, resuelta en sesión de siete de julio de dos mil catorce, el Tribunal Pleno declaró la invalidez del artículo 398 Bis del Código Penal del Estado de Chiapas, que sancionaba a quien realizara actos tendientes a obtener información de los cuerpos de seguridad pública, de persecución o sanción del delito o de ejecución de penas, sobre su ubicación, actividades, operativos, o sus labores en general⁴⁰.

³⁷ Respecto de ese tema se han pronunciado otros tribunales en derecho comparado. Ver, inter alia, Papachristou v. City of Jacksonville, 405 US 156 (1972), Gentile v. State Bar, 501 US, 1030 (1991).

³⁸ Mientras en el artículo 222-a el sujeto activo es **cualquier servidor público**, en el artículo 222-b es **cualquier persona**.

³⁹ Mientras en el artículo 222-a se sanciona el proporcionar **información que conozca con motivo de sus funciones**, en el artículo 222-b se sanciona cualquier acto tendiente a obtener y proporcionar **información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia o de ejecución de penas**.

⁴⁰ La norma combatida en aquel asunto, para lo que interesa destacar, era del contenido literal siguiente:

“**Artículo 398 Bis.** Se impondrá una pena de dos a quince años de prisión y multa de doscientos a cuatrocientos días de salario mínimo, a quien realice actos tendientes para obtener información de los cuerpos de seguridad pública, de persecución o sanción del delito o la ejecución de penas, sobre su ubicación, actividades, operativos o sus labores, en general.
(...)”

98. En ese asunto, por unanimidad de votos⁴¹, se identificó que dicha disposición imponía una restricción al derecho de acceso a la información, toda vez que la conducta tipificada como delito consistía en la búsqueda de cierto tipo de información; acción que se consideró como el núcleo esencial del derecho de acceso a la información. Además, se precisó que el objeto material del delito se refería a información de las instituciones de seguridad pública del Estado de Chiapas, las cuales, al ser órganos del Estado, son sujetos obligados por el derecho de acceso a la información; así como que la información relativa a la ubicación, operativos, actividades y labores en general de dichas autoridades, se trataba de información relativa al ejercicio de sus funciones de derecho público, la cual es precisamente sobre la que opera dicho derecho fundamental.
99. Posteriormente, se concluyó que tal restricción no cumplía con el requisito de *necesidad en una sociedad democrática*, al desbordar el propósito que se buscaba y también al interferir, innecesariamente, en el efectivo ejercicio del derecho restringido. Ello, pues la descripción típica de la norma era tan amplia que terminaba por abarcar conductas no reprochables amparadas por el derecho de acceso a la información.
100. Esta imprecisión de la norma impugnada se debía a que el legislador local no estableció *la finalidad* que debía perseguirse con la obtención de la información; no especificó *el daño* que debía producirse con ello; no describió adecuadamente el tipo de información protegida, ni los medios comisivos para obtenerla, así como tampoco ningún otro elemento que permitiera identificar a la conducta como un abuso del derecho de acceso a la información, diferenciable, más allá de toda duda, de instancias legítimas de su ejercicio y merecedora de una sanción penal.
101. Lo anterior, a juicio del Tribunal Pleno, también era demostrativo de la violación al principio de taxatividad, toda vez que la norma no era clara, precisa o exacta respecto de la conducta que se pretendía sancionar, lo que se estimó podía permitir la arbitrariedad en su aplicación.
102. Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad 9/2014, resuelta definitivamente en sesión de seis de julio de dos mil quince, se declaró la invalidez del artículo 133 quinquies del Código Penal del Estado de Michoacán⁴², por mayoría de ocho votos⁴³, a la luz del principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, toda vez que la definición del delito cuestionado contenía las siguientes imprecisiones: **a)** se dirigía a toda persona, sin establecer alguna cualidad específica en el sujeto activo, al establecer *“al que”*; **b)** utilizaba la locución *“mediante vigilancia”*, el cual se consideró ambiguo al no establecer elemento alguno que delimitara o describiera dicha acción; **c)** se penalizaba que, mediante la vigilancia, se obtuviera y proporcionara información sobre la ubicación, las actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública; **d)** no acotaba los sujetos a los que les estaba penado proporcionar información; **e)** refería ambiguamente cualquier acción realizada por las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública; **f)** se incluía el vocablo *“en general”*, respecto de las acciones de las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad pública, y; **g)** no se conectaba el verbo rector del tipo con la intencionalidad dolosa de quien pudiera realizar actos tendentes a obtener y proporcionar información.
103. Adicionalmente, por mayoría de siete votos⁴⁴, se consideró que la norma era contraria a los derechos de acceso a la información y libertad de expresión, a la luz de razonamientos similares a los expresados en el precedente recién mencionado, toda vez que el verbo rector típico se encontraba en la expresión *“mediante la vigilancia obtenga y proporcione información”* lo cual está relacionado con la búsqueda y difusión de la información; acción que constituye el núcleo esencial de los derechos de acceso a la información y de libertad de expresión.

⁴¹ De la Ministra Luna Ramos y de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza. Los señores Ministros Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistieron a la sesión de siete de julio de dos mil catorce.

⁴² La norma que fue analizada en dicho asunto, para lo que interesa destacar, establecía lo siguiente:

“Artículo 133 quinquies. Se impondrá prisión de cuatro a doce años y multa de cien a seiscientos días de salario mínimo general vigente, al que mediante la vigilancia obtenga y proporcione información, sobre la ubicación, las actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública.
(...)”.

⁴³ En relación con la violación al principio de taxatividad, estuvieron a favor la Ministra Luna Ramos y los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza con precisiones, Medina Mora I. con precisiones, Sánchez Cordero de García Villegas con precisiones, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz porque el único tema es la incompetencia, y Pardo Rebolledo votaron en contra.

⁴⁴ En relación con la violación a los derechos mencionados, estuvieron a favor la Ministra Sánchez Cordero de García Villegas y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Silva Meza, Medina Mora I. y Presidente Aguilar Morales. La Ministra Luna Ramos, porque basta la taxatividad, y los Ministros Cossío Díaz, porque el único tema es la incompetencia, Franco González Salas porque basta la taxatividad, y Pérez Dayán, votaron en contra.

104. Aunado a ello, en relación con la información de las fuerzas armadas y los cuerpos de seguridad pública, se reiteró que además de que aquellos son sujetos obligados por dicho derecho, la información relativa a ubicación, actividades, operativos y en general cualquier acción realizada por tales autoridades, se trataba de información relativa al ejercicio de sus funciones de derecho público, sobre la cual opera el derecho fundamental en cuestión.
105. Posteriormente, este Tribunal Pleno, con la presente integración, al resolver la acción de inconstitucionalidad 59/2021 y su acumulada 66/2021⁴⁵, declaró la invalidez del artículo 371, fracción II, del Código Penal para el Estado de Veracruz⁴⁶, que establecía una restricción al derecho de acceso a la información, pues si bien se encontraba establecida en una ley formal y perseguía un fin legítimo, como lo es la seguridad pública, lo cierto es que no era clara ni precisa desde el punto de vista material, en tanto que: **1)** no especificaba el tipo de información a obtener y divulgar; **2)** establecía que el propósito de la conducta era que la obtención y comunicación de la información relativa a las acciones, actividades o labores de los integrantes o elementos de las instituciones de seguridad pública estatal o municipal se hiciera *sin un fin lícito*, lo que se estimó constituían actos futuros e inciertos, y; **3)** no especificaba qué actos y su gravedad constituían ese fin ilícito.
106. Todo lo cual permitió llegar a la conclusión de que el tipo penal no cumplía con el principio de taxatividad, terminando por afectar los derechos de libertad de expresión y acceso a la información.
107. Por último, debe resaltarse la acción de inconstitucionalidad 110/2019⁴⁷, en la que, siguiendo la lógica adoptada en los precedentes anteriores y después de invalidar parte del artículo impugnado por incompetencia del legislador local, se declaró la invalidez del artículo 204-bis del Código Penal para el Estado de Quintana Roo⁴⁸, toda vez que la medida no satisfacía el requisito de ser necesaria en una sociedad democrática en tanto que la descripción típica era tan amplia que terminaba por abarcar un sinnúmero de conductas no reprochables y amparadas por la libertad de expresión y acceso a la información.
108. Ello, en primer lugar, porque el tipo penal básico se refería a información de cualquier tipo, incluyendo la que debe ser pública en términos del artículo 6o. constitucional y, en segundo lugar, porque el resultado que exigía la norma, consistente en que *“se impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de Seguridad Pública del Estado”* no permitía advertir con claridad la gravedad o magnitud del daño, lo que hacía imposible, en los hechos, que una persona que comunicara a un tercero información de cualquier tipo supiera, *ex ante*, qué tipo de información sería susceptible de causal el daño previsto por la norma.
109. Pues bien, en este asunto se estiman aplicables las razones que condujeron a declarar la invalidez en los precedentes recién mencionados, pues si bien no se desconoce que las normas impugnadas presentan algunas diferencias en relación los elementos típicos del delito -las cuales sin duda serán tomadas en cuenta en el estudio de fondo- lo cierto es que comparten algunos de los vicios de inconstitucionalidad que fueron detectados en algunos de ellos y, por tanto, debe declararse su invalidez.

⁴⁵ Resuelta en sesión de primero de marzo de dos mil veintidós, en la que existió **unanimidad** de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de las consideraciones relativas al derecho de acceso a la información, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf apartándose de las consideraciones, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández exclusivamente por violación a la taxatividad, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán exclusivamente por violación a la taxatividad y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de los párrafos ciento setenta y ocho y ciento ochenta y dos, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de fondo, en su tema 3, consistente en **declarar la invalidez del artículo 371, fracción II, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave**.

⁴⁶ La norma que fue analizada en dicho asunto establecía lo siguiente:

“Artículo 371. Comete el delito contra las Instituciones de Seguridad Pública y se le impondrán de siete a quince años de prisión y multa de cuatrocientas a ochocientas unidades de medida y actualización diarias, a quien incurra en cualquiera de las conductas siguientes:
(...)

II. Posea, porte o utilice, equipos de comunicación de cualquier tipo para acechar, vigilar o realizar cualquier acto encaminado a **obtener y comunicar, sin un fin lícito, información** a cualquier persona sobre las acciones, actividades o labores de los integrantes o elementos de las Instituciones de Seguridad Pública estatal o municipal; (...).” (énfasis añadido)

⁴⁷ Resuelta en sesión de diecinueve de mayo de dos mil veintidós, en la que por **unanimidad** de once votos de las Ministras y Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con razones adicionales, González Alcántara Carrancá separándose de los párrafos ciento doce y ciento quince y apartándose de la metodología, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo apartándose del análisis del requisito de taxatividad, Piña Hernández apartándose del análisis del requisito de taxatividad, concretamente los párrafos ciento cuarenta, del ciento cuarenta y tres al ciento cuarenta y siete y ciento cincuenta, Ríos Farjat en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek apartándose del análisis del requisito de taxatividad y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose del análisis del requisito de taxatividad, concretamente los párrafos ciento cuarenta, del ciento cuarenta y tres al ciento cuarenta y siete y ciento cincuenta, así como en contra del análisis de falta de competencia, **se declaró la invalidez del artículo 204-Bis del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Quintana Roo**.

⁴⁸ La norma que fue analizada en dicho asunto, en lo que interesa destacar, establecía lo siguiente: **“Artículo 204-bis.** Al que a través de una conducta dolosa proporcione o comunique a terceros información de cualquier tipo, que impida y obstaculice la adecuada ejecución de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de Seguridad Pública del Estado, ~~Federales, Nacionales o Fuerzas Armadas~~, ya sea que las ejecuten por sí o conjuntamente, se le impondrá la pena de tres a siete años de prisión y de quinientos a mil días multa.” (la porción normativa subrayada se invalidó por falta de competencia del legislador local).

110. El artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato establece lo siguiente:
- “Artículo 222-a.** Al servidor público que proporcione información que conozca con motivo de sus funciones para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, se le sancionará con tres a nueve años de prisión y de treinta a noventa días multa.
- Si el hecho delictuoso se actualiza, se aplicarán las reglas del Capítulo IV del Título Segundo del Libro Primero de este Código.
- Si el sujeto activo del delito es integrante de institución de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, la sanción se aumentará hasta con una mitad del máximo.
- Además de las penas referidas en los párrafos anteriores, se impondrá la destitución del empleo, cargo o comisión públicos e inhabilitación para desempeñar otro hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta.”
111. El precepto impugnado establece como delito contra la seguridad pública, el que un servidor público proporcione información que conozca con motivo de sus funciones para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas.
112. De ello se obtiene que el tipo penal previsto en el artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato contiene como verbo rector *proporcionar información*. Asimismo, el objeto material del delito se refiere a información que el servidor público conozca con motivo de sus funciones, esto es, información que se encuentra en posesión de aquél, que es precisamente sobre la que opera el derecho fundamental de acceso a la información.
113. Para este Tribunal Pleno es claro que el artículo combatido impone una restricción a la libertad de expresión y acceso a la información, pues define como conducta generadora de responsabilidad penal el hecho de que un servidor público proporcione información que conozca con motivo de sus funciones para que se cometa un hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas. Además, se estima que tal restricción afecta el núcleo esencial del derecho a la libertad de expresión y acceso a la información, ya que, en su enunciación, criminaliza la difusión de información que se encuentra en posesión de los servidores públicos y que es precisamente el tipo de información respecto de la cual opera el derecho fundamental previsto en el artículo 6o. de la Constitución Federal.
114. Por lo anterior, debe verificarse que dicha restricción cumpla con las exigencias constitucionales precisadas hace unos momentos.
115. **Debe estar prevista en ley.** En primer lugar, se advierte que la restricción está establecida en una ley formal. El artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato fue expedido siguiendo el procedimiento legislativo correspondiente por las autoridades competentes y fue publicado el dos de agosto de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.
116. **Fin legítimo.** Asimismo, la norma persigue un fin legítimo, en tanto está orientada a la protección del interés general, concretamente la seguridad pública, definida en el artículo 21 constitucional como la función a cargo de la Federación, los Estados y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social; la cual comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas.
117. En efecto, en el procedimiento legislativo de la norma impugnada, se resaltó que *“las redes de la delincuencia han optado por “halconear”; un concepto que hace referencia a las actividades de acechar, vigilar, alertar o recolectar información, todo ello con el objetivo de facilitar la comisión de delitos, además de dificultar o incluso impedir el funcionamiento de la actividad de las instituciones de seguridad pública”*⁴⁹.

⁴⁹ “Dictamen que presenta la Comisión de Justicia relativo a la iniciativa formulada por Diputadas y Diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional mediante la cual se reforma la denominación del Capítulo I, Título Primero, Sección Tercera, para identificarse como “uso indebido información y colaboración delictiva”, así como el primer párrafo del artículo 222.a, y se adiciona el artículo 222-b, del Código Penal del Estado de Guanajuato”, página 4.

118. Derivado de ello, en el Dictamen emitido por la Comisión de Justicia, se consideró que la importancia de la iniciativa correspondiente radica en que con las disposiciones pretendidas se contará con mayores herramientas para que quien lleve a cabo estas conductas, “*pretendiendo rebasar la seguridad pública*” sea sancionado⁵⁰.
119. Atendiendo a lo anterior y al contenido de la norma, puede advertirse que el objetivo de la medida en análisis es la seguridad pública.
120. A juicio de este Tribunal Pleno, tal objetivo se inserta dentro de los límites constitucional y convencionalmente autorizados, relativos al “interés público” y al “orden público” previstos en los artículos 6o., apartado A, fracción I, de la Constitución Federal y 13, inciso 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
121. **Necesidad de la medida.** No obstante el cumplimiento de las dos exigencias anteriores, este Tribunal Pleno considera que la medida no satisface el requisito de necesidad en una sociedad democrática, pues además de que no está adecuadamente orientada a satisfacer los intereses públicos imperativos que se pretenden proteger, la restricción está muy lejos de ser la que en menor escala restringe la libertad de expresión y acceso a la información; muy por el contrario, desborda por completo el interés que la justifica e interfiere innecesariamente en el efectivo ejercicio de los derechos en cuestión. Todo ello, como se verá, está relacionado, en el presente caso, con la violación del principio de taxatividad en las normas penales.
122. En efecto, este Tribunal Pleno advierte que hay tres puntos principales a tomar en consideración y que generan que la norma no pase el test estricto de constitucionalidad: **1)** la referencia a la información que el servidor público conozca con motivo de sus funciones; **2)** la previsión de que la conducta de proporcionar información debe ser para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para “entorpecer” el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, lo que constituye actos futuros e inciertos; y **3)** que el tipo penal es abierto en cuanto establece que la información es para que se cometa cualquier hecho delictuoso (sin importar cuál) o para “entorpecer” el cumplimiento de diversas funciones, lo que constituye un concepto sumamente ambiguo.

A) Información que el servidor público conozca con motivo de sus funciones

123. El artículo impugnado penaliza a cualquier servidor público que “*proporcione información que conozca con motivo de sus funciones para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas*”.
124. No obstante, la norma no explicita a qué tipo de información se refiere, por lo que debe entenderse que se encuentra referida a **cualquier información que todo servidor público posea en ejercicio de sus funciones**, es decir, incluyendo información que no se encuentre relacionada con la seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, lo cual se infiere no sólo por la falta de precisión de la norma impugnada en este aspecto, sino también porque la proporción de la información por parte de un integrante de alguna institución de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, configura una agravante, en términos del párrafo tercero del propio artículo 222-a impugnado.
125. Lo anterior, a juicio de este Tribunal Pleno, constituye, en la práctica, una obstrucción *a priori* de la información que debe proporcionarse por parte de las autoridades y, en consecuencia, de su conocimiento legítimo y oportuno por parte de las personas.
126. Para comprender el impacto de tal impresión, es necesario recordar que el artículo 6o., apartado A, de la Constitución Federal, establece que:

“**Artículo. 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

(...)

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:

⁵⁰ *Idem.*

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.

(...)

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

(...).” (énfasis añadido).

127. En dicho artículo se prevé con claridad que toda la información en posesión de autoridades -que es precisamente a la que se refiere la norma impugnada en cuanto sanciona la proporción de información que el servidor público conozca con motivo de sus funciones- es pública y *“sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes”* y agrega que *“la ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial”*.
128. Sin embargo, también resulta claro que no toda la información que los servidores públicos *conozcan con motivo de sus funciones* puede ser restringida por el interés público, pues no toda pone en riesgo el orden público, los derechos de terceros, ni la seguridad pública.
129. Así pues, las autoridades están obligadas, por regla general, a proporcionar la información pública en su poder, salvo aquella reservada temporalmente por razones de interés público, en los términos que fijen las leyes. Como se desprende del artículo 6o. constitucional, en la interpretación del derecho de acceso a la información debe prevalecer el principio de máxima publicidad, por lo que cuando se esté frente a alguna restricción es necesario que ésta se encuentre debidamente fundada y motivada.
130. En ese sentido, si bien la norma no establece expresamente que toda la información que los servidores públicos conozcan con motivo de sus funciones se considera reservada, lo cierto es que al sólo señalarse la *“información que conozca con motivo de sus funciones”* impide encuadrar adecuadamente el tipo de información que es susceptible de poner en riesgo el orden público, los derechos de terceros, o la seguridad pública, pues en realidad se penaliza la comunicación de cualquier información, cualquiera que sea ésta, siempre que se estime que se hizo para que se cometiera cualquier hecho delictivo o para entorpecer las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas.
131. En efecto, como incluso fue reconocido por el Poder Legislativo del Estado de Guanajuato⁵¹, de la redacción del tipo penal en análisis se advierte que lo verdaderamente relevante o, dicho en otras palabras, lo que activa el *ius puniendi* del Estado, **no lo es el tipo de información proporcionada**, mucho menos si ésta es susceptible de poner en riesgo el orden público, los derechos de terceros, o la seguridad pública, sino la *“intención”* de proporcionarla.
132. De esta manera, toda vez que lo determinante para la actualización de la hipótesis delictiva lo es la intención de la comunicación de la información, y no de ésta en sí misma, resultaría irrelevante, en su caso, que su divulgación superara o no la prueba de daño, prevista en los artículos 104 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información pública y 61 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato, pues del contenido de dichos preceptos se advierte que lo determinante para clasificar o reservar la información deriva de la naturaleza de la información y si ésta representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional⁵².

⁵¹ En la foja 280 del expediente en que se actúa. Para pronta referencia, en el párrafo en el que se realiza la manifestación resaltada, se expuso que *“(...) Las reformas al Código citado, no restringe o inhibe el derecho humano de acceso a la información, ya que de ninguna manera prohíben la obtención de información como refiere la Comisión, debido a que el punto toral no se centra en el tipo de información que se obtenga y proporcione (razón por la cual no fue insertada en el tipo penal), sino que, con la información obtenida, haya la intención del sujeto activo para que se cometa un hecho delictivo o se entorpezcan las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas(...)”*. (énfasis añadido).

⁵² **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

“Artículo 104. En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá 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

133. Además, al sancionarse penalmente al servidor público que proporcione información que conozca con motivo de sus funciones, pudiendo ser ésta información pública, reservada o confidencial, se genera que será la autoridad ministerial o la judicial la que determine en cada caso la naturaleza de esa información, lo cual es inadmisibles a la luz del principio de taxatividad, y más grave aún, abre la puerta a penalizar la proporción de información que debe catalogarse como pública, siempre que se estime que se hizo con el propósito de que se cometa un delito o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas.
134. No pasa inadvertido que en la exposición de motivos de la reforma impugnada, se sostuvo que por medio de la actividad denominada “halconeo”, *“las redes del crimen organizado pretenden obtener información privilegiada con el fin de utilizarla para conocer y avisar a terceros la ubicación y movimientos de los operativos en su contra”*⁵³, ni tampoco que el Poder Ejecutivo del Estado sostuvo en su informe que *“la conducta constitutiva del delito está relacionada con la búsqueda y difusión de información sensible y útil en forma dolosa”*⁵⁴
135. Sin embargo, lo cierto es que, de la redacción del tipo penal en análisis, se desprende que se sancionará a todo servidor público por la proporción de información que conozca con motivo de sus funciones, esto es, sin que necesariamente se traduzca en información privilegiada, sensible o “útil”.
136. De esta manera y al no especificarse de manera adecuada el tipo de información cuya comunicación será sancionable, en el caso se acredita el vicio detectado en los precedentes mencionados, pues en ellos, la invalidez de las normas impugnadas reposó, entre otras razones, por no especificarse el tipo de información protegida.
- B) Intención o propósito de la conducta**
137. Por otra parte, como ya se ha resaltado, la norma sanciona al servidor público que proporcione información que conozca con motivo de sus funciones *“para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas.”*
138. Sobre este elemento, conviene resaltar lo expuesto por la Primera Sala al resolver los amparos en revisión 492/2014 y 482/2014, en los que se determinó la inconstitucionalidad de un tipo penal que sancionaba la obtención y proporción de información confidencial o reservada de los cuerpos de seguridad pública o de las fuerzas armadas con el **propósito de evitar que el sujeto o los sujetos activos del delito sean detenidos o para que puedan concretar una actividad delictiva en agravio de un tercero**⁵⁵, así como lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 59/2021 y su acumulada 66/2021, en la que el Tribunal Pleno declaró la invalidez de un artículo que sancionaba la obtención y comunicación de información relativa a las acciones, actividades o labores de los integrantes o elementos de las instituciones de seguridad pública estatal o municipal **sin un fin lícito**⁵⁶.
139. En ambos asuntos, y bajo las mismas consideraciones, se consideró que el elemento subjetivo de los tipos penales, respectivamente, trataba sobre intenciones y actos futuros e inciertos, al momento en que se lleva a cabo la obtención de la información, para su posterior difusión a cualquier persona.

III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.”

Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para el Estado de Guanajuato

“**Artículo 61.** En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que:

I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público;

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.”

⁵³ “Dictamen que presenta la Comisión de Justicia relativo a la iniciativa formulada por Diputadas y Diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional mediante la cual se reforma la denominación del Capítulo I, Título Primero, Sección Tercera, para identificarse como “uso indebido información y colaboración delictiva”, así como el primer párrafo del artículo 222.a, y se adiciona el artículo 222-b, del Código Penal del Estado de Guanajuato”, página 4.

⁵⁴ En la foja 121 del expediente en que se actúa.

⁵⁵ Para pronta referencia, se inserta de nueva cuenta el contenido del precepto del Código Penal para el Estado de Chiapas que fue analizado por la Primera Sala.

“**Artículo 398 Bis.** Al que obtenga y proporcione información confidencial o reservada de los cuerpos de seguridad pública o de las fuerzas armadas con el propósito de evitar que el sujeto o los sujetos activos del delito sean detenidos o para que puedan concretar una actividad delictiva en agravio de un tercero, se impondrá una pena de dos a quince años de prisión y multa de doscientos a cuatrocientos días de salario mínimo.

(...).” (énfasis añadido).

⁵⁶ Para pronta referencia, se inserta de nueva cuenta el contenido del precepto del Código Penal para el Estado de Veracruz que fue analizado por el Tribunal Pleno.

“**Artículo 371.** Comete el delito contra las Instituciones de Seguridad Pública y se le impondrán de siete a quince años de prisión y multa de cuatrocientas a ochocientas unidades de medida y actualización diarias, a quien incurra en cualquiera de las conductas siguientes:

(...)

II. Posea, porte o utilice, equipos de comunicación de cualquier tipo para acechar, vigilar o realizar cualquier acto encaminado a **obtener y comunicar, sin un fin lícito, información** a cualquier persona sobre las acciones, actividades o labores de los integrantes o elementos de las Instituciones de Seguridad Pública estatal o municipal; (...).” (énfasis añadido)

140. Además, se estimó necesario recordar que la labor periodística implica, justamente, buscar, obtener y difundir información, por lo que si esa información es utilizada para la comisión de un delito -en los asuntos de la Primera Sala- o para la realización fin ilícito -en el analizado por el Tribunal Pleno- no basta con probar que el conocimiento de dicha información tuvo una consecuencia actual en la comisión de aquella finalidad, ya que el flujo de información de interés público es, por naturaleza, de acceso a todas las personas. Por tanto, se consideró que **tipificar la “finalidad” de que la información sea usada por alguien para la comisión de un delito o de un ilícito no sólo constituye una tipificación vaga e imprecisa de imposible comprobación**, sino que, además, obstaculiza e impone requisitos de entrada al espacio público para participar en el debate público, en el centro del cual se encuentran los periodistas.
141. Ahora bien, no se deja de advertir que en este caso el sujeto activo del delito lo sería un servidor público; sin embargo, existen similitudes que generan que los razonamientos expuestos en dichos precedentes sean aplicables al presente, ya que el elemento subjetivo del tipo penal, consistente en que la proporción de información sea “*para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas*” también trata sobre **actos futuros e inciertos al momento en que el servidor público proporciona la información**; conducta que, como se dijo, es una obligación que deriva propiamente del derecho de acceso a la información y libertad de expresión, de cuyo cumplimiento depende en gran medida el ejercicio efectivo de ellos, entre muchos otros derechos y, en última instancia, la materialización de una verdadera democracia.
142. En ese sentido se ha manifestado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en múltiples casos, como en el Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile⁵⁷, en el que se expuso lo siguiente:

“(…)

79. La Carta Democrática Interamericana destaca en su artículo 4 la importancia de “la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa” como componentes fundamentales del ejercicio de la democracia. Asimismo, en su artículo 6 la Carta afirma que “[l]a participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo [... es] una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia”, por lo que invita a los Estados Parte a “[p]romover y fomentar diversas formas de participación [ciudadana]”.

(…)

84. Este Tribunal ha expresado que “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano”. La Asamblea General de la OEA en diversas resoluciones consideró que **el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información.**

(…)

86. En este sentido, el actuar del Estado debe encontrarse regido por **los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales**, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.

87. El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad

(...).” (énfasis añadido)

⁵⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006 (*Fondo, Reparaciones y Costas*).

143. De esta manera, y tomando en cuenta que el artículo 6o. de la Constitución Federal 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, **no es posible determinar la motivación subjetiva que pueda tener el sujeto de que, en un futuro, se cometa un hecho delictuoso o se entorpezca el cumplimiento de las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas**, pues la información en posesión de los sujetos obligados, por naturaleza, es pública y de acceso a todas las personas.
144. Por tanto, tipificar esa “*finalidad*” o “*intención*” de que la información sea proporcionada para que **en el futuro** se cometa un hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, no sólo constituye una tipificación vaga e imprecisa de imposible comprobación, sino que, además, obstaculiza e impone requisitos de entrada para el acceso a la información por parte de todas las personas.
- C) Indeterminación de delitos y ambigüedad del concepto “entorpecimiento” del cumplimiento de las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia o de ejecución de penas**
145. Sobre este elemento hay un aspecto adicional que tanto la Primera Sala como el Tribunal Pleno, en los asuntos recién señalados, resaltaron.
146. La Primera Sala estimó que al señalarse por la norma analizada que el propósito de la conducta debía ser “*evitar que el sujeto o los sujetos activos del delito sean detenidos o para que puedan concretar una actividad delictiva en agravio de un tercero*” la convertía en un tipo penal abierto, pues no se hacía distinción alguna sobre la gravedad del delito o de la actividad delictiva y lo que implicaría “el absurdo de que con el halconeo se fomentaría el apoyo a cualquier tipo de delito, aún aquellos de la menor cuantía y penalidad.”
147. En la misma lógica, en la acción de inconstitucionalidad 59/2021 y su acumulada 66/2021, el Tribunal Pleno estimó que la sola referencia a que la obtención y comunicación de la información debía realizarse “*sin una finalidad lícita*”, sin hacer distinción alguna sobre el tipo de acto ilícito o sobre su gravedad, generaba que el tipo penal fuera abierto, pues en ese término en realidad pueden incluirse un gran número de actos que no necesariamente merezcan el reproche penal del Estado.
148. Tomando lo anterior como sustento, esta Suprema Corte considera que la sola referencia que se hace en la norma impugnada de que la proporción de la información se haga para que se cometa “**cualquier**” hecho delictivo o para “**entorpecer**” el cumplimiento de las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, la convierte en un tipo penal abierto, pues no se distingue entre la gravedad de los hechos delictivos y mucho menos se precisa qué debe entenderse por “entorpecimiento” de funciones.
149. Sobre eso último, conviene recordar que en la acción de inconstitucionalidad 110/2019, se estimó que la porción normativa que indicaba “*que impida y obstaculice la adecuada ejecución*” de diversas funciones de las instituciones de seguridad pública del Estado, está conformada por diversos conceptos sumamente ambiguos y abstractos, propiciando a la arbitrariedad en su aplicación; lo cual se actualiza en el caso, pues puede variar, dependiendo del criterio discrecional de cada autoridad ministerial o judicial, hasta qué grado puede entenderse como “entorpecido” el cumplimiento de las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas.
150. Pero más aún, en este caso, y contrario a lo que manifiesta de manera recurrente el Poder Ejecutivo del Estado -quien insiste que las conductas “*sólo serán reprochables hasta en tanto dicho entorpecimiento o hecho delictuoso se genere*”⁵⁸- para la actualización de la hipótesis delictiva ni siquiera se exige acreditar que, con motivo de la información proporcionada, en efecto se cometió un hecho delictivo o se entorpeció el cumplimiento de las funciones aludidas, lo cual continúa propiciando un ambiente de incertidumbre y abriendo la puerta a penalizar la proporción de información pública que, pese a no haber ocasionado ningún daño o afectación, a juicio de la autoridad ministerial y, en su caso, de la autoridad judicial, se haya realizado con la intención de que en el futuro se cometiera “cualquier” delito, sin importar su gravedad, o para que se “entorpecieran” las funciones en la materia, pudiendo englobar en dicho concepto un sinnúmero de conductas que no necesariamente merecen el reproche penal del Estado.

⁵⁸ Entre otras, tal manifestación se aprecia en la foja 117 del expediente en que se actúa.

151. Así, en este caso, otro vicio de inconstitucionalidad que se detecta en el artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato, siguiendo lo expuesto en la acción de inconstitucionalidad 11/2013, lo constituye el hecho de que no se especifica el daño que debe producirse.
152. Pero además, y sin dejar de tomar en cuenta que el objeto material del tipo penal es, en realidad, la información de cualquier tipo, debe tomarse en cuenta que toda la información relacionada con la procuración e impartición de justicia es de **interés público**, particularmente en el caso de investigaciones periodísticas encaminadas al esclarecimiento de los hechos delictivos⁵⁹, por lo que en el marco de tales investigaciones, la proporción de información relacionada con las actividades desempeñadas en ejercicio de las funciones policiales y laborales operativas de detención, investigación, prevención y reacción de las instituciones de seguridad pública del Estado, podría sin duda constituir una verdadera obligación para el servidor público, a fin de hacer efectivos los derechos de acceso a la información y libertad de expresión.
153. Por ese motivo, no puede excluirse, así sin más, la posibilidad de que quizás por el conocimiento público y legítimo de determinada información pudieran “entorpecerse” en menor o mayor medida las funciones de las instituciones de seguridad pública, de procuración o impartición de justicia, así como de ejecución de penas; no obstante, es de reiterarse el criterio consolidado de este Tribunal Constitucional, relativo a que en las sociedades democráticas es más tolerable el riesgo derivado de los eventuales daños generados por la libertad de expresión y, por tanto también del derecho de acceso a la información, que el riesgo de una restricción general de dichos derechos.
154. Aunado a todo lo anterior, este Tribunal Pleno observa que si bien lo que se busca proteger es la seguridad pública y, de conformidad con el propio artículo, que los servidores públicos no proporcionen información para que se cometan delitos o para entorpecer las distintas funciones en la materia, lo cierto es que dichas conductas pueden ser perseguidas con otros tipos penales ya existentes al ser cómplices, coautores o estar coludidos en la comisión de distintos delitos.
155. A manera de ejemplo, en el Código Penal del Estado de Guanajuato se tipifica el delito de **revelación de secretos**⁶⁰, el cual se actualiza cuando una persona, en perjuicio de otra, revele algún secreto o comunicación reservada que haya conocido con motivo de su profesión, cargo, empleo u oficio.
156. Asimismo, en el Título que regula los “Delitos por hechos de corrupción” se tipifica el delito de **abuso de autoridad**⁶¹, en el que se sanciona al servidor público que, de manera dolosa y con motivo de sus funciones, exceda el límite de sus potestades o atribuciones, en detrimento de un particular o de la función pública; así como el delito de **ejercicio ilícito del servicio público**⁶², el cual se actualiza, entre otros supuestos, cuando el servidor público, por sí o por interpósita persona, proporcione, filtre, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que sea reservada o confidencial y se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.
157. También conviene resaltar que en el Título que prevé los “Delitos contra la procuración y administración de justicia” se tipifica el **encubrimiento**⁶³, el cual sanciona a quien “teniendo conocimiento de la comisión de un delito y sin concierto previo ayude al agente a eludir la acción de la autoridad o entorpezca la investigación” y, de manera específica, se señala una agravante para el caso de que en dichos actos participe algún servidor público que tenga a su cargo funciones de prevención, investigación o persecución de un delito, aplicación o ejecución de sanciones respecto de delitos.

⁵⁹ Tesis aislada 1a. CLX/2013 (10a.) de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. INTERÉS PÚBLICO DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA”. Registro 2003632; Primera Sala; 10a. Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Libro XX, Mayo de 2013, Tomo I, Pág. 551.

⁶⁰ “Artículo 229. A quien con perjuicio de otro revele algún secreto o comunicación reservada que haya conocido con motivo de su profesión, cargo, empleo u oficio, se le aplicará prisión de seis meses a cuatro años y de cinco a cuarenta días multa y en su caso suspensión de un mes a un año.
(...)”.

⁶¹ “Artículo 253. Al servidor público que dolosamente, con motivo de sus funciones exceda el límite de sus potestades o atribuciones, en detrimento de un particular o de la función pública, se le impondrá de dos a ocho años de prisión y de veinte a ochenta días multa.”

⁶² “Artículo 253-a. Comete el delito de ejercicio ilícito del servicio público, el servidor público que:

I.- Por sí o por interpósita persona, proporcione, filtre, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que sea reservada o confidencial y se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.
(...)”.

⁶³ “Artículo 274. A quien teniendo conocimiento de la comisión de un delito y sin concierto previo ayude al agente a eludir la acción de la autoridad o entorpezca la investigación, se le aplicará de seis meses a cinco años de prisión y de cinco a cincuenta días multa.

Si en los actos mencionados participa algún servidor público que tenga a su cargo funciones de prevención, investigación o persecución del delito; aplicación o ejecución de sanciones respecto de delitos, se le sancionará con dos a ocho años de prisión y de veinte a ochenta días multa, la destitución del cargo y con inhabilitación para desempeñar cualquier empleo, cargo o comisión públicos por un período igual al de la pena de prisión.”

158. Todo lo anterior, además, sin perjuicio de las reglas de autoría y participación prevista en el Capítulo III del Título Segundo del Libro Primero del Código Penal del Estado de Guanajuato⁶⁴.
159. Por lo anteriormente expuesto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato es inconstitucional, pues la enunciación de la información a la que hace referencia dicho precepto, constituye, en la práctica, una obstrucción *a priori* de la información que debe ser proporcionada a las personas.
160. En suma, derivado de las imprecisiones detectadas, la norma impugnada genera un efecto intimidatorio que podría impedir, de entrada, que determinada información pueda ser proporcionada y, en consecuencia, que pueda ser objeto del debate público, lo cual sin duda alguna interfiere en el ejercicio legítimo de la libertad de expresión y acceso a la información. Ello, pues al castigar una conducta exigida constitucionalmente *-la proporción de información que el servidor público conozca con motivo de sus funciones, es decir, información en su posesión-* podría propiciar, por el miedo del servidor público a ser sancionado, un incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 6o. constitucional o, en su caso, una dilación injustificada en la entrega de la información.
161. Este Pleno estima, en consecuencia, que la limitación impugnada impacta en el ejercicio del derecho de acceso a la información y libertad de expresión, pues se trata de una medida amplia que interfiere con el ejercicio legítimo tales derechos. A este respecto, esta Suprema Corte de Justicia ha sostenido que “si un instrumento intimidatorio como la sanción penal se proyecta sobre conductas demasiado cercanas a lo que constituyen legítimos ejercicios de la libertad de expresión y el derecho a la información (...) se está limitando indebidamente a ambos derechos⁶⁵”.
162. Además, este Tribunal Pleno estima que el artículo analizado es la medida más lesiva, al sancionarse con la privación de libertad, pues tiene la intención de castigar una conducta exigida constitucionalmente *-la proporción de información en manos de los servidores públicos-* y la cual sin duda tiene un impacto directo en la búsqueda y comunicación de información que por su propia naturaleza es de interés social, por lo que contraviene el carácter de *ultima ratio* del derecho penal. Si, por el contrario, lo que el artículo pretendía es penar la ayuda o colaboración en la comisión de ciertos delitos por parte de los servidores públicos, lo cierto es que, como se expuso, ya existen ciertos tipos penales que sancionan tal conducta.
163. En definitiva, este Tribunal Pleno estima que la norma en análisis no constituye una medida necesaria para satisfacer los intereses públicos que fueron detectados, pues por la manera en la que está redactada, termina por abarcar conductas no reprochables y que en realidad se traducen en el cumplimiento de uno de los presupuestos básicos para el goce y ejercicio de los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información; lo que demuestra, al mismo tiempo, la violación al principio de taxatividad, hecha valer por la promovente en su demanda.
164. En consecuencia, se concluye que el artículo impugnado es inconstitucional, porque todas las deficiencias de la medida legislativa, identificadas y ahora acumuladas, permiten a esta Suprema Corte llegar a la conclusión central de esta ejecutoria: **el tipo penal no cumple con el principio de taxatividad**, actualizando los vicios de validez constitucional que preocupan a los derechos de libertad de expresión y acceso a la información.
165. Conforme a lo expuesto, se concluye que el tipo penal es **sobreinclusivo**, pues no delimita de manera adecuada la comunicación de la información prohibida por el legislador, en atención a los fines legítimos buscados, con lo cual se constatan los dos vicios precisados en el estándar establecido en el capítulo anterior:
- a) El artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato, al no satisfacer el principio de taxatividad, genera efectos perjudiciales para el ámbito de deliberación pública sobre el cual se proyectan las libertades de expresión y acceso a la información, pues los servidores públicos, al no tener certeza sobre el tipo de información que pueden proporcionar, podrían tener incentivos para preventivamente no hacerlo, por el miedo de resultar penalizado. Como se dijo, en ello radica el efecto inhibitorio generado por la falta de taxatividad de un tipo penal. Esta falta de

⁶⁴ “CAPÍTULO III
AUTORÍA Y PARTICIPACIÓN

“Artículo 20. Es autor del delito quien lo realiza por sí, por medio de otro que actúa sin incurrir en delito o con varios en común.

Es partícipe quien sea instigador o cómplice.

La punibilidad aplicable al autor podrá agravarse hasta un tercio, cuando realice el delito por medio de un menor de dieciséis años o de una persona incapaz.

Artículo 21. Es instigador quien dolosamente determina a otro a la comisión dolosa de un delito. Al instigador se le aplicará la punibilidad establecida para el autor, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 24 a 26.

Artículo 22. Es cómplice quien dolosamente presta ayuda a otro a la comisión dolosa de un delito.

Cuando se contribuya con ayuda posterior al delito, sólo habrá complicidad si fue convenida con anterioridad.

La punibilidad aplicable al cómplice será de cuatro quintos del mínimo a cuatro quintos del máximo de la sanción señalada para el autor, sin perjuicio de lo establecido por los artículos 24 a 26.

(...)”.

⁶⁵ Acción de inconstitucionalidad 29/2011, resuelta sesión de veinte de junio de dos mil dos mil trece.

certeza se genera por varios de los términos utilizados en el tipo penal ya analizados, como la falta de precisión de la información protegida; la ambigüedad en la intención, pues escapa de su poder lo que la autoridad ministerial y/o judicial tomará en cuenta para tener por acreditado que la información proporcionada fue para que en el futuro se cometiera “cualquier” hecho delictivo o para “entorpecer” el cumplimiento de las distintas funciones en materia de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, tomando en cuenta que ni siquiera se exige que dichas consecuencias se generen. Además, también escapa de su poder la forma en que cada miembro de la sociedad utilice la información que proporciona, pudiendo estar entre los beneficiarios de ese debate algunos sujetos activos de un delito, quienes se pueden aprovechar de ello para cometer un delito, o bien, para “entorpecer” las funciones señaladas.

b) El incumplimiento del principio de taxatividad del precepto impugnado genera que un tipo penal sirva de fundamento a la autoridad ministerial y/o judicial para ejercer discreción e introducir sus valoraciones personales sobre el tipo de información cuya comunicación debería estar prohibida en una circunstancia específica. El vicio de validez se constata cuando la norma resulta apta para dotar a las autoridades del poder para prohibir la proporción de información que, a su juicio, no deba ser pública o proporcionada.

- 166.** En virtud de lo anterior, se declara la **invalidez** del artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato.

Precedentes citados en este apartado: acciones de inconstitucionalidad 29/2011, 11/2013, 9/2014, 115/2015, 149/2017, 59/2021 y su acumulada 66/2021 y 110/2019, así como los amparos en revisión 492/2014 y 484/2014.

VI.3. Estudio del artículo 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato

- 167.** El concepto de invalidez hecho valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del artículo 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato resulta **fundado**, por lo que debe declararse su invalidez. Si bien dicha invalidez se sustenta en consideraciones similares, más no idénticas a las sustentadas en el apartado anterior, éstas deben de ser nuevamente expuestas a fin de justificar la decisión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- 168.** El precepto en comento establece lo siguiente:

“Artículo 222-b. A quien realice cualquier acto tendente a obtener y proporcionar información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, se le impondrá prisión de dos a siete años y de veinte a setenta días de multa.

La pena se aumentará hasta en una mitad del máximo cuando:

I.- Sea cometido por exintegrantes de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas, además se impondrá inhabilitación para desempeñar cargo público hasta por un tiempo igual al de la pena de prisión impuesta.

II.- Sea cometido a través de menores de dieciocho años o incapaces.

III.- Utilice equipos o artefactos que permitan la intervención o inhibición de comunicaciones de instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas.

Si el hecho delictuoso se llega a actualizar, se aplicarán las reglas del Capítulo IV del Título Segundo del Libro Primero de este Código.”

- 169.** El tipo penal en análisis sanciona a quien realice cualquier acto tendente a obtener y proporcionar información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas, para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas.

- 170.** De lo anterior se desprende que el tipo penal previsto en el artículo 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato contiene como verbo rector realizar actos tendentes a obtener y proporcionar información, lo que implica que la conducta constitutiva del delito está relacionada con la búsqueda de la información. Además, el objeto material del delito se refiere a información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas, por lo que se trata de información relativa al ejercicio de sus funciones de derecho público, que es precisamente el tipo de información respecto del cual opera el derecho de acceso a la información.

171. Para esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el artículo impugnado impone una restricción a la libertad de expresión y acceso a la información, pues define como conducta generadora de responsabilidad penal el hecho de realizar cualquier acto tendente a obtener y proporcionar información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas.
172. Corrobora lo anterior hecho de que el artículo describe como conducta el núcleo central del derecho a la información: el obtener y comunicar información, lo que necesariamente incluye también su búsqueda. En específico, es importante destacar que la Corte Interamericana ha destacado que *"quienes están bajo la protección de la Convención Americana tienen el derecho de buscar, recibir y difundir ideas e informaciones de toda índole, así como también el de recibir y conocer las informaciones e ideas difundidas por los demás (...)"*⁶⁶.
173. Por lo anterior, debe verificarse que dicha restricción cumpla con las exigencias constitucionales precisadas en el parámetro de regularidad constitucional.
174. **Debe estar prevista en ley.** El presente requisito se colma en tanto que el artículo 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato fue expedido siguiendo el procedimiento legislativo correspondiente por las autoridades competentes y fue publicado el dos de agosto de dos mil diecinueve en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa.
175. **Fin legítimo.** Asimismo, tal y como se consideró en relación con el artículo previamente analizado, la norma persigue un fin legítimo, en tanto está orientada a la protección del interés general, concretamente la seguridad pública, definida en el artículo 21 constitucional como la función a cargo de la Federación, los Estados y los Municipios, cuyos fines son salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social; la cual comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas.
176. Tomando en cuenta ello y lo manifestado en el procedimiento legislativo de su creación -lo cual fue resaltado en el apartado anterior- se estima que el objetivo relativo a la seguridad pública se inserta dentro de los límites constitucional y convencionalmente autorizados, relativos al "interés público" y al "orden público" previstos en los artículos 6o., apartado A, fracción I, de la Constitución Federal y 13, inciso 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
177. **Necesidad de la medida.** No obstante el cumplimiento de las dos exigencias anteriores, este Tribunal Pleno considera que la medida no satisface el requisito de necesidad en una sociedad democrática, **pues además de que no está adecuadamente orientada a satisfacer los intereses públicos imperativos que se pretenden proteger, la restricción está muy lejos de ser la que en menor escala restringe la libertad de expresión y acceso a la información;** muy por el contrario, desborda por completo el interés que la justifica e interfiere innecesariamente en el efectivo ejercicio de los derechos en cuestión. Todo ello, como se verá, está relacionado, en el presente caso, con la violación del principio de taxatividad en las normas penales.
178. En efecto, este Tribunal Pleno advierte que, de nueva cuenta, hay tres puntos principales a tomar en consideración y que generan que la norma no pase el test estricto de constitucionalidad: **1)** la referencia a la información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas; **2)** la previsión de que el propósito de la conducta es que la obtención y comunicación de la información sea para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para "entorpecer" el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, lo que constituye actos futuros e inciertos; y **3)** que el tipo penal es abierto en cuanto establece que la información es para que se cometa cualquier hecho delictuoso (sin importar cuál) o para "entorpecer" el cumplimiento de diversas funciones, lo que constituye un concepto sumamente ambiguo.
- A) Información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas**
179. El artículo impugnado penaliza a quien realice actos tendentes a obtener y proporcionar información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas; sin embargo, la norma no explicita a qué tipo de información se refiere, lo que impone una barrera absoluta al tipo de información que se obtiene y proporciona.

⁶⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso *Fontevicchia y D'Amico Vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238. párr. 42. Ver también *La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Arts. 13 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*. Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 30, y *Caso Tristán Donoso Vs. Panamá. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 27 de enero de 2009. Serie C No. 193, párr. 109.

180. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que la enunciación relacionada con el tipo de información a la que hace referencia el tipo penal impugnado constituye, en la práctica, una obstrucción *a priori* de la búsqueda de información que se encuentra en poder de los servidores públicos referidos y los cuales se encuentran obligados a proporcionarla, salvo aquella que sea reservada temporalmente por razones de interés público, en los términos en que fijen las leyes.
181. En efecto, si bien en el artículo 6o. constitucional se prevé como posibilidad de reserva de la información cuando su divulgación ponga en riesgo la seguridad del Estado y la seguridad pública (lo que se engloba en las categorías de interés público y orden público) lo cierto es que no toda la información relacionada con actividades de los servidores públicos señalados *-particularmente en el caso de investigaciones periodísticas encaminadas al esclarecimiento de los hechos delictivos-* puede ser restringida por el interés público, pues no toda pone en riesgo el orden público, los derechos de terceros, ni la seguridad pública.
182. En ese sentido, penalizar cualquier acto tendente a obtener y proporcionar información de las actividades de los servidores de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas, es una conducta que en nada pone en riesgo el bien jurídico tutelado por la norma penal en análisis, sino que se encuentra de lleno en el ámbito protegido por el derecho de acceso a la información.
183. De esta manera, al sancionarse cualquier acto tendente a obtener y proporcionar **información de cualquier tipo** (pública, reservada o confidencial) sobre las actividades de los servidores de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas, y no únicamente aquella privilegiada, sensible o “útil” -como se estimó, respectivamente, en su procedimiento legislativo de creación y por parte del Poder Ejecutivo del Estado al rendir su informe- se traduce en que será la autoridad ministerial o, en su caso, la judicial la que determine en cada caso la naturaleza de esa información.
184. Todo ello impide a cualquier persona, incluido a un periodista, a que pueda discernir *ex ante* su actuar al buscar y comunicar información, pues ante la indeterminación de la norma es imposible saber, en los hechos, qué tipo de información es reservada o confidencial y cuáles serán los criterios para llegar a dicha conclusión; y más grave aún, abre la puerta a penalizar la obtención y proporción de información que debe catalogarse como pública, siempre que se estime que se hizo con el propósito de que en un futuro se cometa un delito o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas.

B) Intención o propósito de la conducta

185. En el caso debe recordarse que, al igual que en la disposición analizada en el apartado anterior, en el artículo 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato no sólo se sanciona a quien realice actos tendentes a obtener y proporcionar información sobre las actividades de los servidores de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas, sino que exige que ello sea *“para que se cometa cualquier hecho delictuoso o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas.”*
186. No obstante, es de reiterarse, que a juicio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el elemento subjetivo del tipo penal trata sobre **intenciones y actos futuros e inciertos**, al momento en que se lleva a cabo la obtención de la información, para su posterior difusión. Además, como se ha expuesto en los precedentes ya señalados, la labor periodística implica, justamente, buscar, obtener y difundir información, por lo que **no es posible determinar la motivación subjetiva que pueda tener el sujeto de que, en un futuro, se cometa o un hecho delictuoso o se entorpezca el cumplimiento de las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas**, pues el flujo de información de interés público es, por naturaleza, de acceso a todas las personas.
187. Por tanto, tipificar la *“finalidad”* de que el acto tendente a obtener y proporcionar información sea para que **en el futuro** se cometa un delito o para entorpecer el cumplimiento de las funciones señaladas por el tipo penal, no sólo constituye una tipificación vaga e imprecisa de imposible comprobación, sino que, además, obstaculiza e impone requisitos de entrada al espacio público para participar en el debate público, en el centro del cual se encuentran los periodistas.

C) Indeterminación de delitos y ambigüedad del concepto “entorpecimiento” del cumplimiento de las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia o de ejecución de penas

188. Por último, también debe sostenerse, como se hizo en el apartado anterior, que la sola referencia que se hace en la norma de que los actos tendentes a obtener y proporcionar información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración o administración de justicia, o de ejecución de penas sea para que se cometa **“cualquier” hecho delictivo o para “entorpecer” el cumplimiento de las funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas**, la convierte en un tipo penal abiercto, pues no se distingue entre la gravedad de los delitos y mucho menos se precisa qué debe entenderse por “entorpecimiento” de funciones.
189. Además, tomando en cuenta que, contrario a lo manifestado por el Poder Ejecutivo, para la actualización de la hipótesis delictiva no se exige que se cometa algún delito o que se “entorpezcan” las funciones aludidas, se abre la puerta a penalizar a una persona que, en ejercicio legítimo de su derecho de acceso a la información y libertad de expresión, obtenga y proporcione información pública y que, a juicio de la autoridad ministerial o judicial, se haya realizado con la intención de que en el futuro se cometiera “cualquier” delito, sin importar su gravedad, o para que se “entorpecieran” las funciones en la materia, pudiendo englobar en dicho concepto un sinnúmero de conductas que no necesariamente merecen el reproche penal del Estado.
190. En el caso, derivado de esta imprecisión, la norma impugnada hace imposible, en los hechos, que una persona que realice cualquier acto tendente a obtener y proporcionar información sobre las actividades de los servidores públicos señalados por la norma sepa, *ex ante*, qué tipo de elementos serán tomados en cuenta por las autoridades para determinar si dicha conducta tuvo como finalidad que en el futuro se cometiera un delito o que se entorpecieran distintas funciones públicas, y todo lo cual genera un efecto intimidatorio que podría impedir, de entrada, que determinada información sea objeto de debate público, lo que sin duda alguna interfiere en el ejercicio legítimo de la libertad de expresión y acceso a la información.
191. Derivado de ello, se actualiza un vicio adicional, consistente en que no se especificó el daño que debe producirse.
192. Por último, también conviene reiterar que en el Código Penal ya se regula el delito de encubrimiento⁶⁷, en el que, su tipo básico, sanciona a cualquier persona que teniendo conocimiento de la comisión de un delito y sin concierto previo ayude al agente a eludir la acción de la autoridad o entorpezca la investigación. Ello, también, sin perjuicio de las reglas de autoría y participación previstas en el Código impugnado⁶⁸.
193. Derivado de las consideraciones anteriores, este Tribunal Pleno estima que en relación con los tres puntos antes analizados, el artículo 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato es inconstitucional, pues la enunciación de la información a la que hace referencia dicho precepto, constituye, en la práctica, una obstrucción *a priori* de la búsqueda de información, porque impide que los ciudadanos tengan certeza sobre el debate público en el que pueden participar.
194. Así pues, este Tribunal Pleno observa que, para combatir el problema detectado, el legislador decidió eliminar la posibilidad de discusión pública sobre el tema, lo que lo torna inconstitucional, pues el espacio sobre inclusivo de la norma⁶⁹ redundante negativamente en el goce de derechos humanos centrales para el modelo de estado constitucional de derecho, como lo es el derecho a la información y a la libertad de expresión.
195. Asimismo, como fue estimado en las acciones de inconstitucionalidad 11/2013, 9/2014, 59/2021 y su acumulada 66/2021 y 110/2019, la norma impugnada **tiene un impacto desproporcional sobre un sector de la población: el gremio periodístico**. Al criminalizar la búsqueda de toda información relativa a la seguridad pública, sin poder saber *a priori* si dicha información es considerada reservada o confidencial, es claro que uno de los sujetos destinatarios de la norma son los periodistas, quienes tienen como función social la de buscar y difundir información sobre temas de interés público para ponerla en la mesa de debate público, por lo que la norma termina teniendo no sólo un efecto inhibitorio de la tarea periodística, sino el efecto de hacer ilícita la profesión en ese ámbito específico.

⁶⁷ Transcrito en la nota a pie 60.

⁶⁸ Transcrito en la nota a pie 61.

⁶⁹ En similar sentido se han pronunciado otros tribunales en derecho comparado. Al respect, ver, inter alia, *Houston v. Hill*, 482 US 451 (1987); *Board of Airport Commissioners v. Jews for Jesus*, 482, US 569 (1987), *Breard v. City of Alexandria*, 341 US 622 (1951); *Ladue v. Galilleo*, 512 US 43 (1994).

196. Además, este Tribunal Pleno estima que el artículo analizado es la medida más lesiva, al sancionarse con la privación de libertad, pues tiene la intención de castigar una conducta protegida constitucionalmente *-la obtención y comunicación de información-* en un ámbito material que conforma un discurso protegido de manera cualificada por el parámetro de regularidad constitucional de acceso a la información y libertad de expresión. Dicha norma tiene un impacto en la búsqueda de información, que por su propia naturaleza es de interés social, por lo que contraviene el carácter de *ultima ratio* del derecho penal. Si, por el contrario, lo que el artículo pretendía es penar la ayuda o colaboración en la comisión de ciertos delitos, lo cierto es que, como se expuso, ya existen ciertos tipos penales que sancionan tal conducta.
197. En definitiva, este Tribunal Pleno estima que la norma en análisis no constituye una medida necesaria para satisfacer los intereses públicos que fueron detectados, pues por la manera en la que está redactada, termina por abarcar un sinnúmero de conductas no reprochables amparadas por la libertad de expresión y acceso a la información; lo que demuestra, al mismo tiempo, la violación al principio de taxatividad, hecha valer por la promovente en su demanda.
198. En consecuencia, se concluye que el artículo impugnado es inconstitucional, porque todas las deficiencias de la medida legislativa, identificadas y ahora acumuladas, permiten a esta Suprema Corte llegar a la conclusión central de esta ejecutoria: **el tipo penal no cumple con el principio de taxatividad**, actualizando los vicios de validez constitucional que preocupan a los derechos de libertad de expresión y acceso a la información.
199. Conforme a lo expuesto, se concluye que el tipo penal es **sobreinclusivo**, pues no delimita el tipo de discurso o acción comunicativa prohibido por el legislador, en atención a los fines legítimos buscados, con lo cual se constatan los dos vicios precisados en el estándar establecido en el capítulo anterior:
- a) El artículo 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato, al no satisfacer el principio de taxatividad, genera efectos perjudiciales para el ámbito de deliberación pública sobre el cual se proyectan las libertades de expresión y acceso a la información, pues las personas, al no tener certeza sobre el tipo de discurso en el que no pueden participar, tienen incentivos para preventivamente no participar totalmente en dicha actividad comunicativa, por el miedo de resultar penalizadas. Como se dijo, en ello radica el efecto inhibitorio generado por la falta de taxatividad de un tipo penal. Esta falta de certeza se genera por varios de los términos utilizados en el tipo penal ya analizados, como la falta de precisión de la información protegida; la ambigüedad en la intención, pues escapa de su poder lo que la autoridad ministerial y/o judicial tomará en cuenta para tener por acreditado que la información proporcionada fue para que en el futuro se cometiera “cualquier” hecho delictivo o para “entorpecer” el cumplimiento de las distintas funciones en materia de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas, tomando en cuenta que ni siquiera se exige que dichas consecuencias se generen. Además, también escapa de su poder la forma en que cada miembro de la sociedad utilice la información que proporciona, pudiendo estar entre los beneficiarios de ese debate algunos sujetos activos de un delito, quienes se pueden aprovechar de ello para cometer un delito, o bien, para “entorpecer” las funciones señaladas.
- b) El incumplimiento del principio de taxatividad del precepto impugnado genera que un tipo penal sirva de fundamento a la autoridad ministerial y/o judicial para ejercer discreción e introducir sus valoraciones personales sobre el tipo de discurso que debería estar prohibido en una circunstancia específica. El vicio de validez se constata cuando la norma resulta apta para dotar a las autoridades del poder para prohibir acciones comunicativas con las cuales no coinciden. Este poder de discreción atenta contra el principal mecanismo de control democrático que tienen los ciudadanos sobre sus autoridades: la crítica impopular. En otras palabras, la norma penal no impide la calificación auto-interesada de la autoridad de que cierta información de seguridad pública deba calificarse o no como reservada o confidencial, lo que se acentúa, en el caso concreto, porque dicha calificatoria no necesariamente es puesta al conocimiento *ex ante* del periodista, quien debe adivinar por sí mismo la decisión de la autoridad de clasificación de la información que pretende comunicar a la población.
200. Por lo anterior, se declara la **invalidéz** del artículo 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato.
201. Las consideraciones expuestas en este apartado VI no son obligatorias, al no haberse aprobado por, al menos, mayoría de ocho votos. Lo anterior, toda vez que, si bien existió unanimidad de diez votos a favor de la declaratoria de invalidez de las normas impugnadas, las señoras Ministras y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Laynez Potisek y Presidenta Piña Hernández se separaron de consideraciones.

Precedentes citados en este apartado: acciones de inconstitucionalidad 11/2013, 9/2014, 59/2021 y su acumulada 66/2021 y 110/2019

VII. EFECTOS

- 202.** El artículo 73, en relación con los artículos 41, 43, 44 y 45 de la Ley Reglamentaria de la materia, señalan que las sentencias deben contener los alcances y efectos de estas, así como fijar con precisión los órganos obligados a cumplirla, las normas generales respecto de las cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Además, se debe fijar la fecha a partir de la cual la sentencia producirá sus efectos.
- 203. Declaratoria de invalidez:** En atención a las consideraciones desarrolladas en el considerando anterior, se declara la **invalidez** de los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato.
- 204. Extensión de efectos de invalidez:** Atendiendo a la solicitud de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se precisa que en el caso no existe norma alguna sobre la que deba extenderse la invalidez de los artículos impugnados.
- 205. Retroactividad:** La declaratoria de invalidez de los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato tendrá efectos retroactivos a partir del tres de agosto de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el "Decreto número 93, que emite la Sexagésima Cuarta Legislatura Constitucional del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal del Estado de Guanajuato"⁷⁰.
- 206.** Además, debe aclararse que en la especie no procede decretar, como se ha hecho en otros asuntos, que los operadores jurídicos serán los encargados de decidir y resolver los efectos de esa retroactividad en cada caso concreto, pues en este caso se declaró la invalidez de normas que prevén tipos penales, sobre lo cual no hay margen de actuación para los operadores jurídicos. Los efectos del fallo son la inconstitucionalidad con retroactividad⁷¹.
- 207. Fecha a partir de la cual surtirá efectos la declaratoria general de invalidez:** La presente ejecutoria surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Guanajuato.
- 208. Notificaciones:** Por último, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también se deberá notificar al titular del Poder Ejecutivo y al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial, ambos del Estado de Guanajuato, a los Tribunales Colegiados en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito y al de Apelación de dicho Circuito, así como a los Juzgados de Distrito y al Centro de Justicia Penal Federal que ejercen jurisdicción en el referido circuito, así como a la Fiscalía General de esa entidad federativa.

VIII. DECISIÓN

- 209.** Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:
- PRIMERO.** Es **procedente y fundada** la presente acción de inconstitucionalidad.
- SEGUNDO.** Se declara la **invalidez** de los artículos 222-a y 222-b, del Código Penal del Estado de Guanajuato, reformado y adicionados mediante el Decreto número 93, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dos de agosto de dos mil diecinueve, en términos del apartado VI de esta sentencia.
- TERCERO.** La declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus **efectos retroactivos** al tres de agosto de dos mil diecinueve, a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Guanajuato, de conformidad con el apartado VII de esta decisión.
- CUARTO.** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato, así como en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.
- Notifíquese;** mediante oficio a las partes, así como al titular del Poder Ejecutivo y al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial, ambos del Estado de Guanajuato, a los Tribunales Colegiados en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito y al de Apelación de dicho Circuito, a los Juzgados de Distrito y al Centro de Justicia Penal Federal que ejercen jurisdicción en el referido circuito, así como a la Fiscalía General de esa entidad federativa. En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

⁷⁰ En términos del artículo único transitorio del Decreto de referencia, que establece "**Artículo Único.** El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Estado de Guanajuato."

⁷¹ Mismas consideraciones fueron sustentadas al resolver, por ejemplo, la acción de inconstitucionalidad 110/2019 resuelta en sesión de diecinueve de mayo de dos mil veintidós, por unanimidad de nueve votos en cuanto a los efectos.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto de los apartados I, II, III y IV, relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la oportunidad y a la legitimación.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado V, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento. La señora Ministra Presidenta Piña Hernández votó en contra del análisis del nuevo acto legislativo.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández apartándose de consideraciones, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez de los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea y Laynez Potisek, así como la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que 1) La declaratoria de invalidez de los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato tendrá efectos retroactivos a partir del tres de agosto de dos mil diecinueve, fecha en que entró en vigor el Decreto número 93, mediante el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones del referido Código Penal; 2) La declaratoria de invalidez decretada surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Guanajuato, y 3) Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también se deberá notificar al titular del Poder Ejecutivo y al Tribunal Superior de Justicia del Poder Judicial, ambos del Estado de Guanajuato, a los Tribunales Colegiados en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito y al de Apelación de dicho Circuito, así como a los Juzgados de Distrito y al Centro de Justicia Penal Federal que ejercen jurisdicción en el referido Circuito, así como a la Fiscalía General de esa entidad federativa.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

En virtud de que el equipo de cómputo de la señora Ministra Ortiz Ahlf presentó un problema de conexión, dejó de participar en esta sesión a distancia, mediante el uso de herramientas informáticas.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y el señor Ministro Ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

Ministra Presidenta, **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuarenta y un fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 94/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del seis de marzo del dos mil veintitrés. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a nueve de mayo de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 94/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En la sesión pública de seis de marzo de dos mil veintitrés, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada, en la que se declaró la invalidez de los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato, publicados en el periódico oficial de esa entidad federativa el dos de agosto de dos mil diecinueve.

Si bien coincido con las consideraciones fundamentales del fallo (que invalidó tipos penales que sancionaban conductas conocidas como "halconeos"), a través del presente, me apartaré de un aspecto que rigió el sentido de la decisión.

No comparto los párrafos 45 a 50, que describen la metodología para resolver la problemática del asunto.

Desde mi perspectiva, los parámetros de taxatividad y de acceso a la información deben desarrollarse diferenciadamente; no de manera interrelacionada, como hace la sentencia.

Para mí, en primer lugar, procedería desarrollar los referentes normativos que imponen al legislador penal la exigencia de formular tipos penales claros, es decir, el parámetro de taxatividad y, subsidiariamente -si y solo si- la medida cumpliera con ese estándar, podría proseguirse a valorarla conforme al diverso parámetro en materia de libertad de expresión y acceso a la información.

Esta metodología visibiliza la importancia de verificar si los tipos penales impugnados son claros, como condición para examinar su validez en el contexto del ejercicio de otros derechos humanos, como el de acceso a la información; además, de esa forma se busca respetar la justa dimensión de cada uno de esos dos estándares.

Lo anterior me lleva a sostener, como una razón invalidante adicional a las expresadas en la sentencia, que los tipos penales impugnados representan una peligrosa interferencia contra el periodismo ciudadano.

Es así porque, a mi juicio, la amenaza desmedida de sanciones penales sobre las actividades cotidianas de deliberación pública -de la que da cuenta el fallo- puede proyectarse fácilmente con medidas como la invalidada sobre las nuevas tecnologías de la información, obstruyendo no solamente la difusión, sino la misma creación de contenidos de interés, por parte de la ciudadanía.

Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de dos fojas útiles, en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente que formula la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia del seis de marzo del dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 94/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a nueve de mayo de dos mil veintitrés.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ CON RELACIÓN A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 94/2019.**I. Antecedentes.**

1. En la sesión de seis de marzo de dos mil veintitrés, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 94/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual solicitó la invalidez de los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato, publicados mediante Decreto Número 93 en el Periódico Oficial del Gobierno de dicha entidad federativa el dos de agosto de dos mil diecinueve.

II. Razones de la sentencia.

2. En el considerando sexto de la sentencia, se declaró la invalidez de los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato, al considerar fundados los conceptos de validez hechos valer por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
3. Respecto al artículo 222-a, la resolución hace referencia a diversos precedentes en los cuales el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha analizado la regularidad constitucional de tipos penales que buscaban regular la denominada actividad de "halconeos".
4. Así, se determinó que el artículo combatido impone una restricción a la libertad de expresión y acceso a la información, pues define como conducta generadora de responsabilidad penal el hecho de que un servidor público proporcione información que conozca con motivo de sus funciones para que se cometa un hecho delictuoso, o para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración o impartición de justicia, o de ejecución de penas.

5. Además, se estimó que tal restricción afecta el núcleo esencial del derecho a la libertad de expresión y acceso a la información. Dicho precepto, se afirma, criminaliza la difusión de información que se encuentra en posesión de los servidores públicos y que es precisamente el tipo de información respecto de la cual opera el derecho fundamental previsto en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
6. De esta forma, si bien la restricción cumple con los dos primeros estándares exigidos por el escrutinio estricto de constitucionalidad, pues está prevista en un acto formal y materialmente legislativo, y persigue un fin legítimo, lo cierto es que no cumple con el requisito de ser necesaria en una sociedad democrática, pues está muy lejos de ser la que en menor medida restringe la libertad de expresión y acceso a la información.
7. Por otro lado, tampoco se especifica el tipo de información a obtener y divulgar, ya que se castiga al servidor público que proporcione información que conozca con motivo de sus funciones, lo cual genera que en dicho tipo penal también se incluya aquella que, en términos del artículo 6o. constitucional, debe ser pública.
8. Por otro lado, en la sentencia se señala que tipificar que la finalidad o intención de que la información sea proporcionada para que, en el futuro, se cometa un hecho delictuoso para entorpecer el cumplimiento de las funciones de seguridad pública, trata sobre actos futuros e inciertos al momento en que el servidor público proporcione la información, además de ser una tipificación vaga e imprecisa de imposible comprobación que obstaculiza e impone requisitos de entrada para el acceso a la información por parte de todas las personas.
9. Finalmente, se consideró que la sola referencia que se hace en la norma impugnada de que la proporción de información se haga para que se cometa cualquier hecho delictivo o para entorpecer el cumplimiento de las funciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, no hace distinción entre la gravedad de los hechos delictivos y mucho menos precisa qué debe entenderse por “entorpecimiento de funciones”.
10. Ahora bien, en lo que respecta al diverso artículo 222-b impugnado, se resolvió que dicho numeral también impone una restricción a la libertad de expresión y acceso a la información, pues define como conducta generadora de responsabilidad penal el hecho de realizar cualquier acto tendiente a obtener y proporcionar información sobre las actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, procuración, administración de justicia o ejecución de penas, conductas que incluye la búsqueda de información.
11. Se determinó que dicha restricción, igualmente, no satisface el requisito de ser necesaria en una sociedad democrática, ya que, además de que no está adecuadamente orientada a satisfacer los intereses públicos imperativos que se pretenden proteger, está muy lejos de ser la que, en menor escala, restrinja la libertad de expresión y acceso a la información; todo lo cual se encuentra relacionado con la vulneración al principio de taxatividad.
12. En primer lugar, se resolvió que la norma no especifica adecuadamente el tipo de información a obtener y proporcionar, pues si bien se hace referencia a la información sobre actividades de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública, lo cierto es que dicha información en términos del artículo 6o. constitucional, por regla general, debe ser pública.
13. En segundo lugar, la resolución establece que el propósito de la conducta es que el acto tendiente a obtener y proporcionar información debe ser para que se cometa un delito o para entorpecer el cumplimiento de dichas funciones, lo cual, además, constituye actos futuros e inciertos y convierte al tipo penal en un delito de tipificación vaga e imprecisa, de imposible comprobación, obstaculizando e imponiendo requisitos de entrada al debate público.
14. En tercer lugar, y de forma semejante al artículo 222-a, se determina que la norma tampoco distingue entre la gravedad de los delitos y, mucho menos, precisa qué debe entenderse por entorpecimiento de funciones. Asimismo, se estimó que la norma tiene un impacto desproporcional sobre un sector de la población, como es el gremio periodístico.
15. Así, derivado de tal imprecisión, dice la ejecutoria, ser torna imposible, en los hechos, el que una persona que realice cualquier acto tendiente a obtener y proporcionar información sobre las actividades de los servidores públicos señalados tenga conocimiento, previamente, qué tipo de elementos serán tomados en cuenta por las autoridades para determinar si esa conducta tuvo como finalidad que en el futuro se cometa un delito o para entorpecer distintas funciones públicas. Todo lo cual genera un efecto intimidatorio, que podría impedir el debate público, lo que interfiere en el ejercicio legítimo de libertad de expresión y de acceso a la información.
16. Por todo lo anterior, se determinó declarar la invalidez de los artículos 222-a y 222-b del Código Penal del Estado de Guanajuato.

III. Razones de la concurrencia.

17. Si bien, emití mi voto con el sentido de la ejecutoria, formulo la presente concurrencia para dejar a salvo mi posición respecto a las razones que sustentan la invalidez decretada.
18. Con relación al contenido del artículo 222-a del Código Penal del Estado de Guanajuato.
19. A diferencia de las razones de mi voto en las acciones de inconstitucionalidad 110/2019 y 59/2021 y su acumulada 66/2021, en donde se abordó el tema de la violación al derecho a la libertad de expresión y que se analizaron hipótesis delictivas del llamado "halconeo", considero que, en este caso, el elemento que establece el precepto impugnado "*o información que conozca con motivo de sus funciones*", resulta ambiguo.
20. Dicho elemento abre un abanico de posibilidades respecto a qué tipo de acción comunicativa, en concreto, puede tener por efecto generar consecuencias ilícitas asociadas a la norma analizada, esto es, el servidor público no podría controlar si la información que proporciona es para que se cometa algún hecho delictuoso, o bien, para entorpecer el cumplimiento de funciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia.
21. De igual manera, el tipo penal no señala de forma clara a qué tipo de información se refiere al señalar, que es aquella que el servidor público conozca con motivo de sus funciones.
22. Como lo destacó la promovente, ello puede tener como consecuencia una obstrucción *a priori* de la información que las autoridades mismas deben de proporcionar en los términos establecidos en el artículo 6° constitucional y, en consecuencia, de su conocimiento legítimo y oportuno por parte de las personas.
23. Lo anterior, desde mi punto de vista, es suficiente para declarar la invalidez de la norma impugnada por violación al principio de exacta aplicación de la ley penal en su vertiente de taxatividad; en tanto, no considero, como se sostiene en la sentencia, que haya una violación directa y prioritaria al derecho de libertad de expresión. El tipo penal impugnado está dirigido concretamente a servidores públicos y respecto a información que ellos conozcan con motivo de sus funciones.
24. Respecto de la invalidez del artículo 222-b del Código Penal para el Estado de Guanajuato.
25. No obstante que coincido con la invalidez decretada de dicho precepto, me aparto del parámetro de regularidad empleado para su análisis, establecido en la sentencia. Al igual que en la acción de inconstitucionalidad 59/2021 y su acumulada 66/2021, en donde se estudió un tipo penal similar al impugnado, considero que la norma impugnada, en suplencia de los conceptos de invalidez, vulnera el derecho a la libertad de expresión, pues inhibe una de sus formas más relevantes como lo es el periodismo ciudadano.
26. Así, cuando se sanciona cualquier acto encaminado a obtener y proporcionar información acerca de actividades institucionales, el legislador -también- abre un abanico de posibilidades sancionatorias para que la autoridad ministerial y judicial califiquen si el acto que realizó el probable responsable estaba o no encaminado a obtener y proporcionar información.
27. Además, entre esas posibilidades, se encuentra todo un espectro de actividades de participación ciudadana tendientes a reportar y a comunicar el actuar de los servidores públicos de la institución de seguridad pública, de procuración, e incluso, de administración de justicia o de ejecución de penas. Esta labor ciudadana, actualmente, constituye un pilar fundamental para la rendición de cuentas institucionales tan apremiante en una sociedad democrática.
28. Es por lo anterior que, aun cuando estoy de acuerdo con la declaración de invalidez de las normas impugnadas, considero que las razones de su inconstitucionalidad son la vulneración al derecho de libertad de expresión.
29. Consecuentemente, aunque compartí el sentido de la resolución que nos ocupa, preciso mi opinión respecto a su contenido en los términos expuestos en el presente voto.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente que formula el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia del seis de marzo del dos mil veintitrés, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 94/2019, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a nueve de mayo de dos mil veintitrés.- Rúbrica.