

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014
QUEJOSO: *****

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

COTEJÓ

SECRETARIOS: KARLA I. QUINTANA OSUNA Y DAVID GARCÍA SARUBBI.

Ciudad de México. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al veinte de mayo de dos mil quince, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 492/2014, promovido contra el fallo de 10 de septiembre de 2013 por el Juez Primero de Distrito en el Estado de Chiapas en el juicio de amparo indirecto 879/2013.

El problema jurídico a resolver por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en establecer, por un lado, si la determinación de sobreseimiento dictada por el juez de distrito fue correcta al estimar que la norma penal impugnada es de naturaleza heteroaplicativa, ya que establece supuestos conductuales y que no son de autoaplicación, y por otro lado, analizar –en el supuesto que se cumplan los requisitos procesales correspondientes– los argumentos relativos a la alegada inconstitucionalidad del artículo impugnado.

I. ANTECEDENTES

1. El 1º de mayo de 2013 se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas el Decreto 193, por el cual se reformó el artículo 398 Bis del Código Penal de la entidad para establecer 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

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

impondrá una pena de dos a quince años de prisión y multa de doscientos a cuatrocientos días de salario mínimo.

Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando a personas menores de edad o personas que no tengan la capacidad de comprender el carácter ilícito del hecho, la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el primer párrafo.

Así mismo, se aumentará la pena hasta en una mitad cuando la conducta se lleve a cabo por servidores públicos que pertenezcan o han pertenecido a alguna institución de seguridad pública, a las fuerzas armadas o se trate de personas que han pertenecido o pertenezcan a personas morales que brinden servicios de seguridad privada.

Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando equipo o vehículos oficiales, o vehículos de servicio de transporte público o mercantil, o que por sus características sean similares a esos en apariencia, la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el primer párrafo.

Asimismo, se entenderá por información confidencial o reservada aquella que es relacionada con las actividades provenientes de operativos, investigación, persecución de los delitos o sus autores, misma información que en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas, tenga dicha naturaleza.

II. TRÁMITE DEL JUICIO DE AMPARO

2. **Juicio de amparo indirecto.** El 12 de junio de 2013, el quejoso promovió juicio de amparo. En la demanda señaló como autoridades responsables y actos reclamados los siguientes¹:

- a) Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas: La aprobación y envío al Ejecutivo del Estado de Chiapas, del Decreto 193 publicado en el Periódico Oficial del estado, de 1º de mayo de 2013, por el que se reforma el artículo 398 Bis del Código Penal para el Estado de Chiapas (en adelante “el Decreto 193”).
- b) Gobernador del Estado de Chiapas: Promulgación y publicación del Decreto 193.
- c) Secretario General de Gobierno: Refrendo, firma y publicación del Decreto 193.

¹Juicio de amparo 879/2013, hojas 2 a 47.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

- d) Subsecretario de Asuntos Jurídicos, dependiente del Secretario de Gobernación: La materialización de la publicación del referido Decreto en el Periódico Oficial del estado.
 - e) Encargado de la Dirección de Legalización y Publicaciones Oficiales: Publicación de dicho Decreto en el Periódico Oficial del estado.
 - f) Todas las autoridades responsables: Las consecuencias que, de hecho y derecho, se deriven de la aprobación, expedición, promulgación, refrendo y publicación del Decreto 193, en el entendido de que, a la fecha, no ha tenido ningún acto de aplicación por parte de alguna autoridad, pero su sola vigencia afecta la esfera jurídica de la quejosa.
3. En la demanda, el quejoso señaló como derechos violados en su perjuicio los reconocidos en los artículos 1º, 6, 7, 14 y 22 constitucionales, 1, 2 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “la Convención Americana”), y 1, 2 y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante “el Pacto Internacional”). Asimismo, precisó los antecedentes del caso y formuló los conceptos de violación.
4. El 13 de junio de 2013, el Juez Primero de Distrito en el Estado de Chiapas registró la demanda de amparo con el número 879/2013. El 25 de junio siguiente la admitió a trámite². La audiencia de ley se llevó a cabo el 6 de agosto de 2013 y se dictó sentencia en la misma fecha, sobreseyendo el juicio de amparo³.
5. **Recurso de revisión.** Inconforme con la resolución anterior, el 27 de septiembre de 2013, el quejoso interpuso recurso de revisión que correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, el cual lo registró mediante acuerdo de once de octubre de dos mil trece bajo el número de amparo en revisión 325/2013⁴.
6. **Trámite de la reasunción de competencia.** Por escrito presentado el 2 de diciembre de 2013, ante la Oficina de Certificación Judicial y

² Juicio de amparo 879/2013, hoja 58.

³ Juicio de amparo 879/2013, hoja 117.

⁴ Amparo en revisión 325/2013, hoja 39.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el quejoso solicitó que la Primera Sala reasumiera la competencia originaria para conocer del amparo en revisión 325/2013, al estimar que el tema a resolver es de importancia y trascendencia.

7. El 4 de diciembre de 2013, el Secretario General de Acuerdos de la Suprema Corte dio trámite y admitió el escrito bajo el número de reasunción de competencia 43/2013⁵. El 30 de abril de 2014, la Primera Sala reasumió su competencia originaria para conocer del amparo en revisión referido⁶.
8. **Trámite del amparo en revisión ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.** El 9 de julio de 2014, el Presidente de la Suprema Corte dio trámite al recurso de revisión, ordenó registrarlo con el número 492/2014 y turnó al Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena de la Primera Sala, para la elaboración del proyecto de resolución⁷.
9. El 4 de agosto siguiente, el Presidente de la Primera Sala tuvo por recibido el expediente, señaló que la Sala se avocaba al conocimiento del asunto y que, en su oportunidad, se enviarían los autos al Ministro Ponente para la elaboración del proyecto de resolución⁸.

III. COMPETENCIA

10. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83 de la Ley de Amparo vigente; 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 47, en relación con los diversos 14 a 17, del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; además, el Punto Tercero, en relación con el Segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario 5/2013. El recurso se interpuso contra una sentencia dictada por un juez de distrito

⁵ Amparo en revisión 492/2014, hoja 41.

⁶ Amparo en revisión 492/2014, hojas 39 a 58.

⁷ Amparo en revisión 492/2014, hojas 61 y 62.

⁸ Amparo en revisión 492/2014, hoja 82.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

en la audiencia constitucional de un juicio de amparo en que se impugnó la constitucionalidad del artículo 398 Bis del Código Penal del Estado de Chiapas, lo que dio lugar a que la Suprema Corte de la Nación reasumiera su competencia originaria para conocer del asunto, aunado a que el amparo, al ser de naturaleza penal, corresponde a la materia y especialidad de la Primera Sala.

11. **Marco legal aplicable.** Este asunto se rige por la Ley de Amparo publicada el 2 de abril de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, en vigor a partir del 3 de abril del mismo año, en atención a que la demanda de amparo se interpuso durante la vigencia de dicha ley, esto es, el 12 de junio de 2013⁹. Por tanto, en términos del transitorio Tercero del Decreto que publicó la Ley de Amparo el 2 de abril de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, el ordenamiento aplicable es la ley de la materia vigente.

IV. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDAD

12. El recurso de revisión resulta procedente, ya que se interpuso contra la sentencia dictada en la audiencia constitucional por el Juez Primero de Distrito en el Estado de Chiapas, en el juicio de amparo indirecto 879/2013 de su índice.
13. La revisión se interpuso en tiempo. La sentencia impugnada se notificó personalmente al representante del quejoso el miércoles 11 de septiembre de 2013¹⁰ y la notificación surtió efectos el jueves 12 siguiente. Por tanto, el término de 10 días que establece el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del medio de impugnación de que se trata transcurrió del viernes 13 al viernes 27 de septiembre de 2013, descontando de dicho computo los días 14, 15, 16, 21 y 22 de septiembre del mismo año por ser inhábiles, en términos de los artículos 19 de la Ley de Amparo, 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 74, fracción II de la Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, como el recurso se interpuso el viernes 27 de septiembre de 2013, se presentó oportunamente.

⁹Juicio de amparo 879/2013, hojas 2 a 47.

¹⁰Juicio de amparo 879/2013, hoja 125.

V. LEGITIMACIÓN

14. Esta Primera Sala considera que el recurrente está legitimado para interponer el recurso de revisión, pues en el juicio de amparo indirecto se le reconoció la calidad de quejoso, en términos del artículo 5º, fracción I, de la Ley de Amparo. En consecuencia, la decisión adoptada en la sentencia de amparo indirecto sí pudiera afectarle o perjudicarlo de forma directa.

VI. ELEMENTOS DE ESTUDIO

15. Para dar respuesta a la materia del presente recurso de revisión es imprescindible hacer referencia a los conceptos de violación, a las consideraciones de la sentencia recurrida y a los agravios hechos valer en el recurso de revisión.

16. **Demanda de amparo.** El quejoso planteó los siguientes tres conceptos de violación, con sus respectivos sub-incisos:

- a) El artículo 398 Bis del Código Penal del Estado de Chiapas es violatorio del derecho de acceso a la información y de libertad de expresión previstos en los artículos 6 y 7, en relación con los artículos 14 y 22 constitucionales, 13, párrafos 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 19, párrafos 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Al respecto, destacó:
 - i) El artículo impugnado establece una restricción a la búsqueda, recopilación y difusión relativa a los cuerpos de seguridad pública e instituciones de procuración y administración de justicia, generando un efecto disuasivo en los sujetos obligados de proveer dicha información, como a los sujetos activos en el ejercicio del derecho. Dicho efecto se genera con la sola entrada en vigor de tal precepto, y viola la libertad de expresión y acceso a la información.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

- ii) La Constitución Federal, el Pacto Internacional citado y la Convención Americana establecen parámetros que deben cumplir las limitaciones a la libertad de expresión. En particular, el Pacto establece un criterio tripartito para que una limitación se considere legítima, a saber: que ésta sea conforme con una ley o reglamento, que proteja o promueva un propósito considerado legítimo bajo el derecho internacional y que sea necesaria para tal protección.
- iii) La libertad de expresión no se limita a una dimensión individual de expresar el pensamiento propio, sino que se extiende al derecho a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole.
- iv) Al no ser la libertad de expresión un derecho absoluto, puede sujetarse a ciertas limitaciones que deben cumplir con el criterio tripartito para evitar un actuar autoritario, arbitrario o abusivo del poder público y para dar cumplimiento a las obligaciones internacionales. De conformidad con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, la libertad de expresión sólo podrá ser limitada en casos de ataques a la moral, derechos de terceros o la paz pública, provocando delito o perturbación del orden público. Asimismo, los compromisos internacionales establecen que la limitación al derecho a la libertad de expresión debe encontrarse previsto de forma previa, expresa, taxativa, precisa y de manera clara en una ley.
- v) El artículo que se impugna, si bien cumple formalmente con el requisito de que el límite de la libertad de expresión sea a través de una ley, la norma carece de claridad y precisión desde el punto de vista material, al ser las conductas punibles demasiado ambiguas. El elemento subjetivo específico dispone sobre intenciones y actos futuros e inciertos al momento de la búsqueda y difusión, pues una interpretación estricta del tipo penal implicaría que cuando una persona busque y difunda información de interés público que sea considerada como reservada por la ley o que no supere la prueba de daño, deberá ser sujeta de incriminación penal.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

- vi) El tipo penal es abierto, pues sanciona posibles conductas delictivas, como poseer información confidencial o reservada, creando un espacio de discrecionalidad para los poderes públicos de Chiapas. Además, se establece en la misma legislación penal como excluyente del delito el ejercicio de un derecho, por lo que la tipicidad objetiva carece de validez formal y material.
- vii) Lo anterior genera un efecto disuasivo en el ejercicio de la libertad de expresión con la sola vigencia de la ley, ya que la vaguedad del tipo penal crea imprevisibilidad en las consecuencias jurídicas respecto de las conductas de quienes tienen como profesión la búsqueda de información que se considera relevante para la sociedad.
- viii) La Primera Sala ha determinado que para otorgar razonabilidad a la medida limitativa de los derechos de libre expresión y acceso a la información se debe buscar la protección y respeto a los derechos de los demás, la reputación de los otros, la protección de la seguridad nacional, la **protección del orden público**, la protección de la salud pública y la protección de la moral pública. Sin embargo, para la jurisprudencia interamericana no basta invocar la protección de un derecho o fin legítimo del orden constitucional o derecho internacional, sino que debe señalarse con precisión lo que se entenderá por los mismos.
- ix) En relación con el anterior punto, la exposición de motivos de la adición al artículo impugnado estableció que la medida era necesaria para proporcionar condiciones de operatividad y protección de los funcionarios de seguridad pública, clasificando la búsqueda de información, en términos generales, como “halconeo”. El artículo agrega que las fuerzas armadas y elementos de seguridad pública “son vigilados por una u otras personas, quienes se adelantan e informan a los delincuentes de las actividades programadas o por realizar”. No obstante, la autoridad legislativa no

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

señala los datos verificables a los que atendió, ni razona con datos empíricos cuál es el impacto real que tiene el “halconeo” en las condiciones de operatividad de las fuerzas de seguridad y en la incidencia delictiva de la entidad.

- x) En la exposición de motivos se establece que dicho artículo busca proteger la seguridad pública, los derechos de terceros, la integridad de las fuerzas de seguridad o el orden público. Al ser dicha enunciación indistinta e imprecisa no se advierte cuál es el bien jurídico que se pretende proteger. Además, el precepto se encuentra en el capítulo relativo a los “Delitos Cometidos Contra Servidores Públicos” del “Título Décimo Sexto, Delitos Contra la Autoridad”, del Código penal local, por lo que resulta aún más confuso determinar los objetivos de la reforma.
- xi) La prohibición del derecho a la libre expresión en temas de seguridad pública contraviene el principio de fragmentariedad que otorga al derecho penal un carácter accesorio dentro del ordenamiento jurídico. El precepto impugnado es la medida más lesiva para el ejercicio de la libertad de expresión y, por tanto, innecesaria, ya que busca castigar una conducta constitucionalmente protegida, atendiendo a criterios finalísticos de difícil o imposible determinación.
- xii) Como el ejercicio de la libertad de expresión no es lesivo para las tareas de seguridad pública, no se debe castigar con penas privativas de la libertad.
- xiii) No se cumple con el principio de proporcionalidad, ya que el tipo penal impide de manera total el ejercicio de un derecho, al sancionar penalmente a quien realice actividades encaminadas a obtener información sobre instituciones de seguridad pública y justicia. Además, al ser la limitación tan desproporcionada, imprecisa e injustificada, contraviene la prohibición prescrita en las normas constitucionales y convencionales de la censura previa, al criminalizar el ejercicio de la libertad de expresión. Asimismo, el

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

quantum de la pena es de 2 a 15 años de prisión, lo que resulta totalmente desproporcionado y refuerza el carácter inhibitorio de la medida legislativa.

b) El artículo impugnado es violatorio del derecho de acceso a la información por las siguientes razones:

i) El legislador local omite realizar una interpretación conforme al principio de máxima publicidad previsto en la fracción I, del artículo 6º constitucional, imponiendo un reserva absoluta de acceso a la información al establecer un tipo penal que castiga el ejercicio de tal derecho, lo cual inhibe las actividades de búsqueda de datos y hechos de interés público relacionados con las actividades policiales, de procuración y de impartición de justicia.

ii) Al interpretar el derecho de acceso a la información a la luz del principio de máxima publicidad, la autoridad: debe considerar que toda la información en manos del Estado es pública y pertenece, en principio, a los ciudadanos y no al gobierno; debe analizar la existencia o no de una causal de reserva por atentar contra el interés público. En caso de existir duda en cuanto a la afectación del interés público, la autoridad debe optar por la publicidad de la información.

iii) De conformidad con la jurisprudencia interamericana, el Estado debe garantizar el derecho de acceso a la información conforme a los principios de buena fe y máxima divulgación, pues la información en poder del Estado se presume pública y accesible. Toda negativa de proporcionarla se debe fundar y motivar, optando, ante la duda, por privilegiar el derecho de acceso a la información.

iv) En caso de duda o falta de argumentos para desvirtuar el principio de máxima publicidad se debe realizar una “prueba de daño” de manera casuística para determinar las causas y circunstancias por las cuales una solicitud de información puede derivar en un daño al

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

interés público o del bien común, tomando en cuenta las causales de reserva previstas en la Constitución y las leyes estatales con especialidad en la materia.

- v) Contrario a lo que establece la norma impugnada, para realizar la “prueba de daño” en los casos que se relacionan con temas de seguridad pública o facultades punitivas del Estado se debe atender a la solicitud de información y no obstruir a priori el requerimiento de información, pues, al hacerlo, se viola el principio de máxima publicidad, imponiendo una causal absoluta de reserva, que es desproporcionada, innecesaria e injustificada respecto de los objetivos legítimos previstos en la legislación nacional e internacional.
- vi) Al criminalizar la búsqueda de información, que por su propia naturaleza es de interés social, se violenta el carácter de *ultima ratio* del derecho penal y rebasa la tutela legítima de bienes jurídicos fundamentales. Ello tiene también como consecuencia que se atente contra la obligación estatal de garantizar el acceso a la información mediante el establecimiento de políticas públicas que fijen condiciones para su pleno ejercicio, sin discriminación alguna.
- vii) El artículo impugnado no cumple con la prueba tripartita mencionada y anula de manera absoluta del derecho de acceso a la información.
- viii) En cuanto a la violación al principio de legalidad, en particular al requisito de taxatividad penal, se confirma al establecer el precepto impugnado por un lado, como acción punible la obtención de información reservada o confidencial de las fuerzas de seguridad, y por otro, al prever como elemento subjetivo distinto al dolo, “el propósito” de utilizar dicha información para cometer delitos en agravio de terceros o para evadir la acción de la justicia. Además, debe decirse que la obtención de información reservada o confidencial es directamente imputable a los titulares de los sujetos públicos obligados al resguardo de esa información y la proposición

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

lingüístico-normativa remite a las intenciones de un sujeto que puede tener información clasificada, lo cual resulta imposible de determinar.

- ix) No es claro ni preciso el objetivo legítimo que busca protegerse con la limitación al derecho de acceso a la información, ya que por un lado, la exposición de motivos manifiesta que se busca proteger a la autoridad y el precepto se encuentra ubicado dentro del capítulo de “delitos contra la autoridad”, y por otro, la descripción del tipo penal hace referencia al uso de la información con fines delictivos.
- x) En relación con la proporcionalidad y necesidad de la medida, la prohibición penal de obtener información reservada o confidencial de los cuerpos de seguridad es la medida más lesiva, al sancionarse con la privación de la libertad.
- xi) El artículo combatido tiene un supuesto general respecto de la información relativa a operativos, investigación y persecución de delitos. Ello impide a la autoridad fundar y motivar su determinación para considerar las condiciones en las que estimaría que se encuentra o no reservada la información. Así, el principio de máxima publicidad en materia de acceso a la información se convierte en excepcional, pues en el caso es innecesario realizar una prueba de daño, ya que, en abstracto, se considera lesiva la actividad de búsqueda de la información relativa a seguridad pública, lo que conlleva a que no sea necesaria y tampoco se cumpla la obligación de la autoridad de fundar y motivar su determinación de proporcionar cierta información o no.
- xii) De conformidad con la jurisprudencia de la Primera Sala, no toda la información relacionada con actividades desempeñadas en operativos, investigación y persecución de delitos puede ser restringida por el interés público, ya que no toda pone en riesgo el orden público, los derechos de terceros, ni la seguridad pública.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

- c) La configuración legislativa de las conductas punibles y las penas se encuentra limitada por ciertos principios, valores y derechos reconocidos en la Constitución. En un Estado constitucional, antes de criminalizar determinadas conductas, se debe recurrir a otros medios menos lesivos distintos a la privación de la libertad para proteger los bienes jurídicos que se pretenden proteger con la medida.
- i) Antes de criminalizar determinadas conductas se debe recurrir a medios menos lesivos para proteger los bienes jurídicos que se pretenden salvaguardar con la medida.
- ii) Como presupuestos del principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, se encuentran los principios de lesividad, materialidad de la acción y culpabilidad. Tales principios son elementos esenciales del delito que deberán ser descritos con claridad y precisión de la norma penal.
- iii) El principio de idoneidad de la tutela penal requiere una comparación empírica de los resultados observados en presencia y en ausencia de la tipificación de ciertas conductas. El elemento de dañosidad real y concreta de la conducta considera inaceptable la anticipación de tutela, mediante la configuración de delitos de peligro abstracto o presunto, de carácter altamente hipotético, de un improbable resultado lesivo, por la descripción abierta y no taxativa de la acción. El principio de materialidad de la acción es un presupuesto necesario de la lesividad o dañosidad del resultado, que se caracteriza como un hecho empírico externo que se distingue de la acción. En el principio de culpabilidad sólo se castigan actos intencionales, no categorías de sujetos o intenciones no manifestadas.
- iv) El delito previsto en el precepto que se impugna no se ajusta al principio de taxatividad penal, al contener definiciones imprecisas vagas o ambiguas, permitiendo una amplitud de posibilidades de interpretación que puede resultar en abusos, generando un “efecto enfriador”. Además, el delito no protege intereses legítimos, ya que

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

no existe un desarrollo claro y preciso del bien jurídicamente tutelado. Tampoco cumple con el principio de necesidad, al no haber justificado de manera clara y contundente el legislador las razones por las cuales se tipificó y sancionó la conducta. Respecto de la idoneidad y utilidad de la medida, el legislador local parte de especulaciones sobre la labor de vigilancia a la que son sometidas las fuerzas de seguridad.

- v) Con el precepto impugnado se violan normas constitucionales u convencionales, pues las sanciones son innecesarias para lograr el desarrollo adecuado de un Estado democrático y desproporcionadas respecto de la presunta afectación.
- vi) Existe falta de claridad semántica en el delito impugnado: al no establecer la calidad del sujeto activo, se considera que se dirige a cualquier tipo de persona; el sujeto pasivo es indeterminado pues se remite y condiciona a la comisión de otro ilícito en el futuro; del elemento de acción, al criminalizar la obtención y provisión de información se viola el principio de lesividad, pues el daño que la norma produce es mayor al que pretende evitar con la tipificación del delito; es imposible determinar el dolo per se, ya que se encuentra condicionado a la comisión de una acción punible en el futuro. Por ello, a la ciudadanía en general y los periodistas en particular no resulta exigible otra conducta protegida bajo un derecho humano como es la búsqueda y difusión de información sobre temas de interés público, en este caso, sobre las fuerzas de seguridad; al penalizar el “propósito” se establece una finalidad específica que no es verificable con actos externos, pues lo que prohíbe son actos preparatorios o intenciones que no son fácticamente discernibles; y no puede haber un resultado concreto que pueda ser demostrado empíricamente, pues está supeditado a la comisión de otro ilícito.
- vii) El bien jurídico que el artículo busca proteger son las autoridades, lo cual no se encuentra justificado, ya que no es

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

equiparable o superior con la tutela de derechos fundamentales de la ciudadanía a la libertad de expresión y acceso a la información.

viii) La pena que se prevé es desproporcionada, ya que la pena privativa de la libertad máxima se asimila y supera las penas previstas para otros delitos verdaderamente lesivos de bienes fundamentales, como violación, abuso sexual, privación ilegal de la libertad, tortura, lenocinio, etc.

ix) No se analiza la concurrencia de las conductas tipificadas con otras establecidas previamente en el Código Penal. Los mismos hechos que desarrolla el tipo penal pueden ser penalizados en los casos de coautoría y participación en la comisión de delitos. La única diferencia con el precepto que se impugna y los demás delitos es que se sancionan acciones consumadas y ciertas, con una tipificación más clara y precisa.

17. **Sentencia de amparo.** El 6 de agosto de 2013, el juez sobreseyó el juicio de amparo con base en las siguientes consideraciones:

- a) El artículo 398 Bis del Código Penal de la entidad es de carácter sustantivo penal y de naturaleza heteroaplicativa, al tratarse de un dispositivo de individualización condicionada, ya que establece supuestos conductuales y de hecho que no son inmediatos o de autoaplicación. El artículo no contiene disposiciones que vinculen al gobernado a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, por lo que su entrada en vigor no transforma o extingue situaciones concretas de derecho.
- b) El perjuicio que podría llegar a sufrir el gobernado se actualizaría cuando se ubique en la hipótesis normativa y se le inicie un procedimiento de carácter penal. En consecuencia, para que surta efectos la norma se requiere un acto de ejecución del sujeto activo y que dicha norma se aplique en un procedimiento jurisdiccional de naturaleza penal. Por tanto, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo, por lo que se sobresee en el juicio de amparo.

18. Recurso de revisión En el escrito interpuesto contra la sentencia de amparo, el quejoso hizo valer dos agravios, con sus respectivos subtemas:

a) La sentencia no cumple con los principios de congruencia y exhaustividad previstos en los artículos 75 y 76 de la Ley de Amparo, ya que no hace un estudio sobre las afectaciones que la norma impugnada genera a los derechos humanos de libertad de expresión y acceso a la información.

i) Para determinar la procedencia del juicio de amparo contra leyes autoaplicativas se requieren los siguientes requisitos: la desincorporación de un derecho o la incorporación de una obligación para quien promueve el juicio de amparo, y correlativamente, la desincorporación de una obligación o incorporación de una facultad del Estado que afecte la esfera jurídica del demandante, la identificación clara de una categoría de sujeto de derechos, y la configuración de un nuevo contexto normativo que implica un cambio de situación jurídica frente al Estado o particulares. Dichos requisitos se actualizan en el presente asunto.

ii) El artículo impugnado establece una limitación indebida a la libertad de expresión y acceso a la información de diversos tópicos de interés público como la seguridad pública, y la procuración y administración de justicia. Dicho artículo restringe de manera absoluta tales derechos, al limitar el acceso a la información y penalizando la búsqueda y difusión de la misma, rebasando los supuestos de excepción previstos en la Constitución.

iii) El precepto impugnado exime a los poderes públicos de proveer información de seguridad pública que se encuentra en su poder,

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

por lo que hace nugatoria su obligación de garantizar el derecho de acceso a la información.

- iv) La norma impugnada sólo puede ser considerada de naturaleza heteroaplicativa después de realizar un análisis y una ponderación –aunque sea prima facie– sobre las afectaciones directas que genera su sola vigencia sobre los derechos de libertad de expresión y acceso a la información de los gobernados.
- v) El precepto penal que se combate genera una antinomia respecto de la ley de transparencia del estado, al establecer una reserva absoluta de información relacionada con la seguridad pública, eximiendo a los sujetos obligados de la debida fundamentación y motivación que debe primar en toda reserva que se haga de datos que se encuentran en su poder. Esta situación exime de manera absoluta a las entidades públicas de la obligación de brindar información en su poder, inhibiendo el ejercicio del derecho de buscar información ante el peligro de ser procesado penalmente por buscar datos relacionados con seguridad y justicia.
- vi) Lo anterior implica el incumplimiento de las obligaciones constitucionales que tienen las autoridades, incluyendo las de garantizar y proteger los derechos humanos. En este sentido, con la sola entrada en vigor, los órganos del Estado incumplen y desincorporan de su ámbito de acción las obligaciones constitucionales, afectando la invalidez del acto reclamado.
- vii) Así, se ve afectada la esfera personal de la recurrente en sentido amplio, ya que la priva del ejercicio de sus derechos de libertad de expresión y acceso a la información.
- viii) El derecho a la información se configura como un derecho de operatividad inmediata en la esfera jurídica de las personas, por lo que cualquier afectación en el derecho objetivo que lo regula tiene efectos directos en su ejercicio por parte de las personas.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

- ix) En el presente caso el interés legítimo para promover juicio de amparo no se identifica con determinado grupo de personas, sino que el agravio que se actualiza incide en la esfera jurídica de todas las personas. Por tanto, la vigencia de la norma hace nugatorio los derechos de la libre expresión y acceso a la información, y por otro, es una amenaza de ser denunciado, investigado y sancionado penalmente por ejercer sus derechos fundamentales.
- x) Contrario a lo que se sostiene en la sentencia, no basta considerar que la naturaleza penal del precepto impugnado configura de manera automática una ley de carácter heteroaplicativo, porque se debe analizar a la luz de los efectos inmediatos y directos que genera su vigencia en el ejercicio de derechos fundamentales, y porque la norma penal no lleva intrínseco el carácter de heteroaplicativo, pues atendiendo a su descripción típica, puede ser universal o bien, requiere de una calidad especial en el sujeto activo de la conducta punible.
- xi) En razón de la naturaleza de los derechos humanos afectados, la vigencia de cierto tipo de legislación los vulnera directamente sin necesidad que exista un acto concreto de aplicación. Tal criterio ha sido sostenido por la Corte Interamericana, en cuanto a la afectación que se genera al derecho de libertad de expresión, la idea de sometimiento a un proceso penal, el proceso penal en sí mismo, la privación preventiva de la libertad, la pena privativa de la libertad, entre otros. Lo anterior tiene como consecuencia un elemento disuasivo injustificado para la búsqueda y difusión de la información relacionada con seguridad pública.
- xii) Desde un enfoque individual del derecho al acceso a la información y libertad de expresión, la norma penal configura una restricción para el ejercicio de los derechos de la quejosa. Desde un enfoque social, su vigencia limita el acceso a recibir información de la sociedad en general, atacando el interés público inherente a los temas de seguridad pública y justicia.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

- b) En la sentencia impugnada se vulneran los artículos 75 y 76 de la Ley de Amparo, al no ser una resolución completa, congruente y exhaustiva.
- i) El juez de distrito hizo una interpretación restrictiva y una aplicación indebida del artículo 61, fracción XII de la Ley de Amparo, violentando la necesaria articulación y armonización de la legislación secundaria con el orden constitucional e inobservando el principio pro persona, que se encuentra dirigido a la ampliación de los derechos fundamentales.
 - ii) Era necesaria una resolución que estudiara las afectaciones posibles que el precepto impugnado, con su sola vigencia, tendría sobre los derechos fundamentales de la quejosa. Al no hacerlo se obstaculizó el acceso a una tutela jurisdiccional efectiva.
 - iii) El juzgado de distrito no realizó un control de convencionalidad de oficio, ya que convalidó una normatividad contraria a la Constitución y tratados internacionales sobre derechos humanos.

VII. ESTUDIO DE FONDO

19. La materia del presente asunto consiste en evaluar, en primer lugar, si fue correcta la determinación de sobreseimiento establecida en la sentencia recurrida en relación con el interés legítimo del quejoso y, dependiendo de la respuesta a lo anterior, en segundo lugar, determinar si el artículo 398 Bis del Código Penal de Chiapas es o no constitucional.

a) Análisis del sobreseimiento en relación con el interés legítimo.

20. En la sentencia, el juez de distrito decretó el sobreseimiento con fundamento en el artículo 61, fracción XII, de la Ley de Amparo consistente en que el precepto que se impugna de inconstitucional es de naturaleza heteroaplicativa, debido a que se trata de un dispositivo de individualización

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

condicionada, al no contener disposiciones que vinculen al individuo a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia.

21. Para combatir lo anterior, el quejoso sostuvo que con la sola vigencia del precepto impugnado se afectaba su derecho a la libre expresión y acceso a la información, ya que consideró que al establecer una sanción penal a quien busque o difunda datos confidenciales y reservados, así como hechos respecto de los cuerpos de seguridad, investigación, persecución, sanción del delito o ejecución de las penas, consideró que ello genera un elemento disuasivo para la obtención y difusión de la información ante la amenaza de activación de las facultades punitivas del estado.

(i) Interés legítimo

22. Para dar respuesta a los motivos de agravio del recurrente es importante abordar primero el concepto de interés legítimo introducido en la reforma de junio de 2011, al artículo 107, fracción I de la Constitución Federal¹¹, así como las condiciones de aplicación de tal concepto en el amparo contra leyes.

23. Dicho artículo establece que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos constitucionales y, con ello, se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera personal y directa (interés jurídico) o por su especial situación frente al ordenamiento jurídico (interés legítimo). Así, el principio de parte agraviada constriñe la función de las juezas y los jueces a evaluar la actuación de los poderes políticos, con la prerrogativa de determinar con definitividad la validez de sus normas,

¹¹ Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico. [...]

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

sólo cuando esa decisión sea necesaria para resolver una controversia real planteada por una persona con un interés cualificado, real y actual.

24. Cuando la oposición de la persona a una ley adquiriera una concreción real jurídicamente relevante y cualificada en el tiempo –y no sólo conjetural–, se actualizará su interés legítimo para acudir al juicio de amparo para combatir dicha norma. La Primera Sala ha construido una definición mínima y flexible de lo que debe entenderse como interés legítimo, cuyo contenido se alimenta de elementos aproximativos, que hacen de su aplicación a los casos concretos una operación evaluativa y no mecánica.
25. En ese sentido, la Primera Sala ha establecido el criterio consistente en que las personas pueden combatir las leyes a pesar de no ser destinatarios directos de su contenido, sino que sean “terceros”, cuando por la posición que ocupan en el ordenamiento jurídico, resientan una afectación jurídicamente relevante. Entre otros casos, se estableció que esto ocurre cuando quien ejerce la acción constitucional tiene una relación jurídica con el destinatario de la ley y se beneficia del bien objeto de la regulación combatida.
26. Al resolver el amparo en revisión 366/2012¹², la Sala precisó que el interés legítimo se traduce en una legitimación intermedia entre el interés jurídico y el interés simple. El interés legítimo abrió la gama de posibilidades para acudir al juicio de amparo, pues no se exige la acreditación, a cargo del quejoso, de la existencia de un derecho subjetivo conferido por las normas del ordenamiento jurídico o la necesidad de probar un daño individualizado susceptible de ser remediado mediante la concesión del amparo. Así, se concluyó que el interés legítimo es aquél interés personal –individual o colectivo–, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que pueda traducirse, si llegara a concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso.

¹² Cfr. Amparo en Revisión 366/2012, resuelto por la Primera Sala en sesión de cinco de septiembre de dos mil doce, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

27. En dicho precedente también se diferenció al interés simple o jurídicamente irrelevante como aquél que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado, pero que, en caso de satisfacerse, no se traduce en ningún tipo de beneficio personal para el interesado, y por ende, éste no supone afectación alguna a la esfera jurídica del quejoso en ningún sentido. Al respecto, resulta aplicable la tesis de rubro: INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE¹³.
28. Del anterior párrafo se desprende que el interés legítimo debe estar garantizado por un derecho objetivo (sin que necesariamente dé lugar a un derecho subjetivo) y debe haber una afectación a la esfera jurídica del quejoso en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública o de cualquier otra¹⁴.
29. Posteriormente, en la Contradicción de Tesis 553/2012¹⁵, la Primera Sala estableció que el interés legítimo permite a las personas combatir actos que estiman lesivos de sus derechos humanos, sin ser titulares de un derecho subjetivo –noción asociada clásicamente al interés jurídico. Así, el interés legítimo se actualizará, en la mayoría de los casos, cuando existan actos de autoridad, cuyo contenido normativo no está dirigido directamente a afectar los derechos de los quejosos, sino que, por sus efectos jurídicos irradiados colateralmente, ocasiona un perjuicio o priva de un beneficio en la esfera jurídica de la persona, justamente por la especial situación que tiene en el ordenamiento jurídico. En este sentido, se trata de un agravio personal e indirecto¹⁶ –en oposición al agravio personal y directo exigido por el interés jurídico.

¹³ Tesis aislada XLIII/2013 (10ª), de esta Primera Sala, visible en la página 822 del Libro XVII (febrero de 2013), Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Amparo en Revisión 366/2012, resuelto por la Primera Sala en sesión de cinco de septiembre de dos mil doce, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán.

¹⁴ Cfr. Contradicción de Tesis 553/2012 emitida el seis de marzo de dos mil trece, por mayoría de cuatro votos, Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: David García Sarubbi. En un sentido similar, la Constitución sudafricana, en su artículo 38 establece, entre otras cosas, que tienen legitimidad para alegar ante los tribunales aquéllas personas a quienes se les ha violado o amenazado un derecho del Bill of Rights.

¹⁵ Contradicción de Tesis 553/2012 emitida el seis de marzo de dos mil trece, op cit.

¹⁶ Si bien se hace referencia a un agravio “personal”, ello se debe a que la materia de la presente contradicción de tesis no versa sobre la interpretación del concepto de interés legítimo cuando se

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

30. De lo expuesto se concluyó que los jueces y juezas constitucionales deben considerar cuidadosamente las relaciones jurídicas en que se insertan las personas en cada caso, pues es necesario determinar individualmente las posibilidades de perjuicios o privación de beneficios que resientan los quejosos –de manera indirecta, pero con la entidad suficiente para afirmar la existencia de un agravio personal–, que tengan una incidencia en los núcleos protectores de los derechos humanos, según el caso de que se trate. Para ello no sólo interesa la relación directa de la autoridad o de la ley con el quejoso, sino el análisis integral de la red de relaciones jurídicas en que se encuentra¹⁷.
31. Ahora bien, en el amparo en revisión 152/2013¹⁸, la Primera Sala reconoció interés legítimo a los quejosos para impugnar un artículo del Código Civil del Estado de Oaxaca que regulaba la institución del matrimonio en esa entidad mediante reglas específicas dirigidas para quienes desearan contraer matrimonio, a través de la indicación de los requisitos que debían satisfacer para lograr la celebración de ese acto. Igualmente, la norma se dirigía a la autoridad local para indicarle qué tipo de solicitudes de matrimonio debían sancionarse por el Estado y cuáles no.
32. Los quejosos no se ubicaban en ninguna de las dos categorías de destinatarios de las normas, ya que, por un lado, no pretendían acceder al matrimonio, y por otro, no eran autoridades encargadas de aplicar las reglas contenidas en el precepto legal; es decir, los quejosos no se ubicaban en el ámbito personal de validez de la norma que impugnaban. Por estas razones, el juez de Distrito sobreseyó el juicio de amparo, al considerar que los quejosos carecían de interés legítimo.

impugnan actos violatorios de derechos colectivos o difusos. Cfr. Contradicción de Tesis 553/2012 emitida el seis de marzo de dos mil trece, op cit.

¹⁷ Cfr. Contradicción de Tesis 553/2012 emitida el seis de marzo de dos mil trece, op cit. Amparo Directo 28/2010, resuelto en sesión de la Primera Sala de veintitrés de noviembre de dos mil once, por mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González. Amparo Directo en Revisión 1621/2010, resuelto por la Primera Sala en sesión de quince de junio de dos mil once, por unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

¹⁸ Amparo en revisión 152/2013 resuelto el veintitrés de abril de dos mil catorce. Ponente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Karla I. Quintana Osuna y David García Sarubbi.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

33. La Primera Sala revocó la anterior determinación y concluyó que los quejosos tenían interés legítimo para combatir el artículo referido por resentir un agravio específico actualizado “en virtud de su especial situación frente al orden jurídico”, es decir, en su carácter de terceros. Así, se les reconoció interés legítimo para impugnar una norma, en cuyo ámbito personal de validez no se encontraban incluidos. Para ello se desarrolló el concepto de interés jurídico y legítimo en relación con la clasificación de las normas en autoaplicativas y heteroaplicativas.
34. Para arribar a dicha determinación, la Sala destacó que el criterio de clasificación de heteroaplicatividad y autoaplicatividad es formal y relativo o dependiente de una concepción material de afectación que dé contenido a ambos tipos de normas, ya que sin un concepto previo de agravio, ya sea con base en un interés jurídico, legítimo o simple, el concepto de individualización incondicionada no es apto por sí mismo para determinar cuándo una ley genera perjuicios por su sola entrada en vigor o si se requiere de un acto de aplicación.
35. Con base en lo anterior se formuló una regla de relación: un concepto de agravio más flexible genera una reducción del espacio de las leyes heteroaplicativas y es directamente proporcional en la ampliación del espacio de leyes autoaplicativas, pues las posibilidades de afectación generadas de manera inmediata en la esfera jurídica de las personas se amplifica. Esta Primera Sala determinó que las normas autoaplicativas y heteroaplicativas se deben seguir distinguiendo con el concepto de individualización incondicionada, la cual puede proyectarse en dos espacios de posible afectación: el de interés jurídico y el de interés legítimo.
36. En relación con el interés jurídico, la Primera Sala estableció que son normas autoaplicativas aquellas cuyos efectos ocurren en forma incondicionada, sin necesidad de un acto de aplicación, lo que acontece cuando esos efectos trascienden en la afectación de un derecho subjetivo; es decir, cuando de forma personal y directa se crean, transformen o extingan situaciones concretas de derecho. Tal situación puede acontecer

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

en dos escenarios: i) cuando las normas establezcan obligaciones de hacer o no hacer directamente a los particulares, o ii) en los casos en que generen hipótesis normativas cuya actualización inmediata traiga aparejada consecuencias jurídicas para ellos.

37. Por otro lado, tratándose de interés legítimo, la Sala determinó que son normas autoaplicativas aquellas cuyos efectos ocurren en forma incondicionada y trascienden en la afectación individual, colectiva, calificada, actual real y jurídicamente relevante para la parte quejosa; es decir, se trata de una afectación al quejoso en sentido amplio, siempre que dicho interés esté garantizado por un derecho objetivo y que pueda traducirse, para efectos de la concesión del amparo, en un beneficio jurídico para el quejoso.

38. Ahora bien, lo relevante para el presente asunto es que esta Sala estableció que las personas pueden combatir las leyes de las que no sean destinatarias cuando resientan una afectación jurídicamente relevante. Así, las normas autoaplicativas, en el contexto del interés legítimo, sí requieren de una afectación personal, pero no directa, sino indirecta, la cual puede suceder en tres escenarios distintos:

a) Cuando una ley establezca directamente obligaciones de hacer o no hacer a un tercero, sin la necesidad de un acto de aplicación, que impacte colateralmente al quejoso –no destinatario de las obligaciones– en un grado suficiente para afirmar que genera una afectación jurídicamente relevante;

b) Cuando la ley establezca hipótesis normativas que no están llamados a actualizar los quejosos como destinatarios de la norma, sino terceros de manera inmediata sin la necesidad de un acto de aplicación, pero que, por su posición frente al ordenamiento jurídico, los quejosos resentirán algunos efectos de las consecuencias asociadas a esa hipótesis normativa de forma colateral; y/o

c) Cuando la ley regule algún ámbito material e, independientemente de la naturaleza de las obligaciones establecidas a sus destinatarios

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

directos, su contenido genere de manera inmediata la afectación jurídicamente relevante.

39. Además se sostuvo que en caso de que se requiera un acto de aplicación para la consecución de alguno de los escenarios de afectación antes presentados, las normas serán heteroaplicativas¹⁹.
40. Finalmente, al resolver recientemente el amparo en revisión 216/2014 en sesión del 5 de noviembre de 2014, esta Sala determinó que los quejosos no tenían interés legítimo, por lo que debía sobreseerse en ese juicio, pues no se trató de personas que alegaran la existencia de un interés legítimo colectivo, sino sujetos individuales que acudieron conjuntamente a pedir amparo (litisconsorcio activo) alegando que, como contribuyentes en lo individual, resentían una afectación por una norma legal de la cual no eran destinatarios (artículo 9 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2013).
41. Al resolver este caso, la Primera Sala: a) determinó que no se reunían los requisitos para tener acreditado una afectación individualizable y diferenciada como “terceros a la norma”, conforme al estándar establecido de manera conjunta al resolver la contradicción de tesis 553/2012 y el amparo en revisión 152/2013, y b) que lo alegado por los quejosos era una afectación general sobre toda la sociedad que no satisfacía los requisitos de concreción de un daño jurídicamente cognoscible.

(ii) Aplicación al caso concreto

42. En el presente caso, el quejoso combate el precepto legal alegando que tiene un interés legítimo por sufrir una afectación generada por la existencia misma de la ley –es decir, combatiéndola en su carácter de norma

¹⁹ Ver la tesis aislada CCLXXXII/2014 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 149 del Libro (julio de 2014) Tomo 1 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro “LEYES AUTOAPLICATIVAS. NORMAS QUE ACTUALIZAN ESTA CALIFICATORIA SOBRE LA BASE DEL INTERÉS LEGÍTIMO”.

También ver la tesis CCLXXXI/2014 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 148 del Libro 8 (julio de 2014) Tomo 1 de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro “INTERÉS LEGÍTIMO Y JURÍDICO. CRITERIO DE IDENTIFICACIÓN DE LAS LEYES HETEROAPLICATIVAS Y AUTOAPLICATIVAS EN UN UNO U OTRO CASO”.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

autoaplicativa– al vulnerar ésta su derecho al acceso a la información y por generar un efecto amedrentador para el ejercicio del mismo; es decir, el quejoso no impugna la norma con motivo de un acto de aplicación (norma heteroaplicativa), sino la combate directamente por su sola vigencia (norma autoaplicativa).

43. En ese sentido, el quejoso sostiene que la sola entrada en vigor del artículo 398 Bis del Código Penal para el Estado de Chiapas genera una afectación en su esfera jurídica porque extingue, de hecho y de derecho, su libertad de expresión y acceso a la información, al sancionar con pena de prisión a quien busque y difunda datos confidenciales y reservados de cuerpos de seguridad y fuerzas armadas para evitar la detención de sujetos activos del delito. Además, estima que ello genera un elemento disuasivo para la obtención y difusión de la información ante la amenaza de activación de las facultades punitivas del estado.
44. Agrega el quejoso que, contrario a lo sostenido en la sentencia, la norma penal no lleva intrínseco el carácter de heteroaplicativo. Añade que para determinar la procedencia del juicio de amparo contra leyes autoaplicativas se requiere la desincorporación de un derecho o la incorporación de una obligación para quien promueve el juicio de amparo, y correlativamente, la desincorporación de una obligación o incorporación de una facultad del Estado que afecte la esfera jurídica del demandante, la identificación clara de una categoría de sujeto de derechos, y la configuración de un nuevo contexto normativo que implica un cambio de situación jurídica frente al Estado o particulares. Dichos requisitos –en opinión del quejoso– se actualizan en el presente asunto.
45. El juez de distrito consideró que el artículo referido es de “carácter sustantivo penal y de naturaleza heteroaplicativa, al tratarse de un dispositivo de individualización condicionada, ya que establece supuestos conductuales y de hecho que no son inmediatos o de autoaplicación”. Agregó que el artículo no contiene disposiciones que vinculen al individuo a su cumplimiento desde el inicio de su vigencia, por lo que su entrada en vigor no transforma o extingue situaciones concretas de derecho. Añadió

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

que el perjuicio que podría llegar a sufrir el quejoso se actualizaría cuando se ubique en la hipótesis normativa y se le inicie un procedimiento de carácter penal.

46. Tal como se destacó en el amparo en revisión 152/2013, existen normas que si bien contienen obligaciones asignadas condicionadas (contenidos que pueden calificarse como heteroaplicativos, como es la efectiva comprobación de obtener información confidencial o reservada de los cuerpos de seguridad pública o de las fuerzas armadas con el propósito de evitar que el sujeto activo del delito sea detenido), lo relevante es determinar si dicha norma genera un clase especial de afectación, que correría de manera paralela (contenidos que pueden calificarse como autoaplicativos) y que afectaría directamente al quejoso como tercero: el efecto amedrentador para ejercer los derechos al acceso a la información y a la libertad de expresión como profesional del periodismo, la cual, de comprobarse, sería incondicionada. Tanto la Primera Sala como el Tribunal Pleno²⁰ han determinado que una norma puede incluir distintos contenidos o efectos normativos, unos de los cuales sean autoaplicativos y otros heteroaplicativos, pudiendo la parte quejosa impugnar toda la regulación con motivo de la afectación autoaplicativa, sin la necesidad de acreditar un acto de aplicación de la parte heteroaplicativa.

47. Esta Sala ha determinado que serán autoaplicativas aquellas normas potencialmente estigmatizadoras que proyectan un mensaje discriminatorio contra ciertos sujetos, siendo relevante, por tanto, la parte valorativa de la

²⁰ Tesis aislada LXIV/2011 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 553 del Libro III (Diciembre de 2011), Tomo 1, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "PROTECCIÓN A LA SALUD DE LOS NO FUMADORES EN EL DISTRITO FEDERAL. LA LEY RESPECTIVA Y SU REGLAMENTO CONTIENEN UN SISTEMA NORMATIVO DESTINADO A REGULAR EL CONSUMO DE PRODUCTOS DERIVADOS DEL TABACO EN LOS ESTABLECIMIENTOS MERCANTILES, IMPUGNABLE EN AMPARO DESDE SU ENTRADA EN VIGOR". Amparo en revisión 96/2009. ***** . 15 de marzo de 2011. Once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarías: Fabiana Estrada Tena, Paula María García Villegas Sánchez Cordero y Francisca María Pou Giménez. Amparo en revisión 123/2009. ***** . 15 de marzo de 2011. Once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarías: Fabiana Estrada Tena, Paula María García Villegas Sánchez Cordero y Francisca María Pou Giménez. y Tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 70 del Volumen CXXXII (Primera Parte) del Semanario Judicial de la Federación (sexta época), de rubro: "LEYES AUTOAPLICATIVAS. PUEDEN SERLO LAS REGLAMENTARIAS DE UN PRECEPTO NO AUTOAPLICATIVO (ARTÍCULO 26 DE LA LEY DE SANIDAD FITOPECUARIA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)". Amparo en revisión 8426/63. ***** . 18 de junio de 1968. Unanimidad de diecisiete votos. Ponente: Rafael Rojina Villegas.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

norma, no tanto su mecanismo normativo que, autónomamente, puede resultar heteroaplicativo.

48. El presente caso permite a esta Sala explorar el tema de manera progresiva y encontrar una segunda categoría de casos en los que ciertas normas – que en su contenido normativo puedan ser heteroaplicativas– puedan resultar autoaplicativas por su sola existencia desde la perspectiva del interés legítimo, al poder generar una afectación real, concreta, individualizable a quienes son periodistas: aquellos preceptos acusados de imponer barreras ex ante al debate público o que resultan inhibitorias de la deliberación pública, entendiendo que las condiciones normativas que permiten la generación óptima de la deliberación pública están protegidas constitucionalmente, pues son condiciones de existencia de un espacio público, sin el cual el gobierno democrático de naturaleza deliberativo – como está consagrado en los artículos 39 y 40 constitucionales– no sería posible.
49. En este orden de ideas cabe aclarar que los artículos 39, 40, 6 y 7 constitucionales guardan una relación sistemática innegable, pues juntos delimitan una estructura jurídica apta para lograr el autogobierno democrático. Por un lado, los artículos 6 y 7 constitucionales reconocen los derechos de las personas a expresarse y acceder a la información, sin las cuales no sería posible la generación de una ciudadanía política y, por otro lado, los artículos 39 y 40 constitucionales establecen que la forma de gobierno es democrática y representativa.
50. En efecto, los derechos a la libertad de expresión y acceso a la información no sólo protegen libertades necesarias para la autonomía personal de los individuos, sino también pretenden proteger y garantizar un espacio público de deliberación política. Esta Sala ha establecido al respecto que:

La libertad de expresión en su vertiente social o política, constituye una pieza central para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa. En este sentido, se ha enfatizado la importancia de la libre circulación de las ideas para la formación de la ciudadanía y de la democracia representativa, permitiendo un debate abierto sobre los asuntos públicos. La libertad de expresión se constituye así, en una institución ligada de manera inescindible al pluralismo político, valor esencial del Estado democrático. Esta dimensión de la libertad de

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

expresión cumple numerosas funciones, entre otras, mantiene abiertos los canales para el disenso y el cambio político; se configura como un contrapeso al ejercicio del poder, ya que la opinión pública representa el escrutinio ciudadano a la labor pública; y contribuye a la formación de la opinión pública sobre asuntos políticos y a la consolidación de un electorado debidamente informado. Dicho ejercicio permite la existencia de un verdadero gobierno representativo, en el que los ciudadanos participan efectivamente en las decisiones de interés público²¹.

51. Por tanto, la libertad de expresión y el acceso a la información tienen una doble dimensión: una personal y otra colectiva²², siendo la dimensión colectiva un bien público de naturaleza constitucional, que debe preservarse y perfeccionarse. Mientras existan mejores condiciones para el ejercicio desinhibido de las libertades de expresión y de acceso a la información, habrá mejores condiciones de ejercicio de los derechos políticos indispensables para el funcionamiento de la democracia representativa. Es aplicable, por analogía, la tesis de jurisprudencia 25/2007 del Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 1520 del Tomo XXV (mayo de 2007) del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN DE SU CONTENIDO"²³.

52. Por tanto, la afectación susceptible de resentirse por una persona puede constatarse tanto en la dimensión individual como en la colectiva de dichos derechos. Por un lado, una persona puede acudir a impugnar normas que

²¹ Tesis aislada CDXIX/2014 de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 234 del Libro 13 (diciembre de 2014) Tomo 1, de la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, de rubro: "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIÓN POLÍTICA DE ESTE DERECHO FUNDAMENTAL."

²² Ver jurisprudencia constante de la Corte Interamericana en relación con libertad de expresión y acceso a la información: Cfr. Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párrs. 106 y 107. Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 91. Caso Kimel vs. Argentina, sentencia del 2 de mayo de 2008. Corte IDH, Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238.

²³ LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO. El derecho fundamental a la libertad de expresión comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio (dimensión individual), como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Así, al garantizarse la seguridad de no ser víctima de un menoscabo arbitrario en la capacidad para manifestar el pensamiento propio, la garantía de la libertad de expresión asegura el derecho a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno, lo cual se asocia a la dimensión colectiva del ejercicio de este derecho. Esto es, la libertad de expresión garantiza un 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.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

estima que perjudican sus posibilidades de realización personal dentro de un ámbito de libertad negativa. Sin embargo, un individuo puede también combatir una norma por los efectos perjudiciales sobre la dimensión colectiva de esos derechos humanos, esto es, en tanto impide, restringe o suprime posibilidades de deliberación pública.

53. Así, esta Primera Sala concluye que los jueces y juezas constitucionales deben ser sensibles a considerar qué tipo de afectación alegan las personas. Si se trata de una afectación que trasciende exclusivamente el ámbito de autonomía personal, la pregunta relevante a responder es: ¿La norma combatida impide de alguna manera el ejercicio de la autonomía personal del quejoso? En caso de tratarse de una alegada afectación a la dimensión colectiva, la pregunta relevante a contestar sería: ¿La norma impugnada obstaculiza, impide o estorba, de alguna manera, al quejoso para ingresar o participar en el espacio de la deliberación pública?
54. En este segundo aspecto, los jueces y juezas constitucionales deben considerar que las personas acuden al juicio de amparo a exigir la protección contra una amenaza diferenciada, pues ocurren a combatir la proyección de las consecuencias de los preceptos impugnados en la mayor o menor posibilidad de existencia de un espacio público abierto para el libre, desinhibido y robusto ejercicio de las libertades de expresión y acceso a la información. Ello debe considerarse de una manera muy cuidadosa y especial tratándose de temas de interés público (como son los de seguridad pública), ya que las posibilidades de escrutinio público de la sociedad —a través de quienes la informan— tienen una protección especialmente reforzada en nuestro sistema constitucional. El interés legítimo, en este contexto, debe servir a las personas —y más aún a quienes son periodistas— para poder acceder al control constitucional cuando estimen que no les asisten esas posibilidades de acceso y participación en el escrutinio público.
55. Tiene aplicación, por analogía, la tesis aislada de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página CXXVII/2013 del Libro XX (mayo de 2013), Tomo 1 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU PROTECCIÓN EN EL DENOMINADO 'PERIODISMO DE DENUNCIA'.²⁴

56. Por tanto, esta Sala reconoce que, para acreditar interés legítimo, los jueces constitucionales tienen la obligación de considerar la dimensión de afectación colectiva generable a los derechos de libertad de expresión y acceso a la información, la que debe obligar a dichos jueces a trascender el ámbito analítico estrictamente personal de afectación y observar las posibilidades de afectación del precepto impugnado en las posibilidades de desenvolvimiento de la persona que acude al juicio de amparo en el espacio público de deliberación, especialmente cuando el tipo de discurso a realizarse en la deliberación es de naturaleza política y cuando quien acude al amparo es una persona que se dedica a difundir dicha información. En este último supuesto, la Primera Sala ha destacado en diversas ocasiones que ese tipo de discurso público se encuentra garantizado de manera reforzada en la Constitución.
57. Por tanto, lo relevante no es determinar si la norma impugnada trasciende en la esfera jurídica del quejoso desde la perspectiva de las consecuencias punitivas exigidas como respuesta de reproche a su conducta, esto es, si el quejoso ha actualizado la hipótesis normativa que activa el aparato punitivo del Estado, a través de sus facultades persecutorias y judiciales. Lo relevante, en cambio, es la afectación que genera en el quejoso que sea periodista al impedirle, obstaculizarle o establecerle requisitos de entrada al espacio público para participar en el debate público. En todo caso, se debe atender a la causa de pedir, distinguiendo lo que reclama el quejoso, si es que el acto de aplicación como tradicionalmente se ha tratado a las leyes

²⁴ El "periodismo de denuncia" es la difusión de notas periodísticas, opiniones, declaraciones o testimonios que tienen por objeto divulgar información de interés público, ya sea para toda la sociedad o para una comunidad determinada, como la denuncia de irregularidades en el ejercicio de la función pública, o de un trato diferenciado en la aplicación de la ley en favor de grupos privilegiados, ya que es de interés público que no haya privilegios o excepciones en la aplicación de la ley. Por tanto, no puede sancionarse un escrutinio intenso por parte de la sociedad y de los profesionales de la prensa, en aquellos casos en donde existan indicios de un trato privilegiado o diferenciado no justificado.

Amparo directo 16/2012. *****. 11 de julio de 2012. Cinco votos. José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, reservaron su derecho a formular voto concurrente. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Rosa María Rojas Vértiz Contreras.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

heteropolicativas o si bien si reclamo es abstracto bajo una condición de efecto inhibitorio

58. En otras palabras, la afectación aducida no es que el periodista se encuentra sujeto a una persecución penal o a un proceso penal en la que se determina su culpabilidad o haber sido condenado a purgar cierta sanción, sino la de encontrar obstáculos en los canales de deliberación pública. El quejoso se duele de la imposibilidad del ejercicio desinhibido del ejercicio de deliberación pública, siendo esto lo que debe decidirse si actualiza o no interés legítimo.
59. Ahora bien, al aplicar el estándar mencionado al caso concreto, esta Primera Sala llega a las siguientes conclusiones:
60. El artículo 398 Bis del Código Penal para el Estado de Chiapas, visto desde la perspectiva ciudadana como fuente de obligaciones primarias, se debe entender como una norma que impone a las personas en general una obligación de abstención (no hacer), consistente en no obtener ni proporcionar 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.
61. La norma distingue dos tipos de destinatarios posibles de la norma: a) los servidores públicos que pertenezcan o han pertenecido a alguna institución de seguridad pública, a las fuerzas armadas o se trate de personas que han pertenecido o pertenezcan a personas morales que brinden servicios de seguridad privada, y b) cualquier persona imputable.
62. Como el quejoso no afirma encuadrar en la primera categoría, debe entenderse que encuadra en la segunda que, en este sentido, es residual.
63. Por tanto, esta Sala concluye que el quejoso sí es destinatario de la norma impugnada porque, al no presentar alguna condición de inimputabilidad, debe considerarse que está obligado a abstenerse de obtener o proporcionar la información a que hace referencia la norma penal, esto es, debe considerar que esa obligación constituye una razón para la acción que

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

resulta protegida jurídicamente, por lo que es perentoria y, luego, debe ser suficiente para que el sujeto excluya cualquier otra consideración de oportunidad para actuar en sentido contrario a la obligación de abstención impuesta por la norma impugnada.

64. Ahora bien, como se dijo, no es suficiente que el quejoso demuestre ser destinatario de la obligación primaria impuesta por la norma penal para considerar actualizado el interés legítimo exigido por el artículo 107, fracción I, de la Constitución Federal. Además, es necesario acreditar que existe una condición de afectación cualificada, real, objetiva, concreta y no solo especulativa o conjetural, lo que se demuestra no sólo verificando que la obligación primaria no está condicionada a la actualización de una hipótesis o supuesto de hecho complejo, sino que esa obligación repercute en un perjuicio diferenciado. Así, la parte quejosa debe demostrar la frustración en la obtención de un beneficio o la generación de un perjuicio con el seguimiento de la obligación primaria impuesta por la norma impugnada.
65. Para contestar el punto referido es necesario determinar si el precepto impugnado reúne las características necesarias para ser autoaplicativo conforme al criterio de individualización incondicionada aplicable al concepto de interés legítimo, cuya afectación se hace valer como el perjuicio relacionado a su derecho de libertad de expresión y acceso a la información, y al efecto amedrentador para ejercerlos.
66. Como se ha visto, lo que el quejoso argumenta es que la norma impugnada, en abstracto y por su simple existencia, le vulnera sus derechos de acceso a la información y libertad de expresión como periodista, y le genera, además, un efecto amedrentador para el ejercicio de aquéllos. El quejoso considera, en suma, que la existencia de la norma penal ambigua que criminaliza la búsqueda de información, le impide el ejercicio a sus derechos al acceso a la información y a la libertad de expresión y, además, le disuade como periodista, por miedo a verse sometido a un proceso penal, ejercer, en caso que así lo desee, los derechos referidos; es decir, el quejoso estima que dicha norma le impide,

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

en el futuro y en caso que así lo decida, buscar cierta información confidencial que, a la postre, pueda ser considerada que tuvo “el propósito” de evitar que el sujeto activo de un delito sea detenido o para que pueda concretar una actividad delictiva en agravio de un tercero.

67. Esta Primera Sala estima que el quejoso acredita la afectación suficiente exigida por el concepto de interés legítimo con el seguimiento de la obligación primaria impuesta por la norma impugnada por las siguientes razones. Veamos.
68. El quejoso es un periodista, director de una organización de derecho a la libertad de expresión y acceso a la información, y ha publicado artículos periodísticos en diferentes entidades federativas, incluida Chiapas²⁵. Por tanto, forma parte de un gremio cuya actividad principal es justamente la realización de las actividades que se encuentran excluidas mediante una obligación de no hacer: obtener y proporcionar información.
69. En este orden de ideas, la obligación primaria impuesta por el precepto legal es autoaplicativa, pues no está sujeta a la actualización de supuesto o hipótesis alguna. Es exigible desde luego.
70. Por otra parte, el quejoso encuentra que el seguimiento de la obligación primaria lo lleva a considerarla como una razón para la acción que, de tenerla como una razón perentoria y autónoma para guía su conducta, lo llevaría a ver frustrado un beneficio: el ejercicio robusto y desinhibido de su actividad como periodista.
71. Esta afectación debe considerarse cualificada por un contexto adicional que lo torna objetivo, concreto y real, a saber, que al periodista como destinatario de la norma se le impone la obligación primaria de abstención para obtener y proporcionar cierta información que, por sus características propias, la torna de interés público, ya que se trata de información

²⁵Ver, entre otras, las siguientes publicaciones:
http://www.periodismo.org.mx/Jurado/2011/Dario_Ramirez.html; <http://informe2013.articulo19.org/>;
<http://www.sinembargo.mx/opinion/author/ramirez>; <http://www.article19.org/pages/en/latin-america-programme.html>; <http://disenso.articulo19.org/?p=235>;
<http://www.gatopardo.com/EstilosHomeGP.php?Id=261>

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

relacionada, en general, con temas de seguridad pública y el eficiente funcionamiento de las instituciones encargadas de su cuidado.

72. Por tanto, la información cuya obtención o difusión se le obliga a abstenerse como periodista resulta indispensable para el escrutinio público de las instituciones y, por tanto, para el debido funcionamiento de la democracia representativa.
73. El planteamiento del quejoso no es un ejercicio hipotético sino que, como se verá, constituye una afectación real en su ámbito profesional. En efecto, esta Primera Sala considera que la labor realizada por los profesionales de la información consiste, precisamente, en buscar y difundir información de interés público. La existencia de una norma que penalice *ab initio* la búsqueda de información que, además, se considere *prima facie* y sin una declaratoria previa de clasificada o reservada y sin que supere una prueba de daño, puede constituir un efecto amedrentador (tener un chilling effect) en dicho profesional, puesto que, al margen de que no se compruebe su responsabilidad, el simple hecho de ser sometido a un proceso penal puede claramente disuadirlo de cumplir con su labor profesional, ante la amenaza real de ser sometido a uno o varios procesos. Así pues, esta Primera Sala estima que puede existir una afectación por el simple hecho de someter a un periodista a un proceso penal como consecuencia del ejercicio legítimo de dicho derecho y puede, además, constituir un uso desproporcionado del derecho penal –esto último constituye ya materia del fondo del asunto–.
74. Al respecto, cabe recordar que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante “CIDH”) ha establecido a través de su Relatoría de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos –entre los cuales se encuentran los y las periodistas–, que los Estados deben “[a]segurar que sus autoridades [...] no manipularán el poder punitivo del Estado y sus órganos de justicia con el fin de hostigar a quienes se encuentran dedicados a actividades legítimas como es el caso de las defensoras y

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

defensoras de derechos humanos”, los y las periodistas incluidos²⁶. Asimismo, la CIDH ha considerado inconvencional una norma penal ambigua que impida tener certeza y previsibilidad sobre la conducta prohibida y aquella protegida por el derecho a la libertad de expresión. Por tanto, se puede vulnerar dicho derecho por el simple hecho de someter a una persona –en este caso, a un/a periodista– a un proceso penal como consecuencia del ejercicio legítimo de dicho derecho y puede, además, constituir un uso desproporcionado del derecho penal²⁷. En ese sentido, la Relatoría referida ha agregado:

La forma cada vez más sistemática y reiterada en que se inician acciones penales sin fundamento [...] contra [...] defensoras y defensores ha repercutido en que dicho obstáculo se visibilice cada vez con mayor intensidad en la región [...] y se constituya como un problema que amerite la atención prioritaria por parte de los Estados, pues atenta contra el papel protagónico que juegan [aquéllos] en la consolidación del Estado de Derecho y el fortalecimiento de la democracia [...], a la vez, que resta credibilidad y legitimidad a sus actividades de defensa de los derechos humanos, haciendo que sean más vulnerables a los ataques. [...]

[...] la iniciación de acciones penales sin fundamento puede violar los derechos a la integridad personal, protección judicial y garantías judiciales así como de la honra y dignidad de las defensoras y los defensores de derechos humanos; sin perjuicio de las afectaciones al ejercicio legítimo del derecho que sea restringido indebidamente mediante el uso inapropiado del sistema penal, tales como la libertad personal, libertad de pensamiento y expresión o el derecho de reunión. Asimismo, [...] el uso de un tipo penal ambiguo o contrario con los estándares democráticos para criminalizar las acciones legítimamente desarrolladas por los defensores comprometería adicionalmente una violación al principio de legalidad²⁸.

²⁶ Cfr. CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, recomendación 11, citado en el Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas (2012), pág. 30.

²⁷ Cfr. Demanda de la CIDH ante la Corte IDH en el caso Luis Uzcátegui y otros vs. Venezuela.

²⁸ Segundo Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en las Américas (2012), párrs. 78 y 81. Ver, además, CIDH, Informe sobre la Situación de las Defensoras y Defensores de los Derechos Humanos en las Américas, párr. 114. Al respecto, la Corte Interamericana ha indicado que “la elaboración de los tipos penales supone una clara definición de la conducta incriminada, que fije sus elementos y permita deslindarla de comportamientos punibles o de conductas ilícitas sancionables con medidas no penales”. Corte I.D.H., Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay, Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 174.

La Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de derechos humanos, señora Hina Jilani, al analizar las respuestas que ofrecieron varios Estados en relación con supuestos actos ilegales cometidos por defensores indicó que “[l]os gobiernos rara vez reconocen las actividades de los defensores en pro de los derechos humanos y en sus respuestas no suelen ocuparse del posible vínculo entre dichas actividades y las violaciones denunciadas ni formular ninguna observación al respecto. Las respuestas que se centran sistemática y exclusivamente en la presunta ilegalidad de las actividades de los defensores revelan una alarmante tendencia a criminalizar a los defensores”. Asamblea General de la Organización de las

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

75. En consecuencia, siguiendo los precedentes de esta Sala, se concluye que el quejoso logra acreditar el interés legítimo para impugnar la norma referida, al ostentar dedicarse al periodismo, y porque el precepto le impone una obligación de abstención de proporcionar y obtener cierta información de interés público que puede constituir un obstáculo de entrada al espacio público de deliberación, protegido no sólo por el parámetro de regularidad constitucional en relación con el derecho de acceso a la información – incluidos los artículos 6 y 7 constitucionales–, sino también por las cláusulas que instauran un régimen de autogobierno democrático representativo, esto es, los artículos 39 y 40 constitucionales.
76. Cabe precisar que aquí solamente se ha tenido por acreditado el interés legítimo del quejoso para combatir el precepto impugnado, al demostrar que la norma es autoaplicativa desde la perspectiva de la obligación primaria que impone, porque con su sola entrada en vigor produce ciertas consecuencias que constituyen una afectación concreta, objetiva y real en su carácter de periodista, lo que implica que será en el fondo donde se determinará si esa afectación en sentido amplio resulta ajustada a la Constitución o no.
77. En ese sentido, esta Primera Sala estima que fue incorrecto el sobreseimiento decretado por el juez de distrito del conocimiento con fundamento en la fracción XII, del artículo 61 de la Ley de Amparo, al estimar que la norma que se impugna no tiene efectos autoaplicativos sobre el quejoso, ya que no le ocasionó un perjuicio o se le privó de un beneficio en su esfera jurídica. Consecuentemente, esta Primera Sala considera que los agravios esgrimidos por el quejoso resultan fundados.
78. Ahora bien, con fundamento en el artículo 93, fracción III, de la Ley de Amparo, la siguiente pregunta que corresponde analizar a esta Sala es la

Naciones Unidas, Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe presentado por la señora Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de derechos humanos, A/HRC/7/28, 7º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, 31 de enero de 2008, párr. 45. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/104/99/PDF/G0810499.pdf?OpenElement>.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

oportunidad para impugnar una ley autoaplicativa por impedir, *ab initio*, la búsqueda de información.

79. La norma impugnada fue publicada el 1º de mayo de 2013 en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas y entró en vigor al día siguiente de su publicación, es decir, el 2 de mayo de 2013. El plazo de 30 días previsto en el artículo 17 fracción I, de la Ley de Amparo para la presentación de la demanda corrió del 2 de mayo al 12 de junio de 2013, descontándose los días 4, 5, 11, 12, 18, 19, 25 y 26 de mayo, así como los días 1, 2, 8 y 9 de junio, por ser sábados y domingos, de conformidad con el artículo 19, de la ley de la materia. Como la demanda de amparo fue presentada por el quejoso el 12 de junio de 2013, su presentación resulta oportuna.

80. Finalmente, esta Primera Sala no advierte de oficio ninguna otra causal de sobreseimiento en relación con los actos reclamados respecto de las autoridades señaladas como responsables.

81. De conformidad con el artículo 93, fracción V de la Ley de Amparo, una vez examinados y declarados fundados los agravios alegados por que quejoso contra la resolución recurrida, esta Primera Sala debe emitir un nuevo pronunciamiento en el fondo del asunto.

b) Análisis sobre la constitucionalidad del tipo penal impugnado

82. Tal como se refirió anteriormente, el quejoso alega que el artículo 398 Bis del Código Penal de Chiapas es inconstitucional puesto que considera, en términos generales, que no cumple con los estándares relativos del derecho de acceso a la información. Para dar contestación a los argumentos planteados al respecto, esta Primera Sala dividirá el estudio en dos vertientes: (i) el parámetro de regularidad constitucional del derecho de acceso a la información y libertad de expresión; y (ii) el análisis concreto del artículo impugnado.

(i) Parámetro de regularidad constitucional del derecho de acceso a la información

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

83. De conformidad con el parámetro de regularidad constitucional en relación con el derecho de libertad de expresión y de acceso a la información²⁹, se ha establecido que el derecho a la información está inmerso en el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, en tanto ésta 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.
84. El artículo 6º constitucional señala que 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. Asimismo, señala que toda persona, sin acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. Para la efectiva tutela de este derecho, el artículo precisa que 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.

²⁹ Conformado, entre otros, por: (i) los artículos 6 y 7 de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; (ii) los asuntos resueltos por la Primera Sala en, entre otros, los siguientes asuntos: Amparo en revisión 168/2011, resuelto en sesión de 30 de noviembre de 2011, bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González, y la Acción de Inconstitucionalidad 11/2013, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte en sesión de 7 de julio de 2014, bajo la Ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Fabiola Estrada Tena, Amparo en revisión 1105/2014, resuelta por la Primera Sala el 18 de marzo de 2015, Amparo directo en revisión 2044/2008, resuelto por la Primera Sala por 17 de junio de 2009. Secretarios: Francisca Pou Giménez y Roberto Lara Chagoyán; (iii) así como con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en temas de libertad de expresión y acceso a la información en donde destacan, de manera no limitativa, las siguientes sentencias: Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, Caso Claude Reyes y otros. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135; Corte I.D.H., Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111; Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas.* Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 149, y Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, Caso Kimel vs. Argentina, sentencia del 2 de mayo de 2008. Corte IDH, Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

85. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al interpretar el derecho de acceso a la información, ha establecido que:

(...) el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a buscar y a recibir informaciones, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso y conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando, por algún motivo permitido por la Convención, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que la información circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla (...). De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea (...).

(...) Al respecto, la Corte ha destacado la existencia de un consenso regional de los Estados que integran la Organización de los Estados Americanos sobre la importancia del acceso a la información pública. La necesidad de protección del derecho de acceso a la información pública ha sido objeto de resoluciones específicas emitidas por la Asamblea General de la OEA (...), que “[i]nst[ó] a los Estados Miembros a que respeten y hagan respetar el acceso de todas las personas a la información pública y [a promover] la adopción de las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva” (...). Asimismo, dicha Asamblea General 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 (...).³⁰

86. De lo anterior se desprenden los siguientes elementos respecto del derecho de acceso a la información:

- a) que se trata de un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una

³⁰ Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, Párrs. 106 y 107.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

afectación personal, salvo en los casos en que exista una legítima restricción;

- b) que 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 excepción;
- c) que el derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades;
- d) que 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 excepciones;
- e) que 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 información;
- f) que 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 información, y
- g) que 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 efectividad.

87. Adicionalmente, es clara la doble vertiente del derecho de acceso a la información, por un lado, como garantía individual que tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional, lo que justamente se inserta en el centro de la democracia representativa. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia ha establecido:

ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL. El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³¹.

88. En palabras de la Corte Interamericana:

(...) con respecto al contenido del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, que éste contiene una doble dimensión: la individual, que consiste en el derecho a emitir la información, y la social, que consiste en el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole (...). Ambos aspectos poseen igual importancia y deben ser garantizados plenamente en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión en los términos previstos por el artículo 13 de la Convención (...)³².

89. Asimismo, la Suprema Corte ha establecido –y es necesario subrayarlo– la posición preferencial del derecho de acceso a la información cuando es ejercido por los profesionales de la prensa, caso en el cual alcanza su nivel máximo de protección frente a los derechos de la personalidad³³. Por su

³¹ Tesis P./J. 54/2008; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVII, Junio de 2008; Pág. 743.

³² Cfr. Corte IDH Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 163.

³³ Décima Época, registro IUS 2000106, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro IV, Enero de 2012, Tomo 3, Tesis: 1a. XXII/2011 (10a.), página 2914: LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU POSICIÓN PREFERENCIAL CUANDO SON EJERCIDAS

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

parte, la Corte Interamericana ha establecido que “la profesión de periodista [...] implica precisamente el buscar, recibir y difundir información. El ejercicio del periodismo por tanto, requiere que una persona se involucre en actividades que están definidas o encerradas en la libertad de expresión³⁴”.

90. Ahora bien, la Corte Interamericana ha establecido que “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.”³⁵ Al respecto, ha destacado que el principio referido establece la presunción de que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones, que deben estar previamente fijadas por ley, responder a un objetivo permitido por la Convención Americana, y ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo³⁶. Lo anterior permite

POR LOS PROFESIONALES DE LA PRENSA. Si bien es de explorado derecho que la libertad de expresión goza de una posición preferencial frente a los derechos de la personalidad, es importante destacar que las libertades de expresión e información alcanzan un nivel máximo cuando dichos derechos se ejercen por los profesionales del periodismo a través del vehículo institucionalizado de formación de la opinión pública, que es la prensa, entendida en su más amplia acepción. Al respecto, la libertad de expresión tiene por finalidad garantizar el libre desarrollo de una comunicación pública que permita la libre circulación de ideas y juicios de valor inherentes al principio de legitimidad democrática. Así, las ideas alcanzan un máximo grado de protección constitucional cuando: a) son difundidas públicamente; y b) con ellas se persigue fomentar un debate público.

³⁴ Cfr. *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. 72.

³⁵ Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, Párr. 106.

³⁶ Cfr. Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 89, 90, 91 y 92. En el mismo sentido, en su Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE han explicado que, este principio “establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeto solamente a un sistema restringido de excepciones”. Asimismo, ver Corte I.D.H., Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 85; Corte I.D.H., Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 96; Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 121 y 123; y Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 46. En similar sentido, la Resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) del Comité Jurídico Interamericano sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, establece en el numeral 1 que: “Toda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto solo a un régimen limitado de excepciones, acordes con una sociedad democrática y proporcionales al interés que los justifica. Los Estados deben asegurar el respeto al derecho de acceso a la información, adoptando la legislación apropiada y poniendo en práctica los medios necesarios para su implementación”. Asimismo, el principio 7 establece que, “la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada”.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

generar seguridad jurídica en el ejercicio del derecho de acceso a la información, “pues, al estar la información en control del Estado debe evitarse al máximo la actuación discrecional y arbitraria del mismo en el establecimiento de restricciones al derecho”³⁷.

91. Al respecto, la Relatoría Especial de la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que:

(...) El principio de máxima divulgación ha sido reconocido en el sistema interamericano como un principio rector del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones, contenido en el artículo 13 de la Convención Americana. En este sentido, la Corte Interamericana ha establecido en su jurisprudencia que, “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación” (...) de modo que “toda la información en poder del Estado se presuma pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones” (...). En idéntico sentido, la CIDH ha explicado que, en virtud del artículo 13 de la Convención Americana, el derecho de acceso a la información se debe regir por el principio de la máxima divulgación. Asimismo, el numeral 1 de la Resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) (“Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”) del Comité Jurídico Interamericano ha establecido que, “[t]oda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto sólo a un régimen limitado de excepciones” (...)

El principio de máxima divulgación ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general, sometida a estrictas y limitadas excepciones. De este principio se derivan las siguientes consecuencias: (a) el derecho de acceso a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, el cual debe ser interpretado de manera restrictiva, de forma tal que se favorezca el derecho de acceso a la información; (b) toda decisión negativa debe ser motivada y, en este sentido, corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada; y (c) ante una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información. (...)³⁸

92. En relación con las excepciones, los artículos 13, inciso 2 de la Convención Americana y 19, inciso 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, prevén como límites del derecho a la libertad de pensamiento y expresión –del cual forma parte el derecho a la información: (i) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, y (ii) la protección de la

³⁷ Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 98.

³⁸ CIDH. Informe sobre el derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares interamericanos y comparación de marcos legales, párr. 13.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

seguridad nacional, el orden público o la salud a la moral pública. Específicamente, en su interpretación del artículo 13, inciso 2, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que para que una restricción sea compatible con la Convención debe cumplir con el siguiente test tripartito:

- Establecida por ley. La palabra ley no puede entenderse en otro sentido que el de ley formal, es decir, norma jurídica adoptada por el órgano legislativo y promulgada por el Poder Ejecutivo, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado, dictada por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.
- Fin legítimo. El objetivo de la restricción debe ser de los permitidos por la Convención, esto es, la protección de los derechos o reputación de los demás, la seguridad nacional, el orden público y la salud o moral públicas.
- Necesidad en una sociedad democrática. La restricción debe estar orientada a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. No es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión³⁹.

93. Las restricciones al derecho de acceso a la información debe ser idónea para alcanzar el objetivo imperioso que pretende lograr y estrictamente proporcional a la finalidad perseguida. Entre distintas opciones para alcanzar dicho objetivo, se debe escoger la que restrinja en menor medida el derecho. Específicamente, en relación con el requisito de

³⁹ Cfr. Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. párr. 89, 90 y 91.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

proporcionalidad, cualquier restricción en el acceso a la información en poder de autoridades estatales debe demostrar que la divulgación de la información efectivamente amenaza con causar un perjuicio sustancial al objetivo legítimo perseguido y demostrar que el perjuicio a dicho objetivo es mayor que el interés público de contar con la información⁴⁰.

94. Por su parte, el artículo 6º constitucional contempla expresamente dos tipos de limitaciones al derecho de acceso a la información: por un lado, la información pública puede ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos establecidos en la ley de la materia, y por el otro, se prevé la obligación de proteger la información relacionada con la vida privada y los datos personales. Dichas fracciones sólo enuncian los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones al derecho en estudio, pero ambas remiten a la legislación secundaria para el desarrollo de los supuestos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información⁴¹.
95. Sobre este tema, se ha reconocido que el legislador puede válidamente establecer limitaciones al derecho de acceso a la información, con la condición de que tales límites atiendan a intereses públicos o de los particulares y encuentren justificación racional en función del bien jurídico a proteger, es decir, que exista proporcionalidad y congruencia entre el derecho fundamental de que se trata y el interés que se pretenda proteger⁴². En forma análoga se ha pronunciado el Tribunal Pleno concluyendo que es lógica su limitación por los intereses nacionales y los derechos de terceros⁴³.

⁴⁰ Cfr. Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 91 y CIDH. Informe Anual 2009. OEA/Ser.L/V/II.Doc.51, 30 de diciembre de 2009, Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 53.

⁴¹ El Tribunal Pleno llegó a las mismas conclusiones al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2009 el 9 de marzo de 2010.

⁴² Tesis aislada 2a. XLIII/2008, registro de IUS 169772, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, abril de 2008, página 733, de rubro "TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN".

⁴³ Tesis aislada P. XLV/2000, registro de IUS 191981, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, abril de 2000, página 72, de rubro "DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

96. Así, la Suprema Corte ha aludido a las limitaciones al derecho a la información en razón de interés público en términos de limitaciones por interés nacional e intereses sociales, y también ha hecho también referencia a otro tipo de limitaciones que tienen como finalidad la protección de la persona, lo que encuadra en la idea de que la vida privada y los datos personales constituyen una limitación legítima al derecho a la información⁴⁴.
97. Esta Primera Sala considera que el derecho a la libertad de expresión y de acceso a la información debe ser tutelado sobre la base de una teoría básica de una democracia, ya que el ejercicio de tales derechos permite el funcionamiento de instituciones representativas sujetas al control popular, pues empoderan a la gente para decidir el curso de la política del país. En específico, la labor de los periodistas y de los medios de comunicación social “juegan un rol esencial como vehículos para el ejercicio de la dimensión social de la libertad de expresión en una sociedad democrática, razón por la cual es indispensable que recojan las más diversas informaciones y opiniones⁴⁵”.
98. Así pues, debido a la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática y la elevada responsabilidad que entraña para quienes ejercen profesionalmente labores de comunicación social⁴⁶, tal como se destacó en el anterior capítulo, el Estado debe minimizar las restricciones a la circulación de la información. Por tanto, cualquier restricción a la libertad de expresión y al acceso a la información que se

ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE”. Tesis aislada P. LX/2000, registro de IUS 191967, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, abril de 2000, página 72, de rubro “DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS”.

⁴⁴ Este criterio fue recogido en la siguiente tesis aislada: “DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS. [Novena Época, Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XI, Abril de 2000, Página: 74, Tesis: P. LX/2000, Tesis Aislada, Materia(s): Constitucional].

⁴⁵ Cfr. *Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 149, y *Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica*, párr. 117, Corte IDH, *Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 44.

⁴⁶ Cfr. Corte IDH, *Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 45.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

oriente al contenido de determinada información (*content-base*)⁴⁷ y no sólo a la forma, tiempo y lugar de la expresión, debe considerarse sospechosa y sujetarse a un escrutinio constitucional estricto.

99. El estándar exige verificar que el gobierno no impida el escrutinio de un cierto sector de la realidad política, salvo cuando otorgue una alternativa real, accesible y amplia para discutir esas mismas cuestiones. El punto de inicio y de llegada en una democracia constitucional es que las cuestiones de interés público deben permanecer de libre disposición en el mercado de la ideas, sin restricciones para su deliberación por parte de todos los sectores de la sociedad y la norma impugnada vulnera este axioma constitucional.
100. Adicionalmente, las limitaciones respectivas deben cumplir los requisitos genéricos para la validez de las limitaciones a derechos fundamentales, consistentes básicamente en la reserva de ley, el fin legítimo y la necesidad de la medida⁴⁸.
101. Es importante recordar, además, que la Corte Interamericana ha sostenido que siendo el derecho penal el medio más restrictivo y severo para cumplir los objetivos que se persigan, su uso únicamente es legítimo sólo cuando se cumpla con el principio de mínima intervención. De este modo, el poder punitivo solo debe ejercerse en la medida estrictamente necesaria para

⁴⁷ En similar sentido se han pronunciado otros tribunales en derecho comparado. Cfr. *inter alia*, Simon & Schuster, Inc. V. Members of the New York State Crime Victims Board, 502 US 105 (1991), Police Dep't v. Mosley, 408 US 92, 95 (1972) . Erznoznik v. City of Jacksonville, 422 US 205, 208–12 (1975) ; First National Bank of Boston v. Bellotti, 435 US 765 (1978) ; Carey v. Brown, 447 US 455 (1980) ; Metromedia v. City of San Diego, 453 US 490 (1981) Widmar v. Vincent, 454 US 263 (1981) ; Regan v. Time, Inc. ,468 US 641 (1984).

⁴⁸ Véanse las siguientes tesis: P./J. 130/2007, registro de IUS 170740, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 8, de rubro "GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA"; 1a./J. 2/2012, registro de IUS 160267, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro V, febrero de 2012, tomo 1, página 533, de rubro "RESTRICCIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. ELEMENTOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE TOMAR EN CUENTA PARA CONSIDERARLAS VÁLIDAS", y 1a. CCXV/2013, registro de IUS 2003975, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, décima época, libro XXII, julio de 2012, tomo 1, página 557, de rubro "DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1o. DE LA CONSTITUCIÓN .POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS".

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro⁴⁹.

102. 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 penales⁵⁰.

103. Ahora bien, cuando el ejercicio de escrutinio constitucional se focaliza en el derecho 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–, lo anteriormente expuesto se concretiza en un estándar de revisión específico de taxatividad apto para garantizar el contenido nuclear del derecho de acceso a la información y de libertad de expresión.

104. Debido a 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 las ideas–, un tipo penal será inconstitucional, por vulnerar el principio de taxatividad, si es sobre-inclusivo, desde dos perspectivas, la del ciudadano quien no podrá anticipar qué tipo de acción comunicativa está prohibida, y desde la perspectiva de la autoridad, quien se ve beneficiado con la falta de definición precisa para adquirir un poder ilícito de prohibir acciones comunicativas con las cuales no coincide. De ahí 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.

⁴⁹ Cfr. Corte IDH, Caso Kimel vs. Argentina, sentencia del 2 de mayo de 2008, párr. 71 y 76.

⁵⁰ Idem, parr. 78.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

105. El incumplimiento del principio de taxatividad, aplicado en temas de libertad de expresión y acceso a la información⁵¹, genera el vicio de validez constitucional ordinariamente asociado en la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia, a saber, en la falla de la ley en prevenir con certeza al destinatario, qué tipo de conducta está prohibido. Sin embargo, lo específico de su aplicación en este ámbito radica en la existencia de un doble vicio de validez adicional:

- 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 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 (generado por la falta de taxatividad) atenta contra el principal mecanismo de control democrático que tienen los ciudadanos sobre sus autoridades: la crítica impopular.

b) Análisis del artículo impugnado

106. Una vez establecido el parámetro de regularidad constitucional, esta Primera Sala analizará su aplicación al caso concreto precisando que se realizará un escrutinio estricto de la constitucionalidad de la norma

⁵¹ 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).

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

impugnada, pues se trata de la restricción del goce del núcleo esencial del derecho a la información.

107. Cabe precisar, como cuestión previa, que la Primera Sala ha destacado que los pasos a seguir en el test de escrutinio estricto de constitucionalidad son si se persigue un fin legítimo –es decir, si la medida cumple con una finalidad imperiosa o importante desde el punto de vista constitucional–; si dicha medida es necesaria e idónea –si se encuentra estrechamente vinculada con el fin constitucionalmente imperioso–; y si la medida es proporcional –es decir, si es la medida menos restrictiva posible para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional. Esta Primera Sala considera que el test tripartito sobre libertad de expresión – que la medida se encuentre establecida en ley, que tenga un fin legítimo y que sea necesaria– se encuentra, a su vez, subsumido en el test de escrutinio constitucional, por lo que será el primero el que se aplique en el caso concreto.

108. El artículo impugnado como inconstitucional establece 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.

Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando a personas menores de edad o personas que no tengan la capacidad de comprender el carácter ilícito del hecho, la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el primer párrafo.

Así mismo, se aumentará la pena hasta en una mitad cuando la conducta se lleve a cabo por servidores públicos que pertenezcan o han pertenecido a alguna institución de seguridad pública, a las fuerzas armadas o se trate de personas que han pertenecido o pertenezcan a personas morales que brinden servicios de seguridad privada.

Cuando la conducta se lleve a cabo utilizando equipo o vehículos oficiales, o vehículos de servicio de transporte público o mercantil, o que por sus características sean similares a esos en apariencia, la pena se aumentará hasta en una mitad de la señalada en el primer párrafo.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

Asimismo, se entenderá por información confidencial o reservada aquella que es relacionada con las actividades provenientes de operativos, investigación, persecución de los delitos o sus autores, misma información que en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas, tenga dicha naturaleza.

109. El artículo describe como conducta el núcleo central del derecho a la información: el obtener y proporcionar información, lo que necesariamente incluye también la búsqueda de la misma. 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 (...)”⁵².

110. Para esta Primera Sala es claro que el artículo analizado impone una limitación al derecho de acceso a la información –a todas las personas, y en específico a los periodistas–, pues define como conducta generadora de responsabilidad penal el hecho de obtener y proporcionar cierto tipo de información en poder de autoridades estatales, relativas al ejercicio de sus funciones de derecho público.

111. Para esta Primera Sala, además, la norma impugnada restringe el goce del núcleo esencial del derecho de acceso a la información, ya que, en su enunciación crea un efecto amedrentador (*chilling effect*), al criminalizar la discusión pública de un fragmento de la actividad del poder público que idealmente se debería ubicar en el centro de la evaluación de la sociedad como es la seguridad pública (*core speech*) y no se limita a restringir aspectos incidentales o periféricos al discurso.

⁵² Corte IDH, Caso Fontevecchia 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.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

112. En consecuencia, corresponde a esta Sala verificar la limitación al derecho cumple con las exigencias constitucionales y convencionales precisadas en el capítulo anterior.
113. En cuanto a la finalidad perseguida con la norma impugnada –que, en el caso concreto, ya está establecida en una ley–, esta Primera Sala observa que la restricción de la medida persigue un fin legítimo, pues pretende proteger la seguridad pública, definida en el artículo 21 constitucional como la función que desempeñan los tres niveles de gobierno y que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas⁵³.
114. Es importante destacar que en la exposición de motivos del artículo referido, el legislador local subrayó que los miembros de las instituciones de seguridad pública realizan sus labores “con el inconveniente de que son vigilados por una u otras personas, quienes se adelantan e informan a los delincuentes de las actividades programadas o por realizar”, precisando que “la función de un ‘halcón’ consiste en vigilar las actividades de personas o instituciones que amenacen la estabilidad de la organización criminal a la cual pertenece”. Y concluyó que la medida “busca no solo proporcionar mejores condiciones de operatividad de todos los funcionarios que laboran dentro de la Seguridad Pública, sino también protegerlos de los ataques de la delincuencia común y organizada”⁵⁴.
115. Para esta Primera Sala, tales objetivos se insertan, *prima facie*, dentro de los límites constitucional y convencionalmente autorizados referentes al “interés público” y al “orden público”, respectivamente, pues existe interés de la sociedad en que las funciones que tienen encomendadas las instituciones de seguridad pública sean desempeñadas de forma adecuada

⁵³ Artículo 21.- (...) La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución. (...)

⁵⁴ Exposición de motivos de la reforma de 1º de mayo de 2013, al artículo 398 Bis al Código Penal para el Estado de Chiapas.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

y en condiciones de seguridad para sus miembros. Así pues, la medida persigue una finalidad legítima, que es, *lato sensu*, proteger la seguridad pública y, *stricto sensu*, permitir a las fuerzas de seguridad operar y evitar ser atacados.

116. No obstante lo anterior, esta Primera Sala considera que la norma no es clara ni precisa desde el punto de vista material, pues las conductas punibles son ambiguas. Además, tal como se desarrollará, la restricción no está orientada a satisfacer los intereses públicos que se pretenden proteger (necesidad) y la restricción impuesta no es la que restringe en menor medida el derecho de acceso a la información (idoneidad). Todo ello, a su vez y como se verá, está relacionado, en el presente caso, con la violación del principio de taxatividad de las normas penales⁵⁵.

117. Esta Primera Sala considera que en relación con el anterior párrafo hay tres puntos principales a tomar en consideración y que hacen que la norma no pase el test estricto de constitucionalidad: (i) la referencia a la información confidencial o reservada que reenvía a otras normas; (ii) que se establece que el propósito de la conducta es que dicha información iba a permitir que se cometiera un delito o de que quien cometía un delito no fuera detenido; y (iii) que el tipo penal es abierto cuando establece que la información es para evitar una detención al haber cometido un delito (sin importar cuál), o para evitar llevar a cabo una “actividad delictiva” (sin importar cuál).

(i) Información reservada

⁵⁵ Esta Suprema Corte ha sostenido que el artículo 14, tercer párrafo, de la Constitución Federal no solo contiene un criterio interpretativo estricto para los juzgadores al momento de imponer una pena, sino también una obligación para el legislador de tipificar adecuadamente las conductas que considere delictivas, lo cual se deduce de la exacta aplicabilidad de la ley penal. Al respecto véase la tesis de jurisprudencia de Pleno P./J. 33/2009, registro de IUS 167445, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIX, Abril de 2009, página 1124, bajo el siguiente rubro: NORMAS PENALES. AL ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD NO PROCEDE REALIZAR UNA INTERPRETACIÓN CONFORME O INTEGRADORA. Ver también la tesis aislada de la Primera Sala 1a. CXCII/2011 (9a.), Registro de IUS 160794, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro I, Octubre de 2011, Tomo 2, página 1094, de rubro: PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

118. El artículo impugnado se refiere a la obtención y proporción de “información confidencial o reservada de los cuerpos de seguridad pública o de las fuerzas armadas”, y refiere que se entenderá como confidencial o reservada a la que “en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas, tenga dicha naturaleza”. Esta Primera Sala considera que dicha restricción, tal como se encuentra enunciada en el artículo, incumple con los estándares sobre acceso a la información. Veamos.

119. Como ya ha establecido la Sala, si bien una de las posibilidades para reservar información es cuando su divulgación ponga en riesgo la seguridad del Estado y la seguridad pública, no toda la información relacionada con actividades desempeñadas en operativos, investigación y persecución de delitos –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 pública⁵⁶.

120. 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 advirtió en el capítulo previo, el principio de máxima publicidad en materia de acceso a la información admite muy pocas excepciones, por lo que cuando se está en alguna de ellas es necesario que las mismas estén debidamente fundadas y motivadas.

⁵⁶ Amparo directo 3/2011. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta. Además ver: Tesis aislada 1a. CLX/, registro de IUS 2003632, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, página 551, con los siguientes rubro y texto: “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. INTERÉS PÚBLICO DE LA INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA PROCURACIÓN E IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. Si se parte de la premisa de que los hechos delictivos repercuten de manera negativa en la sociedad, es innegable que las investigaciones periodísticas encaminadas a su esclarecimiento y difusión están dotadas de un amplio interés público. La comisión de los delitos, así como su investigación y los procedimientos judiciales correspondientes, son eventos de la incumbencia del público y, consecuentemente, la prensa está legitimada para realizar una cobertura noticiosa de esos acontecimientos. Dicha cobertura no sólo tiene el valor de una denuncia pública o de una contribución al escrutinio de la actuación de las autoridades encargadas de investigar y sancionar esos delitos, sino que ayuda a comprender las razones por las cuales las personas los cometen, además de que esa información también sirve para conocer las circunstancias que concurren para que tenga lugar el fenómeno delictivo.”

121. En ese sentido, si bien el artículo impugnado *prima facie* no impone una reserva absoluta al tipo de información que se obtiene y proporciona, puesto que la delimita a información reservada o confidencial, lo cierto es que al remitir, en general, a otras normas, de forma genérica hace imposible, en los hechos, que una persona que esté buscando información de interés público sepa, *ex ante*, que aquella es reservada o confidencial y que, además, supere la prueba de daño⁵⁷. En consecuencia, esta Sala considera que la enunciación relacionada con el tipo de información a la que hace referencia el artículo impugnado constituye, en la práctica, una obstrucción *a priori* de la búsqueda de información.

122. A lo anterior habría que agregar que la Ley que Garantiza la Transparencia y el Derecho a la Información Pública para el Estado de Chiapas, a la que remite el artículo impugnado para determinar qué información es reservada o confidencial, establece que las autoridades obligadas a brindar información pública “contemplan en sus reglamentos o acuerdos de carácter general (...) los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial”⁵⁸, y agrega que la clasificación de reserva de la información procederá cuando “se trate de información, cuya divulgación ponga en riesgo la seguridad del Estado y la seguridad pública” y cuando “su divulgación pueda causar perjuicio a las actividades de prevención o persecución de los delitos (y) la impartición de justicia (...)”⁵⁹. Finalmente, destaca que el Instituto del Acceso a la Información local deberá “establecer los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y

⁵⁷ La prueba de daño implica cuestionar, tomando en cuenta elementos objetivos, si existe un riesgo real de ocasionar un daño presente, probable y específico en caso de que se hiciera pública determinada información. El riesgo de daño sustancial a los intereses que se pretende proteger debe quedar plenamente identificado y demostrado. Solo cuando ese daño sea mayor que el interés público, se justificará una reserva a la información.

Al respecto, ya esta Sala ha establecido que la prueba de daño “consiste medularmente en la facultad de la autoridad que posee la información solicitada para ponderar y valorar mediante la debida fundamentación y motivación, el proporcionarla o no. (...) La limitación (al acceso a la información) debe vincularse con la prueba de daño, de una manera objetiva, en tanto que la divulgación de la información ponga en riesgo o pueda causar un perjuicio real al objetivo o principio que trata de salvaguardar, y de manera estricta debe demostrarse que el perjuicio u objetivo reservado, resulta mayormente afectado que los beneficios a que pudieran llegarse con contar o difundir información”. Amparo en revisión 173/2012, resuelto el 6 de febrero de 2013. Ministro Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

⁵⁸ Artículo 24, fracción IV.

⁵⁹ Artículo 28, fracciones I y III.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

confidencial y supervisar que los criterios de clasificación de la información pública y su aplicación sean acordes a la ley”⁶⁰.

123. A su vez, el artículo impugnado remite a la Constitución Federal. Ésta, en su artículo 6º, inciso A, fracciones I y VIII, establece que toda la información en posesión de las autoridades 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”.

124. De lo anterior es claro que la Constitución remite a las leyes secundarias para determinar qué información es reservada o confidencial, incluyendo los temas de seguridad nacional e interés público. Por otro lado, la propia ley secundaria a la que se remite el artículo analizado remite, a su vez, a otros reglamentos o acuerdos dejando libertad a otras autoridades –no penales– determinar no sólo lo que, en cada caso concreto, será información reservada o confidencial, sino además, establecer los criterios para llegar a dicha determinación. Asimismo, los conceptos destacados en la ley secundaria relativos a la “seguridad pública o del Estado” son conceptos genéricos y abstractos. Todo ello impide a cualquier persona –incluido un periodista– a que pueda discernir *ex ante* su actuar al buscar información, pues es fácticamente imposible saber, ante la indeterminación de los conceptos a los que se remite el artículo impugnado, qué información será considerada como tal y cuáles serán los criterios para llegar a dicha conclusión.

(ii) Intención

125. El artículo impugnado destaca que se impondrá la pena de prisión a quien “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”.

⁶⁰ Artículo 64.

126. Al respecto, esta Primera Sala estima que el elemento subjetivo del tipo 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–. Es necesario recordar que la labor periodística implica, justamente, buscar, obtener y difundir información. Si esa información es utilizada para la comisión de un delito, no basta con probar que el conocimiento de dicha información tuvo una consecuencia actual en la comisión de aquél. El flujo de información de interés público es, por naturaleza, de acceso a todas las personas. Por tanto, tipificar la “intención” de que la información sea usada por alguien para la comisión de un delito 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.

(iii) Indeterminación de delito o delitos

127. Se reitera que el artículo impugnado destaca que se impondrá la pena de prisión a quien “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”.

128. Al respecto, esta Sala considera que la referencia a que sea cualquier delito o actividad delictiva, sin hacer distinción alguna sobre su gravedad, la que alegadamente se cometa por haber sido informada de las actividades de los elementos de seguridad pública o del ejército constituye claramente un tipo penal abierto. El artículo, como se encuentra definido, 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.

129. Aunado a lo anterior, esta Primera Sala observa que si lo que el legislador pretendía proteger –como se establece en la Exposición de Motivos– es la

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

seguridad pública, y de conformidad con el propio artículo, y tenía como finalidad “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”, 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. A manera de ejemplo se tiene, en materia federal, el delito de encubrimiento tanto en el Código Penal Federal como en el Código Penal para el Estado de Chiapas como delito de encubrimiento, sin perjuicio –además– de las reglas de autoría y participación previstas en todos los códigos penales de las entidades federativas y en el federal.

130. Esta Primera Sala considera, en consecuencia, en relación con los tres temas analizados, que el artículo impugnado es inconstitucional pues la enunciación relacionada con la información reservada o confidencial a la que hace referencia el artículo 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 y porque aplica para cualquier tipo de delito sin importar su gravedad.

131. Así pues, esta Sala observa que para combatir el problema del llamado “halconeo”, el legislador decidió eliminar la posibilidad de discusión pública sobre el tema, lo que lo torna inconstitucional, pues el espacio sobreinclusivo de la norma⁶¹ redundaba 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 (*core speech*).

132. Esta Sala estima, en consecuencia, que la limitación impugnada impacta en el ejercicio del derecho de acceso a la información, pues se trata de una medida amplia que interfiere con el ejercicio legítimo de tal libertad. A este respecto, esta Suprema Corte de Justicia ha sostenido que “si un instrumento intimidatorio como la sanción penal se proyecta sobre

⁶¹ 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).

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

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 derechos”⁶².

133. Asimismo, esta Sala estima que 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, es claro que uno de los sujetos destinatarios de la norma son los periodistas, quienes –como el quejoso- 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.

134. Esta Sala 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 búsqueda y difusión 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. Esta Primera Sala estima que 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, para ello existen ya –como se dijo– tipos penales específicos y modalidades claras de participación en el mismo. No se puede, sin embargo, pretender sancionar con la medida más severa la obtención de información reservada o confidencial que además tenga la intención de ayudar a la comisión de delitos, puesto que, como ya se destacó, dicha enunciación contraviene, por las razones expuestas, el parámetro de regularidad constitucional referido.

⁶² Acción de inconstitucionalidad 29/2011, resuelta sesión de 29 de junio de dos mil 2013.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

135. En definitiva, esta Sala estima que la norma estudiada no constituye una medida necesaria para satisfacer los intereses públicos –la seguridad de los miembros de las fuerzas de seguridad y las fuerzas armadas– que se pretenden proteger, ni la restricción impuesta fue la que restringe en menor medida el derecho de acceso a la información. Tal como se ha expresado anteriormente, la labor periodística consiste en informar a la población sobre temas de interés público, para lo cual se debe buscar información para posteriormente difundirla. Lo que el artículo impugnado hace es sancionar con la medida más lesiva –la prisión– un derecho humano, a través de una restricción ilegítima, y a través de un tipo penal poco claro y, además, falta de taxatividad.
136. En consecuencia, esta Sala concluye que el artículo impugnado es inconstitucional, porque todas las deficiencias de la medida legislativa, identificadas y ahora acumuladas, permiten a esta Suprema Corte arribar 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.
137. Conforme a lo expuesto, esta Sala concluye que el tipo penal es sobre-inclusivo, pues no delimita precisamente 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 398 Bis del Código Penal del Estado de Chiapas, 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 el quejoso, al no tener certeza sobre el tipo de discurso en el que no puede participar, tiene incentivos para preventivamente no participar totalmente en dicha actividad comunicativa, por el miedo de resultar penalizado. Como se dijo, en ello radica el efecto inhibitor generado por la falta de taxatividad de un tipo penal. Esta falta de certeza se

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

genera por varios de los términos utilizados en el tipo penal ya analizados, siendo el principal, que, al ejercer su profesión de periodista, el quejoso no podrá distinguir cuando se actualiza 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” y cuando esa intención es esquivada, estando en presencia de una mera voluntad de informar a la población. Tampoco podrá saber qué tipo de acción comunicativa puede tener por efecto generar las consecuencias típicas asociadas a la norma impugnada, pues escapa a su poder la forma en que cada miembro de la sociedad utilice la información que se difunde en los canales de deliberación pública para llevar a cabo fines personales, pudiendo estar entre los beneficiarios de ese debate algunos sujetos activos de un delito, quienes se pueden aprovechar de la actividad periodística para evitar ser detenidos, o bien, cometer algún delito.

- 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. Esto se acredita en la especie, pues las calificadorias de “información confidencial o reservada de los cuerpos de seguridad pública o de las fuerzas armadas”, aunque remiten a un cuerpo de reglas que indican cuándo ese tipo de información adquiere esas calidades, es innegable que las autoridades gozan de una cierta discreción para calificarlas como tal, pues se trata de conceptos evaluativos diseñados para utilizarse en el ámbito administrativo de acceso a la información, frente a las peticiones de los particulares, que traídos al ámbito penal, sin mayor delimitación y sin una adecuada prueba del daño, posicionan a las

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

autoridades con la posibilidad de direccionar el poder punitivo del Estado para influir en la deliberación pública, pues la determinación de cuándo una información sea confidencial o reservada puede verse influida por esa voluntad oficial de censurar cierto debate público que considera perjudicial. 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 calificación 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.

138. En virtud de lo anteriormente expuesto, esta Primera Sala concluye que el agravio del quejoso en torno a la inconstitucionalidad del artículo impugnado es fundado.

VIII. EFECTOS

139. De acuerdo con lo anterior, debe levantarse el sobreseimiento decretado por el juez de Distrito y otorgar el amparo al quejoso.
140. Asimismo, debe declararse la inconstitucionalidad del artículo 398 Bis del Código Penal del Estado de Chiapas.
141. Los efectos del presente amparo vinculan a todas las autoridades del Estado de Chiapas a tomar en consideración la inconstitucionalidad del artículo, por lo que el quejoso no debe ser expuesto a la aplicación de la norma, tanto en el presente como en el futuro. Como la norma impugnada ha sido calificada por esta Primera Sala como una barrera de entrada a los canales públicos de deliberación garantizados constitucionalmente, todas las autoridades deben considerar que dicha restricción ha sido removida del espacio público de deliberación, por lo que el quejoso puede participar libremente en éste, sin tener que cargar con la incertidumbre de que su labor periodística podría ser perseguida por las autoridades.

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

Concomitantemente, las autoridades locales deben abstenerse de ejercer contra el quejoso los poderes discrecionales otorgados por la norma para influir en la deliberación pública.

IX. DECISIÓN

142. Al ser fundados los agravios del recurrente, y al haberse concluido que éste cuenta con un interés legítimo para acudir al juicio de amparo, debe resolverse, por un lado, que fue incorrecto el sobreseimiento decretado por el juez de Distrito, y además, debe considerarse que la norma impugnada es, en efecto, inconstitucional tomando en cuenta el parámetro de regularidad constitucional relativo al derecho de acceso a la información, por las razones expuestas a lo largo de la decisión.

143. Por tanto, lo que procede es revocar la sentencia recurrida y conceder el amparo al quejoso.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO. En la materia de la revisión, se revoca la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión ampara y protege a *****, bajo las consideraciones presentadas en esta ejecutoria.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el toca.

Así lo resolvió, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas quien se reservó el derecho de formular voto concurrente y Presidente y Ponente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. En contra de los emitidos por los Ministros José

AMPARO EN REVISIÓN 492/2014

Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes se reservaron su derecho de formular voto particular.

Firman el Presidente de la Sala y Ponente, con el Secretario de Acuerdos, que autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA PRIMERA SALA Y PONENTE:

MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

SECRETARIO DE ACUERDOS:

LIC. HERIBERTO PÉREZ REYES

ESTA HOJA CORRESPONDE AL AMPARO EN REVISIÓN 492/2014, PROMOVIDO POR *****. FALLADO POR LA PRIMERA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN SESIÓN DE VEINTE DE MAYO DE DOS MIL QUINCE, EN EL SIGUIENTE SENTIDO: PRIMERO. EN LA MATERIA DE LA REVISIÓN, SE REVOCA LA SENTENCIA RECURRIDA. SEGUNDO. LA JUSTICIA DE LA UNIÓN AMPARA Y PROTEGE A *****, BAJO LAS CONSIDERACIONES PRESENTADAS EN ESTA EJECUTORIA. CONSTE.-

En términos de lo previsto en los artículos 3º, fracción II, 13, 14 y 18, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.