



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

AUDIENCIA CONSTITUCIONAL

En la Ciudad de México, Distrito Federal, a las **once horas del treinta y uno de enero de dos mil catorce**, fecha y hora señaladas para la celebración de la audiencia constitucional (foja 218) de pruebas, alegatos y sentencia prevista en el artículo 124 de la Ley de Amparo, en los autos del juicio de amparo indirecto número **1371/2013**, promovido por [REDACTED] [REDACTED] en representación de **Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C.**, contra actos del **Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales**, ante la presencia judicial de **Fernando Silva García**, Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, quien actúa con **José Sebastián Gómez Sámano**, Secretario que autoriza y da fe, se procedió a su celebración sin la asistencia personal de las partes ni de sus autorizados.

Abierta la audiencia: el Secretario hace relación de las constancias que integran los autos del juicio de amparo, de las que se advierten los siguientes datos generales:

1) Autoridades responsables: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (notificado a fojas 223).

2) Actos reclamados: la resolución del recurso de revisión RDA 2486/2013 emitida en sesión de 1 de octubre de 2013 en que confirmó la clasificación de la reserva de información que solicitó a la Procuraduría General de la República, consistente en diversas averiguaciones previas.

3) Tercero interesado: Procuraduría General de la República (notificado a fojas 224).

Asimismo, el Secretario da cuenta con el oficio registrado en el libro de correspondencia de este juzgado con el número 1591, signado por el Agente del Ministerio Público de la Federación en que formula pedimento, así como con la promoción 1597 suscrita por parte de la Procuraduría General de la República en que formula alegatos.

El Juez de Distrito acuerda: téngase por hecha la relación que antecede para los efectos legales procedentes.

Por otra parte, en cuanto al pedimento del Ministerio Público, visto su contenido, y los alegatos formulados por la Procuraduría General de la

Abierto el período de pruebas: el Secretario hace relación de las siguientes:

1) Pruebas de la parte quejosa: ofreció diversas documentales (fojas 69 a 217); y un disco compacto ("instrumento informático").

2) Pruebas de la autoridad responsable: ofreció diversas documentales (mismas que obran en sobre cerrado y por cuerda separada).

3) Pruebas de la tercera perjudicada: ofreció la resolución de 1 de octubre de 2013 emitida por los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos.

El Juez de Distrito acuerda: con fundamento en los artículos 123 y 124 de la Ley de Amparo se tienen por ofrecidas, admitidas y desahogadas las pruebas, las cuales serán valoradas en el momento de dictar sentencia.

Se cierra el período de pruebas y se abre el de alegatos: en el que el Secretario hace constar que la Procuraduría General de la República sí los realizó.

El Juez de Distrito acuerda: téngase por hecha la constancia secretarial que antecede para los efectos legales procedentes.

Cerrado el período de alegatos: el Secretario hace constar que el Agente del Ministerio Público de la Federación (notificado a fojas 225) adscrito sí formuló pedimento en esta audiencia constitucional.

El Juez de Distrito acuerda: con fundamento en el artículo 124 de la Ley de Amparo se tiene por formulado el pedimento ministerial, para los efectos legales conducentes.

Al no existir diligencia pendiente de desahogo, se tiene por celebrada la presente etapa de la audiencia constitucional y se turnaron los autos para dictar la sentencia que en derecho corresponda, firmando al calce quienes en ella intervinieron para debida constancia. **Doy fe.**

Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito

Federal

Fernando Silva García

Secretario

José Sebastián Gómez Sámano



SENTENCIA

Juicio de Amparo: 1371/2013.
Quejosa: Fundación para la
Justicia y el Estado Democrático
de Derecho, A.C.

Juez Fernando Silva García.
Secretario: José Sebastián Gómez Sámano.

El Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal tiene vistos los autos para dictar sentencia en el juicio de amparo 1371/2013; y,

RESULTANDO

PRIMERO. Presentación y datos de la demanda. Por escrito presentado el 12 de diciembre de 2013 ante la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal [REDACTED] en representación de Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C., solicitó el amparo y protección de la Justicia de la Unión en contra del acto y autoridad siguiente:

- ↓ **Acto reclamado:** la resolución al recurso de revisión RDA 2486/2013, al cual se acumuló el diverso RDA 2491/13, emitida el 1 de octubre de 2013 el que confirmó la clasificación de reserva de información que solicitó a la Procuraduría General de la República consistente en diversas averiguaciones previas.
- ↓ **Autoridades responsables:** Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (en adelante IFAI).

Actos que estimó violatorios de los derechos fundamentales contenidos en los artículos 1 y 6 de la Constitución Federal; 18, 20 y 24 de la Ley General de Víctimas; los artículos 8 y 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos

Humanos y el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

SEGUNDO. Admisión de la demanda y trámite del juicio. Por cuestión de turno, tocó conocer de la demanda a este Juzgado de Distrito, el cual admitió la demanda en auto de **16 de diciembre de 2013** (fojas 218 a 220); pidió el informe justificado a la autoridad responsable; y fijó fecha y hora para la celebración de la audiencia constitucional que inició el **31 de enero de 2014**.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia. Este Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal es legalmente competente para conocer y resolver el presente juicio de amparo indirecto, en términos de los artículos 94, párrafo primero, 103, fracción I, y 107, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 37, párrafo tercero, y 107, fracción II, de la Ley de Amparo; 52, fracción IV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; primero, fracción I, segundo, fracción I, punto 3, y cuarto, fracción I, del Acuerdo General 3/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los Circuitos Judiciales en que se divide la República Mexicana; y al número, a la jurisdicción territorial y especialización por Materia de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito, toda vez que el acto reclamado, esto es, la resolución del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos es un acto de naturaleza administrativa, en la cual ejerce jurisdicción este juzgado.

SEGUNDO. Oportunidad de la demanda de amparo. Resulta oportuna la presentación de la demanda de amparo toda vez que la parte quejosa bajo protesta de decir verdad manifiesta que tuvo conocimiento del acto reclamado el 21 de noviembre de 2013 (foja 3); por lo que si la demanda fue presentada el **12 de diciembre de 2013** en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito, resulta que se



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

promovió dentro del plazo de 15 días que prevé el artículo 17 de la Ley de Amparo.

TERCERO. Antecedentes del acto reclamado.

1. El 1 de abril de 2013, la fundación quejosa ingresó dos solicitudes de información pública dirigidas a la Procuraduría General de la República en que pidió que se le informara sobre lo siguiente:

En la solicitud de acceso con número de folio **0001700103813**:

"Descripción clara de la solicitud de información. Con base en el art. 6 constitucional, solicito que se me informe la cantidad de restos que están pendientes de identificar de los correspondientes a la masacre de los 72 migrantes ocurrida entre el 22 y 23 de agosto de 2010 en Tamaulipas; de los restos localizados en 49 fosas clandestinas de San Fernando Tamaulipas en abril de 2011 y de los restos localizados en Cadereyta en mayo de 2012. Solicito también que en base a los tres casos previamente mencionados, se me indique en dónde se encuentran físicamente los restos que están pendientes de identificar."

En la solicitud de acceso con número de folio 0001700105113:

"Descripción clara de la solicitud de información. Con base en el art. 6 y el acuerdo de interoperabilidad solicito copia del expediente de PGR donde se contiene la investigación relativas a las masacre[s] de 49 personas ocurrida en mayo de 2012 y cuyos restos fueron localizados en Cadereyta, Nuevo León, los 72 migrantes en Tamaulipas y las 49 fosas en San Fernando, por ser casos que implican graves violaciones a los derechos humano[s], estos documento[s] deben ser público[s]" (foja 79)

2. El 29 de abril de 2013, la PGR respondió a las solicitudes de información, señalando en esencia, que dicha información estaba disponible públicamente para su consulta en internet y al respecto adjuntó a su respuesta diversos boletines de prensa (fojas 79 y 80).

3. El 20 de mayo de 2013 la quejosa presentó dos recursos de revisión en contra de la PGR, en que señaló lo siguiente

Respecto a la solicitud con número de folio **0001700103813**, indicó que "la respuesta de la autoridad es notoriamente incompleta, inservible y no se refiere con especificidad a la información que solicito. Esta respuesta, como podrá observar este H. Instituto, es contraria a mi derecho de acceso a la información" e indicó que la información no contenía "la información de forma manifiesta o implícita sobre la cantidad de restos que están pendientes

de identificar y el lugar donde se encuentran físicamente éstos, en cada uno de los tres episodios referidos" (foja 81)

Respecto a la solicitud con número de folio **0001700105113** indicó que la información dada "no conten[ía] de forma manifiesta o implícita las versiones públicas de los expedientes integrados por la Procuraduría General de la República en cada uno de los tres episodios referidos" (foja 83)

Dichos recursos fueron admitidos a trámite bajo la ponencia de la Comisionada Singrid Arzt Colunga el 28 de mayo de 2013 y radicado con los números **RDA 2486 y RDA 2491/2013** (acumulado este último al primero el 20 de junio de 2013 [foja 100]).

Por su parte, el **10 de junio de 2013**, la PGR aseveró que conforme al artículo 14, fracciones I y III en relación con el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, los expedientes de la investigación de dos de los eventos requeridos estaban contenidos en averiguaciones previas por lo que se consideraban reservados durante un periodo de 12 años, e indicó que no tenía registro documental alguno sobre el evento en Cadereyta, Nuevo León.

El **21 de noviembre de 2013**, la quejosa recibió la resolución al recurso de revisión RDA 2486/13, emitida en sesión de **1 de octubre de 2013**, en que el IFAI:

- a. **Sobreseyó** la información relativa al número de restos pendientes de identificar respecto a los tres eventos mencionados, con fundamento en el artículo 58, fracción IV de la Ley Federal de Transparencia.
- b. **Confirmó** la clasificación invocada por el sujeto obligado respecto de los expedientes [**averiguaciones previas**] donde constan las investigaciones realizadas por la autoridad respecto a los restos hallados en los casos de los 72 migrantes encontrados el 22 y 23 de agosto de 2010 y del caso de 47 fosas clandestinas en 2011, ambos en San Fernando, Tamaulipas, así como de los restos localizados en Cadereyta, Nuevo León, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 14, fracciones I y III de la Ley Federal de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Transparencia, en relación con el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales.

- c. **Revocó** la clasificación invocada por la autoridad sobre el lugar de **ubicación de los restos** (acta depositaria) relacionados con los tres eventos anteriores, con fundamento en los artículos 13, fracción V, 14, fracciones I y III, en relación con el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Lo anterior, de conformidad con los siguientes argumentos:

✦ **En cuanto a la cantidad de restos pendientes de identificar:**

Indicó que el sujeto obligado había ampliado su respuesta inicial y había proporcionado los siguientes datos respecto a los restos de los cuerpos humanos que restaban de identificar:

<i>Hallazgo</i>	<i>Número de cuerpos que restan por identificar</i>
<i>De la masacre de los 72 migrantes encontrados el 22 y 23 de agosto de 2010 en Tamaulipas</i>	<i>12 personas restan por identificar</i>
<i>De restos localizados en 47 fosas clandestinas en 2011 en San Fernando, Tamaulipas</i>	<i>66 cuerpos aún no han sido identificados</i>
<i>De los restos localizados en mayo de 2012 en Cadereyta, Nuevo León</i>	<i>46 cuerpos se encuentran pendientes de identificar</i>

En este sentido, el IFAI consideró que el sujeto obligado había dado cabal cumplimiento a lo solicitado por el recurrente puesto que amplió su respuesta inicial y proporcionó a la particular la información en cuestión; y por ello, sobreseyó el recurso únicamente respecto a la cantidad de cuerpos que se encontraban pendientes de identificar.

✦ **En cuanto a las averiguaciones previas:**

El IFAI señaló que el sujeto obligado indicó que en relación a los 72 migrantes y a las 47 fosas clandestinas, existía una averiguación previa con línea de investigación de homicidio vinculado a delincuencia organizada. En relación a los restos localizados en Cadereyta, si bien señaló que éstos son investigados por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, precisó que la Agencia del Ministerio Público de la Federación con

sede en Guadalupe, Nuevo León, integraba la indagatoria. Por ello, el IFAI, señaló que los tres casos contaban con una indagatoria a su cargo.

El IFAI precisó que el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales (en adelante CFPP) establece que en los casos en que el Ministerio Público haya determinado el ejercicio de la acción penal en una averiguación previa, para efectos de acceso al expediente de consignación, es necesario acreditar la personalidad del interesado ante el Ministerio Público a fin de verificar su legitimidad de acceso.

Señaló que la reserva de las averiguaciones previas tiene una excepción que se configura cuando sean investigaciones de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

Al respecto indicó que las autoridades que resultan competentes para interpretar y calificar determinados hechos como violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad, son exclusivamente: **a.** la Comisión Nacional de Derechos Humanos; **b.** las comisiones estatales de Derechos Humanos; **c.** la Corte Interamericana de Derechos Humanos; **d.** La Corte Penal Internacional, y eventualmente, **e.** El Poder Judicial de la Federación.

Por ello indicó que: "es dable señalar que este Instituto no cuenta con las facultades, la aptitud, la pericia, el conocimiento o el personal para investigar y calificar la existencia de violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Sin embargo, a partir de lo dispuesto por el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (de ahora en adelante LFTAIPG), es evidente que bastará la declaración de cualquiera de las autoridades competentes, para que el IFAI proceda a determinar la improcedencia de reserva de las investigaciones de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad; lo cual no acontece en el caso que nos ocupa" (foja 137).



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Lo anterior, asimismo porque las líneas de investigación de las indagatorias correspondían al homicidio vinculado a delincuencia organizada, es decir, no correspondían con los tipos penales que el Código Penal Federal preveía para violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Por ende, consideró inaplicable la excepción prevista en el último párrafo del artículo 14 de la LFTAPIG por la ausencia de facultades del IFAI para calificar los hechos; así como por la ausencia de pronunciamiento alguno en ese sentido, por autoridad competente.

Por ello, procedió a confirmar la clasificación de reserva respecto del expediente en que constan las investigaciones realizadas por la autoridad, correspondiente a los restos hallados en los casos de los 72 migrantes encontrados el 22 y 23 de agosto de 2010 y del caso de 47 fosas clandestinas en 2011, ambos en San Fernando, Tamaulipas, así como los restos localizados en Cadereyta, Nuevo León.

- ✦ **Procedencia de la clasificación de la información relacionada con las actas de depositaria [es decir, los documentos que acreditan el lugar donde se encuentran los restos pendientes de identificar].**

El IFAI señaló que las actas de depositaria no ponen en peligro las actividades de prevención o persecución de los delitos; impiden u obstruyen las acciones o medidas implementadas para evitar la comisión de éstos; o bien las atribuciones que ejerce el Ministerio Público, por lo que consideró que resultaba procedente revocar la reserva de la información respecto de los documentos que acreditan el lugar en el que se encuentran los restos pendientes de identificar; y asimismo señaló que las actas de depositaria no derivaban de diligencias para acreditar el cuerpo del delito ni la probable responsabilidad, sino de un acto para hacer constar la disposición de los cuerpos.

CUARTO. Fijación del acto reclamado. Al haber sido analizadas en su integridad la demanda de amparo; en un sentido congruente con todos sus elementos e incluso con la totalidad de la información del expediente del

juicio, atendiendo preferentemente al pensamiento e intencionalidad de la parte quejosa y tomando en cuenta lo que quiso decir y no lo que en apariencia dijo, se precisa que, conforme al artículo 74, fracción I, de la Ley de Amparo, el acto reclamado de manera destacada es:

La resolución del recurso de revisión RDA 2486/2013, al cual se acumuló el diverso RDA 2491/13, emitida el 1 de octubre de 2013 en el que el IFAI confirmó la clasificación de reserva de información que solicitó a la Procuraduría General de la República consistente en diversas averiguaciones previas.

QUINTO. Actos reclamados ciertos. Resulta existente el acto reclamado toda vez que el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos aceptó el acto reclamado (foja 226), y este juez constitucional corrobora el acto reclamado de las constancias que obran en autos, las cuales hacen prueba plena al tratarse de instrumentos públicos, de conformidad con los artículos 129 y 130 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley de la materia

SEXTO. Causales de improcedencia. La autoridad responsable y el Ministerio Público de la Federación hacen valer las siguientes causas de improcedencia.

I.Extemporaneidad de la demanda.

El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos indica que es extemporánea la demanda debido a que la resolución al recurso de revisión le fue notificada a la quejosa el 21 de noviembre de 2013, el último día para promover el amparo fue el 12 de diciembre del mismo año, siendo que la demanda se presentó el 13, es decir, al décimo sexto día (foja 227).

Se considera infundada la causa de improcedencia toda vez que como se señaló en el considerando segundo de esta resolución, la demanda de amparo se presentó en la Oficialía de Partes Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa el **12 de diciembre de 2013**, y no el 13



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

como lo indica la autoridad responsable; es decir, dentro del plazo de 15 días que prevé el artículo 17 de la Ley de Amparo.

II. Actos derivados de consentidos.

El Ministerio Público de la Federación indica que el quejoso sólo entabló el juicio de amparo en contra de la resolución reclamada, mas no [en contra de] los actos de la Procuraduría General de la República, por lo que dicho actos son firmes "pues resultan ser actos derivados de actos consentidos, pues su razón de ser depende de aquellos que no fueron reclamados".

Asimismo indica que "hay un consentimiento en cuanto a la existencia jurídica de las normas contenidas [en la] Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y del Código Federal de Procedimientos Penales, porque éstos no fueron reclamados en juicio de control constitucional alguno, para ser revocados los efectos de cada disposición que se expone en la resolución de 1° de octubre de 2013".

También expresa que existió consentimiento tácito porque el particular se sometió a las diversas etapas del procedimiento administrativo, sin que el gobernado haya impugnado los diversos numerales en que se sustenta el acto reclamado.

Se considera infundada la causa de improcedencia, en primer término, porque el quejoso combatió dicha resolución de la Procuraduría General de la República **a través de los medios ordinarios de defensa**, el cual fue el recurso de revisión ante el IFAI. Resolución del IFAI que es la que le irroga perjuicio en este juicio constitucional a la fundación quejosa y es precisamente la que se encuentra reclamando en este juicio constitucional, por lo que no era necesario impugnar en este amparo la decisión de la Procuraduría, sino únicamente la decisión del IFAI que resolvió lo atinente a la reserva pronunciada por la PGR.

Por otra parte, en cuanto a que consintió las normas de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información y las del Código Federal de

Procedimientos Civiles, así como las normas del procedimiento, resulta infundada dicha manifestación en atención a que la quejosa no controvierte dichas disposiciones en este juicio de amparo, sino lo que controvierte es la **indebida interpretación** de dichos artículos atendiendo a los derechos fundamentales de la sociedad quejosa, específicamente los de acceso a la información.

III. Ausencia de interés jurídico,

“Lo anterior, es en virtud de que el acto reclamado en la presente instancia constitucional, no causa afectación a la esfera jurídica del impetrante de garantías, en atención a que dicha actuación no constituye una determinación o resolución que lesione algún derecho adquirido por el incoado, o que se esté violando derechos humanos, pues no ha habido en ese sentido resolución alguna de organismo internacional alguno, por tanto el acto reclamado no implica de modo alguno la afectación de algún derecho del cual el demandante fuere titular y por consiguiente no se lesiona su interés jurídico”.

Se considera infundada la causa de improcedencia en virtud de que la quejosa sí cuenta con interés jurídico y legítimo para impugnar la resolución del IFAI toda vez que en materia de acceso a la información no se requiere contar con un interés calificado como lo marca el artículo 6, fracción III, de la Constitución Federal que indica lo siguiente: “toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos”.

Por ende, si la resolución del IFAI le negó el acceso a la información de las averiguaciones previas sobre un caso que alega se generó por violaciones graves a derechos humanos, la fundación quejosa sí cuenta con interés jurídico y legítimo para solicitar su revisión constitucional.

SÉPTIMO. Conceptos de violación y fijación del problema jurídico a resolver. La parte quejosa hace valer, en síntesis, los siguientes conceptos de violación:

1. Expresa que el IFAI omitió proceder con la excepción de la reserva



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

de información cuando se trata de la investigación de violaciones graves a los derechos humanos, violando con ello el principio de máxima publicidad y en consecuencia el derecho al acceso a la información.

Precisa que el principio interpretativo de máxima publicidad se refiere a que toda autoridad al interpretar el derecho de acceso a la información debe considerar que toda la información derivada del actuar del gobierno es pública y si existe duda de si la información es reservada, la autoridad debe optar por la publicidad de la información. Al respecto cita la tesis de rubro siguiente: *"INFORMACIÓN PÚBLICA, ES AQUELLA QUE SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO Y ORGANISMO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, SIEMPRE QUE SE HAYA OBTENIDO POR CAUSA DEL EJERCICIO DE FUNCIONES DE DERECHO PÚBLICO"*, así como las consideraciones del Caso Gomes Lund y otros vs Brasil de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Señala que el acceso a la información implica maximizar la adquisición y flujo de información hacia todos los ciudadanos, y no optar por la secrecía y opacidad. Precisa que cuando hay una excepción a la publicidad, se requiere de: (i) la existencia de una normativa que dé lugar a la excepción, (ii) que la excepción se base en el bien común, y (iii) que la misma deba ser necesaria en una sociedad democrática. Al respecto cita las consideraciones del caso Claude Reyes y otros vs. Chile.

Expresa que el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental prevé que no puede invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o de delitos de lesa humanidad

Indica que la quejosa solicitó los expedientes (averiguaciones previas) en los que constaran las investigaciones sobre: a) la masacre de 72 personas en el Municipio de San Fernando, Tamaulipas; b) las 47 fosas clandestinas en el Municipio de San Fernando Tamaulipas; y c) el hallazgo de 49 personas masacradas en Cadereyta, Nuevo León, las cuales son violaciones graves de derechos humanos, y al respecto cita la tesis de rubro

siguiente: *"VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LAS INVESTIGA"*.

Precisa que de conformidad con el Amparo en Revisión 168/2011 de la Primera Sala del Máximo Tribunal el IFAI puede, sin prejuzgar el asunto, hacer un pronunciamiento prima facie de que los hechos son constitutivos de una violación grave de derechos humanos y de esa manera privilegiar el principio de máxima publicidad.

Señala que hay casos que por su gravedad afectan a toda una colectividad y a la sociedad por lo que hay una excepción a la restricción de la información porque la misma sociedad al transparentarse la información, se convierte en un órgano de control y de vigilancia ciudadana sobre estos hechos que le están afectando y que son violaciones graves a los derechos humanos, y sólo con la máxima publicidad se garantiza que los ciudadanos tengan la información sobre lo que de manera indirecta les está afectando. Al respecto indica que aun cuando no existe pronunciamiento previo de la autoridad competente sobre la existencia de dichas violaciones graves, existe la duda de que los hechos sujetos de investigación pueden serlo.

Indica que el IFAI debió seguir los lineamientos de la Suprema Corte de Justicia y de la Corte Interamericana para determinar si las violaciones a los derechos humanos en los casos mencionados podían ser graves, en términos de su trascendencia social a través de criterios cuantitativos y cualitativos, multiplicidad de violaciones comprendidas, especial magnitud de las violaciones, etc.

Señala que el IFAI no tuvo en ningún momento acceso a las averiguaciones previas, ni tampoco solicitó la descripción de los hechos, pues únicamente se allegó de aquellos datos que permiten la mera acreditación de la existencia de una averiguación previa, el estado en el que se encuentran y los delitos que se persiguen, situación que pone en duda la posibilidad del IFAI de revisar si los hechos eran o no constitutivos de violaciones graves.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Al respecto la quejosa desglosa los hechos ocurridos en la masacre de 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas el 22 de agosto de 2010; las 193 personas encontradas muertas en 47 fosas clandestinas en San Fernando Tamaulipas; y las 49 personas masacradas y descuartizadas en Cadereyta, Nuevo León, en mayo de 2012; y señala en cada uno de éstas, las violaciones graves de derechos humanos; el número de víctimas; la intensidad de los hechos; la amplitud, generalidad y frecuencia de los hechos; la prolongación en el tiempo; y la participación del Estado

Por ello, indica lo siguiente:

"Del análisis de lo anterior, se colige que el IFAI, como intérprete de la LFTAIPG, debió considerar que en los casos concretos los hechos son constitutivos de violaciones graves a derechos humanos, de acuerdo con los lineamientos de la SCJN y la Corte Interamericana de Derechos Humanos porque:

a) Número: El primero caso que nos ocupa versa sobre el secuestro, tortura y la posterior ejecución de 72 personas. El segundo caso que nos ocupa versa sobre el secuestro, tortura y posterior ejecución de 193 personas. El tercer caso que nos ocupa versa sobre el secuestro, tortura y posterior ejecución de 49 personas. Además, cada una de estas violaciones repercute de forma directa en una cantidad mucho mayor de familiares, quienes son víctimas también de los hechos.

b) Intensidad: Estamos frente a una afectación grave, irremediable e irreparable de bienes jurídicos que constituyen simultáneamente el núcleo central del sistema de derechos humanos y el principal objetivo de existencia de un Estado: la vida y la seguridad de las personas, lo cual es aplicable para los tres casos que nos ocupan. De igual manera, se violaron gravemente los derechos a la integridad, la justicia, la verdad y el debido proceso.

c) Amplitud: El número de personas que fueron privadas de la vida en el primer hecho que se investiga es de setenta y dos (72), quienes fueron privadas de su libertad y más adelante privado de la vida en franca violación a sus derechos fundamentales. En el segundo hecho hablamos de ciento noventa y tres (193) personas y en el tercero hecho de cuarenta y nueve (49) personas. Todas en condiciones similares.

d) Generalidad: Tan sólo en 2011 se registraron en Tamaulipas un total de 1,075 de homicidios presuntamente relacionados con el narcotráfico. La CNDH señala a la entidad, en especial al municipio de San Fernando como una de las zonas de mayor riesgo para los migrantes.

e) Frecuencia: Entre 2010 y 2011 se encontraron en el municipio de San Fernando más de 250 cadáveres en condiciones similares.

f) Prolongación en el tiempo: a lo largo de cinco años se han encontrado 156 fosas clandestinas, con personas ejecutadas en condiciones similares a las del hecho que nos ocupa.

g) Participación del Estado: (i) Por omisión: a pesar de que la multiplicidad de hechos similares y de las denuncias que sobre estos han hecho numerosas instituciones tanto nacionales como la CNDH, como internacionales como la CIDH y el Relator Especial de Migrantes de la ONU desde el 2008, el Estado no ha sido capaz de proteger y asegurar el derecho a la vida, libertad y seguridad de la población migrante en su tránsito a los Estados Unidos de América. (ii) Directa: dentro de las investigaciones hay 16 probables responsables que son policías municipales de San Fernando, Tamaulipas, quienes presuntamente encubrieron a 'los zetas' para llevar a cabo la masacre de migrantes.

Asimismo, como se argumentó anteriormente, se han cometido varias violaciones respecto a los derechos de las víctimas dentro de los procesos que se investigan”.

2. Indica que la resolución reclamada viola el principio de legalidad dispuesto en el artículo 16 constitucional ya que la responsable realiza una incorrecta fundamentación y motivación al aplicar al caso la reserva dispuesta en el artículo 14, fracciones I y III de la LFTAIPG, en relación con el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Lo anterior porque:

- a. Los tres casos versan sobre la investigación de hechos que pueden ser constitutivos de violaciones graves a derechos humanos por lo que la normatividad aplicable al caso concreto es el último párrafo del artículo 14 de la LFTAIPG, el cual representa la excepción de reserva de información cuando esta versa en violaciones graves a derechos humanos, no así el artículo 14, fracción I y III de la LFTAIPG en relación con el artículo 16 del CFPP.
- b. Suponiendo que la fundamentación fuera correcta, el IFAI motiva la aplicabilidad de dichos supuestos discriminando la posibilidad de aplicar la excepción de reserva dispuesta en el último párrafo del artículo 14 de la LFTAIPG, sin hacer mención alguna de los motivos, razones y circunstancias que ameritan la reserva de información.
- c. El IFAI fue más allá de lo que la ley señala, violando el principio de legalidad y restringiendo el derecho de acceso a la información, al argumentar que la reserva dispuesta en el artículo 14, último párrafo, de la LFTAIPG puede ser invocada cuando exista pronunciamiento previo de autoridad competente que califique los hechos como violaciones graves a derechos humanos, toda vez que no existe fuente de derecho vinculante para la responsable que amerite tal afirmación.
- d. El IFAI fue más allá de lo que la ley le señala, al argumentar que la excepción de reserva puede ser invocada cuando el tipo penal que se investigue sea el tipificado por los artículos 149 y 149 Bis del Código Penal Federal, toda vez que no existe fuente de derecho que amerite tal afirmación.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

e. El argumento del IFAI sobre su incompetencia para calificar las violaciones graves a derechos humanos es incongruente, pues en ningún momento fue motivo de la litis.

3. Expresa que el acto reclamado transgrede el artículo 1° en relación con los artículos 6 de la Constitución Federal, 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, toda vez que el IFAI como órgano revisor y garante del acceso a la información no ejerció el control de convencionalidad al que está obligado y no procuró de manera amplia el acceso a la información, al confirmar la clasificación de reserva de información.

Indica que el acceso a la información es una garantía que tiene la sociedad de ejercer su derecho a la verdad sobre violaciones graves a derechos humanos. Expresa que éstas ejercen un efecto en cadena desde las víctimas directas hasta grupos mucho más amplios, por lo que la justicia y la información no interesa exclusivamente a las víctimas, pues la información pública reviste una garantía social que rebasa el ámbito individual de la víctima pues habilita a la sociedad para ejercer un control institucional.

Señala que la resolución del IFAI al omitir realizar un riguroso control de convencionalidad, no satisface el acceso a la información pública relacionada con violaciones a los derechos humanos y vulnera a la sociedad en su conjunto. Por ende, el IFAI debe demostrar como ejerció el control de convencionalidad salvaguardando la protección más extensiva del derecho de acceso a la información y el derecho a la verdad de las víctimas y sociedad.

4. Expresa que la resolución reclamada contraviene el derecho que tiene toda víctima, y de manera general, la sociedad mexicana de conocer los hechos constitutivos de delito y de las violaciones a derechos humanos, la identidad de los responsables, las circunstancias que propiciaron su comisión y la verdad histórica de los hechos, así como el derecho que tienen

las organizaciones civiles de consultar libremente los archivos relativos a las violaciones de derechos humanos.

Al respecto cita los artículos del "Capítulo V del Derecho a la verdad" de la Ley General de Víctimas y en este sentido indica que el derecho a la verdad y el derecho a la justicia son indispensables para terminar con la impunidad por las violaciones graves de los derechos humanos, y en todos los casos, respetar dicho derecho es una forma de advertir a los demás de que las violaciones no pueden permanecer ocultas por mucho tiempo.

Por último cita el Conjunto de principios contra la Impunidad y las consideraciones del Caso *Gomes Lund* y otros de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

5. Indica que la resolución reclamada resulta violatoria del debido proceso, pues en su elaboración, el órgano celebró una "audiencia de acceso" sin que estuvieran todas las partes presentes y la quejosa no pudo escuchar en igualdad de condiciones lo que en esa reunión se habló. "Lo anterior rompe con el equilibrio procesal e igualdad de las partes que debe conservar cualquier proceso. Se estaban determinando aspectos relacionados con derechos directamente relacionados con la hoy quejosa y no se contó con la información para participar y defenderse en este proceso, toda vez que esta reunión sirvió como base al IFAI para tomar la decisión que hoy resulta violatoria de los derechos de la hoy quejosa, de la cual no fue ni convocada ni informada respecto al contenido de la misma".

Por ende, el problema jurídico a resolver será determinar lo siguiente:

- a. Si se deben abrir las averiguaciones previas al escrutinio público cuando se estén investigando violaciones graves a los derechos humanos, y se quiera saber si las autoridades han realizado la investigación bajo los parámetros internacionales (por ej. bajo la debida diligencia).



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

- b. Si el IFAI tiene competencia para declarar únicamente para efectos del acceso a la averiguación previa si existieron violaciones graves a los derechos fundamentales de los hechos investigados.
- c. Si existieron, en su caso, violaciones graves a los derechos fundamentales respecto a los hechos motivo del derecho al acceso a la información en el caso en concreto.

OCTAVO.- Marco jurídico aplicable.

I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Art. 6o.- (...) El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.

El Estado garantizará el derecho de acceso a las tecnologías de la información y comunicación, así como a los servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, incluido el de banda ancha e internet. Para tales efectos, el Estado establecerá condiciones de competencia efectiva en la prestación de dichos servicios.

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

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

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

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

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

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante los organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

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

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

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

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

II. Convención Americana sobre los Derechos Humanos.

Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión:

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

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

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

[...].

III. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Artículo 19:

1. [...].

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

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

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

IV. Jurisprudencias y Tesis Aisladas.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

"INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. DEBE INTERPRETAR LAS LEYES DE SU COMPETENCIA CONFORME A LOS DERECHOS DE LA PERSONA"¹.

"INFORMACIÓN PÚBLICA. ES AQUELLA QUE SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO Y ORGANISMO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, SIEMPRE QUE SE HAYA OBTENIDO POR CAUSA DEL EJERCICIO DE FUNCIONES DE DERECHO PÚBLICO"².

"ACCESO A LA AVERIGUACIÓN PREVIA. EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y SEXTO, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, TRANSGREDE EL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN."³

NOVENO. Estudio de constitucionalidad del acto reclamado. Previo a abordar el análisis de los conceptos de violación resulta pertinente desarrollar los principios, valores y derechos fundamentales en juego, y una vez establecido el marco teórico pasar a estudiar el caso en concreto.

1. Contenido del derecho de acceso a la información. Rendición de cuentas en casos de averiguaciones previas que investiguen violaciones graves a derechos humanos.

El derecho de acceso a la información está regulado en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴ y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵.

¹ Novena Época, Registro: 164028, Instancia: Segunda Sala, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, Agosto de 2010, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 2a. LXXV/2010, Página: 464.

² Novena Época, Registro: 164032, Instancia: Segunda Sala, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, Agosto de 2010, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 2a. LXXXVIII/2010, Página: 463.

³ Época: Décima Época, Registro: 2003906, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CCXVII/2013 (10a.), Página: 533.

⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ratificada por el Estado mexicano el 3 de febrero de 1981 y promulgada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981). Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión:

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

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

a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

[...].

⁵ Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (Ratificado por el Estado mexicano el 24 de marzo de 1981 y promulgado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981). Artículo 19:

1. [...].

El artículo 6° constitucional antes transcrito regula el derecho fundamental de acceso a la información.

Los mecanismos de acceso a la información pública tienen por objeto que los individuos y la sociedad 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.

El acceso a la información pública cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende al 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.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el asunto "*Caso Claude Reyes y otros*" ha señalado que el Estado debe garantizar la **efectividad de un procedimiento administrativo adecuado** para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar información⁶.

Asimismo, la Relatoría especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló que era importante que se establecieran **sistemas internos accesibles y abiertos** para asegurarse que el público pueda acceder a la información, así como que se designen a la o las personas responsables de procesar las solicitudes⁷.

En el mismo sentido, de la declaración conjunta adoptada el 6 de diciembre de 2004 por el relator especial de las Naciones Unidas para la

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

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

a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

⁶ CIDH, *Caso Claude Reyes y otros*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No.151, párr.

⁷ Relatoría Especial para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Estudio especial sobre el derecho de acceso a la información".



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

libertad de opinión y expresión, el representante de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa para la Libertad de los Medios de Comunicación y el relator especial de la Organización de los Estados Americanos para la libertad de expresión⁸, se advierten como principios básicos que rigen el acceso a la información los siguientes:

1. El derecho de acceso a ésta es un derecho humano fundamental;
2. El proceso para acceder a la información pública deberá ser simple, rápido y gratuito o de bajo costo; y,
3. Deberá estar sujeto a un sistema restringido de excepciones, las que sólo se aplicarán cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información.

Por ello, la autoridad debe interpretar el mandato constitucional teniendo presente los derechos de la persona a fin de tutelar y otorgar el mayor espectro de protección al derecho de acceso a la información pública.

Al respecto, resulta aplicable la tesis 2a. LXXV/2010 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. DEBE INTERPRETAR LAS LEYES DE SU COMPETENCIA CONFORME A LOS DERECHOS DE LA PERSONA. En ocasiones las autoridades administrativas que realizan un control de la legalidad tienen competencia para resolver asuntos en que están involucrados los derechos de la persona, lo que sucede en el caso del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, cuyas resoluciones guardan relación estrecha con las tensiones que, en algunos casos, se producen entre el derecho a la información, contenido en el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el derecho a la vida privada, tutelado en su fracción II, y en los numerales 14 y 16. Desde esa óptica, es posible determinar que dicha autoridad viola los deberes de exacta aplicación del derecho, así como de fundamentación y motivación adecuada, previstos en los artículos 14 y 16 citados, de interpretar las leyes sin considerar los efectos que ello pueda producir en todos y cada uno de los derechos legales, internacionales y constitucionales en conflicto; esto es, en caso de que, en ejercicio del control de legalidad que tiene encomendado aplique las leyes de la materia en forma irrazonable, poniendo en riesgo el goce

⁸ Aplicable a la materia en virtud de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

*efectivo de alguno de los derechos de la persona, máxime que el artículo 6o. de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone que el derecho de acceso a la información pública se interpretará conforme a la Constitución General de la República, a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano, así como a la interpretación (jurisprudencia) que de ellos hayan realizado los órganos internacionales especializados*⁹.

Debe enfatizarse que dentro de un Estado constitucional los representantes están al servicio de la sociedad y no ésta al servicio de los gobernantes, de donde se sigue la regla general consistente en que los poderes públicos no están autorizados para mantener secretos y reservas frente a los ciudadanos en el ejercicio de las funciones estatales que están llamados a cumplir, salvo las excepciones previstas en la ley, que operan cuando la revelación de datos pueda afectar la intimidad, la privacidad y la seguridad de las personas.

En ese tenor, información pública es el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público, considerando que en este ámbito de actuación rige la obligación de éstos de rendir cuentas y transparentar sus acciones frente a la sociedad, en términos del artículo 6o., fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 1, 2, 4 y 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Apoya lo anterior, la tesis 2a. LXXXVIII/2010 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto siguientes:

"INFORMACIÓN PÚBLICA. ES AQUELLA QUE SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO Y ORGANISMO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, SIEMPRE QUE SE HAYA OBTENIDO POR CAUSA DEL EJERCICIO DE FUNCIONES DE DERECHO PÚBLICO. Dentro de un Estado constitucional los representantes están al servicio de la sociedad y no ésta al servicio de los gobernantes, de donde se sigue la regla general consistente en que los

⁹ Novena Época, Registro: 164028, Instancia: Segunda Sala, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, Agosto de 2010, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 2a. LXXV/2010, Página: 464.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

poderes públicos no están autorizados para mantener secretos y reservas frente a los ciudadanos en el ejercicio de las funciones estatales que están llamados a cumplir, salvo las excepciones previstas en la ley, que operan cuando la revelación de datos pueda afectar la intimidad, la privacidad y la seguridad de las personas. En ese tenor, información pública es el conjunto de datos de autoridades o particulares en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, obtenidos por causa del ejercicio de funciones de derecho público, considerando que en este ámbito de actuación rige la obligación de éstos de rendir cuentas y transparentar sus acciones frente a la sociedad, en términos del artículo 6o., fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 1, 2, 4 y 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”¹⁰.

La rendición de cuentas implica informar, explicar y justificar sobre las acciones de los servidores públicos en el cumplimiento de sus obligaciones y en el manejo de recursos, así como determinar las sanciones que se deriven de su ejercicio. Además, implica que el Estado disponga de esquemas que aseguren el acceso a la información a los ciudadanos y dotarlos de derechos y herramientas para exigir cuentas¹¹. La rendición de cuentas es fundamental en un Estado de Derecho, ya que es una forma de vincular y exigir transparencia y eficiencia en la administración por parte de los gobernados.

Para que exista un sistema consolidado en la rendición de cuentas, es necesario un sistema abierto de **información pública**, la cual tiene como fin 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.

2. Derecho a la verdad en casos de graves violaciones a los derechos humanos.

El derecho a la verdad –reconocido explícitamente como respuesta a las desapariciones forzadas– se aplica también a otras violaciones graves a los derechos humanos.

¹⁰ Novena Época, Registro: 164032, Instancia: Segunda Sala, Tesis Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII, Agosto de 2010, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: 2a. LXXXVIII/2010, Página: 463.

¹¹ Vid. “Transparencia presupuestaria y rendición de cuentas”, Liliana Ruiz y Óscar Arredondo, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

Establecer la verdad y la responsabilidad de los crímenes graves ayuda a las comunidades a entender las causas del abuso y a enfrentarlas: sin el conocimiento preciso de las violaciones del pasado, es difícil prevenir que ocurran nuevamente. La verdad puede ayudar en el proceso de recuperación después de eventos traumáticos, restaurar la dignidad personal (con frecuencia después de años de estigmatización) y levantar salvaguardas contra la impunidad y la negación¹².

Cada persona tiene el derecho inalienable a conocer la verdad acerca de los acontecimientos sucedidos en el pasado en relación con la perpetración de crímenes aberrantes y de las circunstancias y los motivos que llevaron, mediante violaciones masivas o sistemáticas, a la perpetración de esos crímenes. El ejercicio pleno y efectivo del derecho a la verdad proporciona una salvaguarda fundamental contra la repetición de tales violaciones¹³.

El esclarecimiento de la verdad puede iniciar el proceso de reconciliación en tanto que la negación y el silencio pueden incrementar la desconfianza y la polarización. Un orden político basado en la transparencia y la rendición de cuentas tiene más posibilidades de disfrutar de la seguridad y confianza de sus ciudadanos¹⁴.

Ahora bien, de un análisis a las resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se advierte que ha reconocido el derecho a la verdad de las víctimas, los familiares más cercanos y **la sociedad en su conjunto**, y en este sentido ha sostenido lo siguiente:

- El Estado está obligado a proveer a las familias de las víctimas la verdad sobre las circunstancias relativas a los crímenes¹⁵.

¹² *En busca de la verdad. Elementos para la creación de una comisión de la verdad eficaz*. Ed. Eduardo González y Howard Varney, Brasilia: Comisión de Administración del Ministerio de Justicia de Brasil; Nueva York: Centro Internacional para la justicia transicional. 2013, pp. 81.

¹³ COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS 61º período de sesiones. Tema 17 del programa provisional PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS. Impunidad Informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad, Adición Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad.

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ Velásquez Rodríguez, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Ser. C) No. 4, 77 (1988).



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

- El resultado de todos los procedimientos investigativos debe ser divulgado al público para que “la sociedad sepa la verdad”¹⁶.
- La sociedad tiene el derecho a saber la verdad relacionada con los crímenes para prevenirlos en el futuro¹⁷.
- Las leyes de amnistía que impiden la investigación de los hechos sobre violaciones graves a los derechos humanos y el establecimiento de responsabilidades no están permitidas bajo el derecho internacional de los derechos humanos¹⁸.

Al respecto, es importante destacar el párrafo 274 del asunto *Myrna Mack Chang Vs. Guatemala* de 25 de noviembre de 2003, en que se señaló lo siguiente:

“274. La Corte ha reiterado que toda persona, incluyendo a los familiares de víctimas de graves violaciones de derechos humanos, tiene el derecho a la verdad. En consecuencia, los familiares de las víctimas y la sociedad como un todo deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones. Este derecho a la verdad ha venido siendo desarrollado por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; al ser reconocido y ejercido en una situación concreta, ello constituye un medio importante de reparación. Por lo tanto, en este caso da lugar a una expectativa que el Estado debe satisfacer a los familiares de la víctima y a la sociedad guatemalteca”¹⁹

Como se advierte, de lo anterior, de conformidad con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se advierte que en casos de **graves violaciones a derechos humanos** una forma de reparación constituye que tanto a los familiares de las víctimas, así como a la sociedad en su conjunto, conozcan la verdad de dichos hechos a través del acceso a la información.

3. Límite a la información pública: La reserva de las averiguaciones previas²⁰.

¹⁶ Myrna Mack Chang, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Ser. C) No. 101, 274-75 (2003).

¹⁷ Bámaca Velásquez, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Ser. C) No. 91, 77 (2002).

¹⁸ Barrios Altos, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Ser. C) No. 75 (2001).

¹⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala, Sentencia de 25 de noviembre de 2003 (*Fondo, Reparaciones y Costas*)

²⁰ Al respecto véase el Amparo en Revisión 168/2011 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El artículo 6° constitucional establece que el derecho de acceso a la información puede limitarse por: (i) el interés público; y (ii) la vida privada y los datos personales.

Como se desprende de su lectura, dichas fracciones sólo enuncian los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones al derecho en comento, sin embargo, 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 información²¹.

Sobre este tema, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha reconocido que es "jurídicamente adecuado" que las leyes de la materia establezcan restricciones al acceso a la información pública, siempre y cuando atiendan a las finalidades previstas constitucionalmente, así como que las clasificaciones correspondientes sean proporcionales y congruentes con los principios constitucionales que intentan proteger²². En forma análoga se ha pronunciado el Tribunal Pleno en las tesis P. XLV/2000²³ y P. LX/2000²⁴, concluyendo que es lógica su limitación por los intereses nacionales y los derechos de terceros.

En cumplimiento al mandato constitucional y de conformidad con los lineamiento reconocidos por el Tribunal Pleno para tal efecto, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece dos criterios bajo los cuales la información podrá clasificarse y, con ello, limitar el acceso de los particulares a la misma: el de "información confidencial" y el de "información reservada".

²¹ El Tribunal Pleno llegó a las mismas conclusiones al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2009 el 9 de marzo de 2010. Ver fojas 50 a 52.

²² 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".

²³ 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 ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE".

²⁴ 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".



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Para proteger la vida privada y los datos personales –considerados como uno de los límites constitucionalmente legítimos– el artículo 18 de la Ley estableció como criterio de clasificación el de “**información confidencial**”, el cual restringe el acceso a la información que contenga datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización.

Lo anterior también tiene un sustento constitucional en lo dispuesto en: (i) el segundo párrafo del artículo 16 constitucional, el cual reconoce que el derecho a la protección de datos personales –así como al acceso, rectificación y cancelación de los mismos– debe ser tutelado por regla general, salvo los casos excepcionales que se prevean en la legislación secundaria²⁵; y (ii) la fracción V, del apartado C, del artículo 20 constitucional, que protege la identidad y datos personales de las víctimas y ofendidos que sean parte en procedimientos penales²⁶.

Así pues, existe un derecho de acceso a la información pública que rige como regla general, aunque limitado, en forma también genérica, por el derecho a la protección de datos personales. Por lo anterior, el acceso público –para todas las personas independientemente del interés que pudieren tener– a los datos personales distintos a los del propio solicitante de información sólo procede en ciertos supuestos, reconocidos expresamente por las leyes respectivas²⁷.

Adicionalmente, la información confidencial puede dar lugar a la clasificación de un documento en su totalidad o de ciertas partes o pasajes

²⁵ Acción de inconstitucionalidad 49/2009 resuelta el 9 de marzo de 2010, fojas 51 y 52.

²⁶ Acción de inconstitucionalidad 49/2009 resuelta el 9 de marzo de 2010, fojas 52 y 53.

²⁷ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental:

Artículo 22. No se requerirá el consentimiento de los individuos para proporcionar los datos personales en los siguientes casos:

- I. (Se deroga).
- II. Los necesarios por razones estadísticas, científicas o de interés general previstas en ley, previo procedimiento por el cual no puedan asociarse los datos personales con el individuo a quien se refieran;
- III. Cuando se transmitan entre sujetos obligados o entre dependencias y entidades, siempre y cuando los datos se utilicen para el ejercicio de facultades propias de los mismos;
- IV. Cuando exista una orden judicial;
- V. A terceros cuando se contrate la prestación de un servicio que requiera el tratamiento de datos personales. Dichos terceros no podrán utilizar los datos personales para propósitos distintos a aquéllos para los cuales se les hubieren transmitido, y
- VI. En los demás casos que establezcan las leyes.

del mismo, pues puede darse el caso de un documento público que sólo en una sección contenga datos confidenciales²⁸.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la ley, la restricción de acceso a la información confidencial no es absoluta, pues puede permitirse su difusión, distribución o comercialización si se obtiene el consentimiento expreso de la persona a que haga referencia la información.

Por otro lado, para proteger el interés público –principio reconocido como el otro límite constitucionalmente válido para restringir el acceso a la información pública–, los artículos 13 y 14 de la Ley establecieron como criterio de clasificación el de "**información reservada**".

El primero de los artículos citados establece un catálogo genérico de lineamientos bajo los cuales deberá reservarse la información, lo cual procederá cuando la difusión de la información pueda:

- 1) Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- 2) Menoscabar negociaciones o relaciones internacionales;
- 3) Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- 4) Poner en riesgo la vida, seguridad o salud de alguna persona; o
- 5) Causar perjuicio al cumplimiento de las leyes, prevención o verificación de delitos, impartición de justicia, recaudación de contribuciones, control migratorio o a las estrategias procesales en procedimientos jurisdiccionales, mientras las resoluciones no causen estado.

Con un enfoque más preciso, el artículo 14 contiene un catálogo ya no genérico sino específico de supuestos en los cuales la información también se considerará reservada:

- 1) La que expresamente se clasifique como confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental reservada;

²⁸ Ello se desprende de la lectura integral de los artículos 42 y 43 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

- 2) Secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otros;
- 3) **Averiguaciones previas;**
- 4) Expedientes jurisdiccionales que no hayan causado estado;
- 5) Procedimientos de responsabilidad administrativa sin resolución definitiva; o
- 6) La que contenga opiniones, recomendaciones o puntos de vista de servidores públicos y que formen parte de un proceso deliberativo en el cual aun no se hubiese adoptado una decisión definitiva.

Como evidencia el listado anterior, la ley enunció en su artículo 14 supuestos que, si bien pueden clasificarse dentro de los lineamientos genéricos establecidos en el artículo 13, el legislador quiso destacar de modo que no se presentasen dudas respecto a la necesidad de considerarlos como información reservada.

Tal es el caso de las averiguaciones previas, las cuales se consideran "información reservada", tanto desde una perspectiva genérica como desde un punto de vista específico. En cuanto al enfoque genérico, la fracción V del artículo 13 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental considera que debe clasificarse como información reservada aquella que pueda "causar un serio perjuicio [...] a la persecución de delitos [y a] la impartición de justicia"; con un enfoque específico, la fracción III del artículo 14 de la Ley señala expresamente que las averiguaciones previas serán consideradas como información reservada.

En el mismo sentido los párrafos segundo y séptimo del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales establecen:

"Al expediente de averiguación previa únicamente tendrán acceso el inculpado, su defensor y la víctima u ofendido o su representante legal. La averiguación previa así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, y los objetos, registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, son estrictamente reservados.

[...]

Al servidor público que quebrante la reserva de la información de la averiguación previa o proporcione copia de los documentos que contenga, se le sujetará al procedimiento de responsabilidad administrativa o penal que corresponda."

Sobre el acceso a las averiguaciones previas (que han interpretado directa e indirectamente el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales), es pertinente señalar los siguientes precedentes del Tribunal Pleno y de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

a. Acción de inconstitucionalidad 49/2009.

En la acción de inconstitucionalidad 49/2009 se confirmó la constitucionalidad del artículo 5º, fracción V, inciso c, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República²⁹, y el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consideró justificada, generalmente, la reserva de las averiguaciones al considerar lo siguiente:

"En ejercicio de sus atribuciones de investigación, la Procuraduría debe recabar una gran cantidad de información relacionada con los hechos delictivos, con los probables responsables, las víctimas u ofendidos, los testigos e incluso terceras personas. Entre otros, se recaban los datos generales de estos sujetos (como el nombre, domicilio, estado civil, ocupación, ingresos, entre otros datos). Así pues, las actuaciones de una investigación pueden comprender detalles muy íntimos de las personas involucradas en la investigación. Sólo a manera de ejemplo, es posible decir que, en una averiguación previa, puede figurar información atiente a las propiedades, cuentas bancarias, filiación, relaciones sentimentales o al estado de salud de los sujetos implicados en alguna indagatoria, entre otros detalles personales. El derecho a la protección de la información personal, incluyendo la que se puede encontrar en las investigaciones en curso a cargo de la Procuraduría General de la República, está protegida en términos de la tutela que confieren los artículos 6º, 16 y 20, apartado C, inciso V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".³⁰

En dicha acción de inconstitucionalidad el Pleno concluyó que no era inconstitucional la facultad de la Procuraduría General de la República de abstenerse de entregar información a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos siempre que se pusieran en riesgo³¹: (i) investigaciones en curso; o (ii) la seguridad de las personas. Al respecto, el Pleno consideró que dichos supuestos coinciden esencialmente con los previstos en las fracciones I y II del artículo 6º constitucional, las cuales admiten excepciones

²⁹ "Artículo 5. Corresponde a la Procuraduría General de la República:

[...]

V. Velar por el respeto de las garantías individuales y los derechos humanos en la esfera de su competencia. En el ejercicio de esta atribución la Procuraduría General de la República deberá:

[...]

c) Proporcionar información a la Comisión Nacional de Derechos Humanos [sic] cuando la solicite en ejercicio de sus funciones, siempre que no ponga en riesgo investigaciones en curso o la seguridad de personas;

[...]."

³⁰ Acción de inconstitucionalidad 49/2009 resuelta el 9 de marzo de 2010, foja 54.

³¹ Acción de inconstitucionalidad 49/2009 el 9 de marzo de 2010, fojas 47 a 49.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

al acceso a la información pública para proteger el interés público o la vida privada y datos personales³², situación que no hace más que confirmar la regla general aquí desarrollada.

Por ende, consideró que el artículo 5, fracción V, inciso c) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República era el medio menos restrictivo de garantías a través del cual se logra el objetivo de salvaguardar la correcta integración de la averiguación previa y la seguridad de las personas y, consecuentemente, proteger las garantías de diversos individuos que tienen relación con las investigaciones de una averiguación previa.

Como se advierte de lo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sentó un criterio genérico en torno a las averiguaciones previas sobre delitos del orden común y federal, sin embargo, **no emitió criterio sobre aquellas que se refirieran a violaciones graves de derechos humanos.**

b. Acción de inconstitucionalidad 26/2009.

Por su parte, en la acción de inconstitucionalidad 26/2009, promovida asimismo por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto a los párrafos **segundo y sexto del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales**, hubo una **desestimación de la acción de inconstitucionalidad.**

Lo anterior, porque en el proyecto puesto a consideración del Tribunal Pleno, se había sostenido declarar infundados los argumentos y reconocer la constitucionalidad de estos dos párrafos, al considerar que la estricta reserva es una medida que pretende salvaguardar el sigilo en las investigaciones, la garantía del debido proceso penal y los derechos de las partes involucradas, por lo que persigue un fin legítimo.

Sin embargo, sometido a votación el proyecto, consistente en reconocer la validez del artículo 16, párrafos segundo, parte segunda, y

³² Acción de inconstitucionalidad 49/2009 el 9 de marzo de 2010, fojas 50 y 51.

sexto, del Código Federal de Procedimientos Penales, existió **una mayoría de 6 votos** en contra de reconocer la validez de los artículos³³.

Por ende, al no obtenerse una mayoría de ocho votos por la invalidez del citado precepto legal, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, del Artículo 105 constitucional, el Tribunal Pleno determinó desestimar la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 16, párrafos segundo, parte segunda y sexto, del Código Federal de Procedimientos Penales, no obstante la mayoría de los señores Ministros en contra de la constitucionalidad de dicho artículo.

c. Amparo en Revisión 173/2012.

Posterior a dicha acción de inconstitucionalidad, en el amparo en Revisión 173/2012 resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se consideró que los párrafos segundo, tercero y sexto del Código Federal de Procedimientos Penales, transgreden el derecho humano de acceso a la información respecto a la absoluta reserva en la averiguación previa.

Lo anterior porque la Primera Sala consideró que el derecho de acceso a la información pública no era absoluto y que encontraba sus límites en el interés público, la vida privada y la información referida a los datos personales; de ahí que el precepto señalado **violara este derecho**, toda vez que prevé que toda la información contenida en **la averiguación previa debe considerarse reservada sin contener criterios que permitan determinar casuísticamente cuál es la información que debe reservarse**.

Al respecto, consideró que la limitación de acceso a la información pública debe vincularse objetivamente con la realización de una prueba de

³³ Por parte de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio Armando Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Juan N. Silva Meza. Los señores Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia votaron a favor del proyecto.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

daño, la cual 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, en tanto que su divulgación 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 que podrían lograrse con la difusión de la información.

Dichas consideraciones dieron lugar a los siguientes criterios:

"ACCESO A LA AVERIGUACIÓN PREVIA. EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y SEXTO, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, TRANSGREDE EL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. El precepto citado establece que: a) al expediente de averiguación previa sólo tendrán acceso el inculpado, su defensor, así como la víctima u ofendido o su representante legal; b) la documentación y los objetos contenidos en ella son estrictamente reservados; c) para efectos de acceso a la información pública gubernamental únicamente deberá proporcionarse una versión pública de la resolución de no ejercicio de la acción penal, a condición de que haya transcurrido un plazo igual al de la prescripción de los delitos de que se trate, conforme al Código Penal Federal, sin que pueda ser menor de tres ni mayor de doce años, contados a partir de que dicha resolución haya quedado firme; y d) el Ministerio Público no podrá proporcionar información a quien no esté legitimado, una vez que haya ejercido la acción penal. Ahora bien, el derecho de acceso a la información pública no es absoluto y encuentra sus límites en el interés público, la vida privada y la información referida a los datos personales; de ahí que el precepto señalado vulnera este derecho, toda vez que prevé que toda la información contenida en la averiguación previa debe considerarse reservada sin contener criterios que permitan determinar casuísticamente cuál es la información que debe reservarse; esto es, la limitación de acceso a la información pública debe vincularse objetivamente con la realización de una prueba de daño, la cual 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, en tanto que su divulgación 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 que podrían lograrse con la difusión de la información. Lo anterior, conforme al principio de buena fe en materia de acceso a la información, previsto en el artículo 6o. fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública".³⁴

"AVERIGUACIÓN PREVIA. LA RESTRICCIÓN A SU ACCESO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y SEXTO, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, ES DESPROPORCIONAL. El precepto citado establece que: a) al expediente de averiguación previa sólo tendrán acceso el inculpado, su defensor, así como la víctima u ofendido o su representante legal; b) la documentación y

³⁴ Época: Décima Época, Registro: 2003906, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CCXVII/2013 (10a.), Página: 533.

los objetos contenidos en ella son estrictamente reservados; c) para efectos de acceso a la información pública gubernamental únicamente deberá proporcionarse una versión pública de la resolución de no ejercicio de la acción penal, a condición de que haya transcurrido un plazo igual al de la prescripción de los delitos de que se trate, conforme al Código Penal Federal, sin que pueda ser menor de tres ni mayor de doce años, contados a partir de que dicha resolución haya quedado firme; y d) el Ministerio Público no podrá proporcionar información a quien no esté legitimado, una vez que haya ejercido la acción penal. Ahora bien, la restricción de acceso a la averiguación previa contenida en el artículo 16, párrafos segundo, tercero y sexto, del Código Federal de Procedimientos Penales no resulta "proporcional", al no existir una adecuada ponderación entre los principios en juego, esto es, entre el derecho de acceso a la información pública y el fin y objeto que busca con su restricción, específicamente el interés público o general inmerso en la función pública de investigación y persecución de los delitos. Lo anterior es así, porque si bien es cierto que la regla de máxima publicidad que rige el derecho de acceso a la información no es absoluta, pues existen excepciones tratándose del interés público o general, también lo es que éste, como concepto jurídico indeterminado, sirve para validar la restricción establecida en los preceptos reclamados. Ello, porque dicho numeral no establece cuáles son las razones específicas de interés público que autorizan a reservar toda la información contenida en las averiguaciones previas. Así, al establecer el legislador un supuesto general de que toda la información contenida en la averiguación previa debe considerarse en reserva, sin decir qué se entiende por interés público, impide que el órgano respectivo pueda discernir su actuar, fundando y motivando su determinación para considerar las condiciones en las que se encuentra o no reservada la información"³⁵.

4. La excepción a la excepción: el acceso a la información, aun tratándose de averiguaciones previas, en casos en que se investiguen hechos que constituyan graves violaciones a derechos humanos

Como ha sido debidamente expuesto, en materia de derecho a la información pública, la regla general en un Estado democrático de derecho debe ser el acceso y máxima publicidad de la información; sin embargo, la regla general presenta algunas excepciones, las cuales, por mandato constitucional, deben estar previstas en leyes en sentido formal y material.

Una de estas excepciones es el caso de las averiguaciones previas, cuyo contenido debe considerarse como "estrictamente reservado", en términos de lo dispuesto en los artículos 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, 13, fracción V, y 14, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

³⁵ Época: Décima Época, Registro: 2003923, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CCXVI/2013 (10a.), Página: 552.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Ahora bien, esta limitante tampoco puede considerarse como absoluta y presenta una excepción³⁶ –de modo que estamos ante una excepción a la excepción– consistente en que, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, **no puede alegarse el carácter de reservado cuando la averiguación previa investigue hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.** Por esta razón resulta inexacto lo argumentado por la Procuraduría General de la República o el IFAI en el sentido de que las averiguaciones previas y todo lo que esté relacionado con ellas, independientemente de su contenido o naturaleza, se consideran estrictamente reservados, pues dicha afirmación soslaya la excepción a la excepción antes planteada.

Las averiguaciones previas se mantienen reservadas en atención a que la difusión de la información contenida en ellas podría afectar la persecución de delitos y, con ello, al sistema de impartición de justicia. A pesar de lo anterior, **la ley previó como excepción a la reserva de las averiguaciones previas aquellos casos extremos en los cuales el delito perseguido es de tal gravedad que el interés público en mantener la averiguación previa en reserva se ve superado por el interés de la sociedad en su conjunto de conocer todas las diligencias que se estén llevando a cabo para la oportuna investigación, detención, juicio y sanción de los responsables,** tal como lo reconoció la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo en Revisión 168/2011.

Estos casos de excepción son las investigaciones sobre: *(i)* graves violaciones a derechos humanos; y *(ii)* delitos o crímenes de lesa humanidad.

Por lo anterior **cobra una especial relevancia la necesidad de permitir el acceso a la información que conste en averiguaciones**

³⁶ La Ley sólo prevé una excepción en el que concede acceso a información pública que se encuentre clasificada como reservada. Adicionalmente, el artículo 15 de la Ley prevé dos casos en los cuales la información podrá ser desclasificada: *(i)* cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación; o *(ii)* cuando haya transcurrido el período de reserva.

previas que investiguen hechos que constituyan graves violaciones a derechos humanos o crímenes de lesa humanidad, pues estos supuestos no sólo afectan a las víctimas y ofendidos en forma directa por los hechos antijurídicos, sino que ofenden a toda la sociedad, precisamente por su gravedad y por las repercusiones que implican.

En este sentido, se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el *Caso Radilla Pacheco vs México*, al interpretar el artículo 14, fracción III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, al señalar que no se considera información reservada las averiguaciones previas que investiguen violaciones graves violaciones a derechos humanos:

257. En todo caso, el Tribunal destaca que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental vigente en México, efectivamente, en el artículo 14, fracción III, dispone que se considerará como información reservada "las averiguaciones previas". Sin embargo, en esa misma disposición, dicha Ley también establece que "[n]o podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad".

258. Tomando en cuenta lo anterior, y en aplicación del artículo 29 b) de la Convención Americana, la Corte considera que debe entenderse que el derecho de las víctimas en este caso a obtener copias de la averiguación previa conducida por la Procuraduría General de la República no está sujeto a reservas de confidencialidad, en tanto que la misma se refiere a la investigación de delitos constitutivos de graves violaciones a los derechos humanos, como lo es la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco. De esta manera, las víctimas en el presente caso deben tener derecho al acceso al expediente y a solicitar y obtener copias del mismo, ya que la información contenida en aquél no está sujeta a reserva.

5. Connotación de las graves violaciones a los derechos humanos y los delitos de lesa humanidad.

Ahora bien, es necesario precisar el concepto de las violaciones graves a derechos humanos y los delitos de lesa humanidad a fin de dotar de contenido al artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

El Título Tercero del Código Penal Federal tipifica como delitos "contra la humanidad" la violación a los deberes de humanidad (respecto de prisioneros y rehenes de guerra)³⁷ y el genocidio³⁸.

Adicionalmente, el Estado mexicano ratificó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, adoptado en la capital italiana el diecisiete de julio de mil novecientos noventa y ocho. Por lo anterior, el treinta y uno de diciembre de dos mil cinco, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se promulgó dicho Estatuto, el cual define qué son los delitos de lesa humanidad y establece un catálogo sobre las conductas que deberán considerarse como tales.

"Artículo 7. Crímenes de lesa humanidad"

1. A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por "crimen de lesa humanidad" cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque:

- a) Asesinato;
- b) Exterminio;
- c) Esclavitud;
- d) Deportación o traslado forzoso de población;
- e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional;
- f) Tortura;
- g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable;
- h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo 3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte;
- i) Desaparición forzada de personas;
- j) El crimen de apartheid;
- k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.

³⁷ Código Penal Federal.

Artículo 149.- Al que violare los deberes de humanidad en los prisioneros y rehenes de guerra, en los heridos, o en los hospitales de sangre, se le aplicará por ese sólo hecho: prisión de tres a seis años, salvo lo dispuesto, para los casos especiales, en las leyes militares.

³⁸ Código Penal Federal.

Artículo 149-Bis.- Comete el delito de genocidio el que con el propósito de destruir, total o parcialmente a uno o más grupos nacionales o de carácter étnico, racial o religioso, perpetrare por cualquier medio, delitos contra la vida de miembros de aquellos, o impusiere la esterilización masiva con el fin de impedir la reproducción del grupo.

Por tal delito se impondrán de veinte a cuarenta años de prisión y multa de quince mil a veinte mil pesos.

Si con idéntico propósito se llevaren a cabo ataques a la integridad corporal o a la salud de los miembros de dichas comunidades o se trasladaren de ellas a otros grupos menores de diez y seis años, empleando para ello la violencia física o moral, la sanción será de cinco a veinte años de prisión y multa de dos mil a siete mil pesos.

Se aplicarán las mismas sanciones señaladas en el párrafo anterior, a quien con igual propósito someta intencionalmente al grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial.

En caso de que los responsables de dichos delitos fueran gobernantes, funcionarios o empleados públicos y las cometieren en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, además de las sanciones establecidas en este artículo se les aplicarán las penas señaladas en el artículo 15 de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

2. A los efectos del párrafo 1:

a) Por "ataque contra una población civil" se entenderá una línea de conducta que implique la comisión múltiple de actos mencionados en el párrafo 1 contra una población civil, de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer esos actos o para promover esa política;

[...];

3. [...].

Consecuentemente, se considera como **crimen de lesa humanidad** cualquiera de los delitos incluidos en el catálogo previsto en el artículo 7º, párrafo primero, del Estatuto de Roma –que incluye la desaparición forzada de personas– siempre y cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque; entendiéndose por ataque generalizado contra la población civil la línea de conducta que implique la comisión de actos mencionados en el catálogo de referencia contra una multiplicidad de personas dentro de dicha población; mientras que por sistemático debe entenderse que los actos se cometan de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer esos actos o para promover esa política, es decir, en seguimiento de un plan preconcebido, que excluiría a aquellos actos cometidos al azar.

Respecto a las **graves violaciones a derechos humanos**, resulta fundamental acudir a la interpretación que sobre el tema han elaborado tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado, al igual que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, criterios sobre qué debe entenderse por violaciones graves a derechos humanos, tal y como se observa en el párrafo 139 del *Caso Radilla Pacheco Vs. México*:

"139. En el derecho internacional la jurisprudencia de este Tribunal ha sido precursora de la consolidación de una perspectiva comprensiva de la gravedad y el carácter continuado o permanente y autónomo de la figura de la desaparición forzada de personas. La Corte ha reiterado que ésta constituye una violación múltiple de varios derechos protegidos por la Convención Americana que coloca a la víctima en un estado de completa indefensión, acarreando otras vulneraciones conexas, siendo particularmente grave cuando forma parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado. La desaparición forzada implica un craso abandono de los principios esenciales en que se



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

fundamenta el Sistema Interamericano, y su prohibición ha alcanzado carácter de jus cogens³⁹

Ahora bien, del análisis de las consideraciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se desprende que la clasificación de violaciones a derechos humanos como "graves" atiende más a criterios cualitativos que cuantitativos.

Aún y cuando en muchos casos dichas violaciones sí se presentan en contextos generalizados de violencia, se considera que la "gravedad" radica, esencialmente en que se presenten las siguientes características: (i) multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; (ii) especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados; y (iii) una participación importante del Estado (al ser los actos cometidos por agentes estatales o con la acquiescencia⁴⁰, tolerancia⁴¹ o apoyo del Estado).

En este sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo en Revisión 168/2011 señaló lo siguiente:

"De lo anterior se desprende que el criterio cualitativo de la Corte Interamericana coincide con el de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues en ambos casos se reconocen como graves violaciones a derechos humanos, delitos que revisten ciertas características que los dotan de una trascendencia social, afectando no sólo a la víctima sino a toda la sociedad, por la intensidad de la ruptura que representan para el orden constitucional".

6. Decisiones del Sistema Universal, Interamericano e Interno para la Protección de los Derechos Humanos sobre los casos de los secuestros y asesinatos de los migrantes en México.

Respecto a la gravedad de las violaciones a los derechos fundamentales de los migrantes se han pronunciado diversas instancias nacionales como internacionales.

³⁹ Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco*, párr. 139.

⁴⁰ **acquiescencia.** (Del lat. *acquiescentia*). 1. f. Asenso, consentimiento.

⁴¹ **tolerar.**

(Del lat. *tolerāre*).

1. tr. Sufrir, llevar con paciencia.

2. tr. Permitir algo que no se tiene por lícito, sin aprobarlo expresamente.

3. tr. Resistir, soportar, especialmente un alimento, o una medicina.

4. tr. Respetar las ideas, creencias o prácticas de los demás cuando son diferentes o contrarias a las propias.

Se ha señalado por diversas organizaciones que el reclutamiento forzado de personas migrantes, particularmente de hombres jóvenes, es una clara amenaza contra la vida, la seguridad y la integridad. Algunos sufren esta condición cuando no cuentan con nadie que pueda pagar su rescate; sin embargo, hay otros que han sido privados de su libertad con el único propósito de obligarlos a realizar actividades ilícitas. Los testimonios de los sobrevivientes dan cuenta de la magnitud de esta problemática en los estados de Tamaulipas, Zacatecas, y Coahuila, así como en la ciudad de Monterrey, Nuevo León⁴².

Los relatos señalan que las personas migrantes son utilizadas para combatir frontalmente contra otros grupos del crimen organizado o contra las fuerzas federales.

Algunos son llevados a los campos de entrenamiento, otros son llevados directamente a los enfrentamientos y dotados de armas de fuego, sepan o no utilizarlas. De acuerdo con lo narrado por las víctimas, los migrantes son preferidos por la delincuencia organizada, pues suponen que han pertenecido al ejército, a la guerrilla, o a las pandillas en Centroamérica⁴³.

Distintos testimonios recabados por casas de migrantes dan cuenta de la tortura física y psicológica que las personas migrantes víctimas de secuestro han sufrido. Golpizas y "tablazos", así como la privación de alimentos, el mantenerlos desnudos, la restricción de necesidades fisiológicas, la privación del sueño y el ser amenazados con armas, machetes o cuchillos de manera constante, son, con frecuencia, ejemplos del ejercicio de la tortura física. Estos actos van acompañados de humillaciones, insultos, burlas y agresiones sexuales, pero también de la obligación de golpear a sus propios compañeros, de presenciar asesinatos y violaciones sexuales; todas ellas, formas de tortura psicológica⁴⁴.

⁴² Cuaderno coeditado por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. y la Casa del Migrante de Saltillo, <http://centroprodh.org.mx> prodh@centroprodh.org.mx, Saltillo, Coahuila, Primera edición: México, D.F., diciembre de 2011.

⁴³ Idem.

⁴⁴ Idem.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Al respecto, se advierte que diversas instancias nacionales e internacionales, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de las Naciones Unidas, la Relatoría sobre los derechos de los migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de las Naciones Unidas, han manifestado su preocupación por los hechos acontecidos con los migrantes.

A continuación se procede a indicar dichas decisiones de los organismos nacionales e internacionales.

a. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en contra de migrantes de 2009 y 2011.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos antes de que se hallaran las fosas clandestinas en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta Nuevo León, había mostrado su preocupación en torno a los migrantes como víctimas de delitos perpetrados por la delincuencia organizada con apoyo o tolerancia del Estado.

En el informe especial de la CNDH de 2009 se aseveró lo siguiente:

*“Durante los seis meses en que se desarrolló la presente investigación, este organismo nacional tuvo conocimiento de 198 casos de secuestro de migrantes, con un promedio de 33 eventos por mes, lo que representa más de un evento de secuestro cada día; asimismo, se obtuvo información que indica que el número de migrantes que fueron víctimas de privación de su libertad fue de **9,758 personas**, es decir, más de 1,600 secuestrados por mes.*

(...)

De estos datos se desprende que el secuestro de migrantes es realizado mayormente por la delincuencia organizada, que cuenta con redes y recursos para la comisión del ilícito. La participación de autoridades mexicanas en el secuestro de al menos 91 migrantes revela que existen lazos de complicidad entre la delincuencia y algunos agentes del Estado”.

Como lo asentó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que el secuestro de migrantes es realizado mayormente por la delincuencia organizada, que cuenta con redes y recursos para la comisión del ilícito.

Asimismo, advirtió la participación de autoridades mexicanas en el secuestro de migrantes, por lo que hizo ver la existencia de lazos de complicidad entre la delincuencia y algunos agentes del Estado.

Por su parte, en el Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en contra de migrantes de 2011, se precisó lo siguiente:

"En un periodo de seis meses, de abril a septiembre de 2010, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos documentó un total de 214 eventos de secuestro, de los cuales, según el testimonio de las víctimas y testigos de hechos, resultaron 11,333 víctimas. Esta cifra refleja que no han sido suficientes los esfuerzos gubernamentales por disminuir los índices del secuestro en perjuicio de la población migrante".

b. Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de las Naciones Unidas.

Internacionalmente, han trascendido los hechos sucedidos en nuestro país, en la cual diversos organismos internacionales han mostrado preocupación en torno a la situación de los migrantes.

Al respecto, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de las Naciones Unidas, en su 14º período de sesiones, del 4 al 8 de abril de 2011, se pronunció sobre este tema en específico, señalando lo siguiente:

"28. El Comité expresa su profunda preocupación por el alarmante número de secuestros y extorsiones de que han sido víctimas los trabajadores migratorios indocumentados provenientes de la Frontera Sur, así como por los actos de tortura y tratos crueles inhumanos y degradantes, las desapariciones y muertes de que han sido víctimas, principalmente por parte de grupos delincuenciales nacionales e internacionales organizados. Le preocupa, asimismo, al Comité las alegaciones de que en estas violaciones de derechos humanos participan autoridades públicas, o que se lleven a cabo mediante la complicidad o con la aquiescencia y/o connivencia de autoridades federales, estatales y municipales. Preocupa además que la violencia contra los migrantes se haya extendido más allá de las zonas fronterizas y que abarque las principales rutas de tránsito de la población migrante. El Comité toma nota de las diferentes acciones tomadas por las autoridades ante el fenómeno de secuestro de migrantes. Sin embargo, le preocupa que prevalezca la impunidad de estos crímenes, en especial de los casos paradigmáticos como el secuestro y asesinato de 72 migrantes centroamericanos y sudamericanos ocurrido en agosto de 2010

en Tamaulipas, y el secuestro de 40 trabajadores migratorios ocurrido en el estado de Oaxaca en diciembre de 2010.

29. El Comité recomienda que el Estado parte incremente sus esfuerzos para prevenir los secuestros de trabajadores migratorios



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

indocumentados y las otras violaciones [graves] de derechos humanos y abusos que enfrentan; se investiguen seria y diligentemente los actos y se sancione a los responsables de estos crímenes, con penas adecuadas a la gravedad del delito. El Comité también recomienda que se repare adecuadamente a las víctimas y/o sus familiares. En el caso de que aparezcan involucrados agentes del Estado en estas acciones, el Comité recomienda que, además de las sanciones penales, se les siga además el procedimiento disciplinario correspondiente. El Estado parte debe tomar medidas concretas para el esclarecimiento de los casos paradigmáticos arriba mencionados, incluyendo aquellos en los que aparezcan indicios de participación de funcionarios públicos”.

Como se advierte de lo anterior, el Comité manifestó su profunda preocupación por el alarmante número de secuestros y extorsiones de que han sido víctimas los trabajadores migratorios indocumentados provenientes de la Frontera Sur, así como por los actos de tortura y tratos crueles inhumanos y degradantes, las desapariciones y muertes de que han sido víctimas, principalmente por parte de grupos delincuenciales nacionales e internacionales organizados.

Asimismo, expresó su preocupación en torno a las alegaciones de que en estas violaciones de derechos humanos participan autoridades públicas, o que se lleven a cabo mediante la complicidad o con la aquiescencia y/o connivencia de autoridades federales, estatales y municipales. Le preocupa además que la violencia contra los migrantes se haya extendido más allá de las zonas fronterizas y que abarque las principales rutas de tránsito de la población migrante.

Indicó también que prevalece la impunidad de estos crímenes, en especial de los casos paradigmáticos como el secuestro y asesinato de 72 migrantes centroamericanos y sudamericanos ocurrido en agosto de 2010 en Tamaulipas, y el secuestro de 40 trabajadores migratorios ocurrido en el estado de Oaxaca en diciembre de 2010.

c. Observaciones preliminares de la Relatoría sobre los derechos de los migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El 2 de agosto de 2011, la Relatoría sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), indicó lo siguiente sobre el

tema de la situación de inseguridad de los migrantes en México, la cual, por su importancia se cita *in extenso*:

“Situación de Inseguridad de los Migrantes

La principal preocupación de la Relatoría es la grave situación de inseguridad de los migrantes. Según información recibida del Estado, de organizaciones de la sociedad civil, y a través de testimonios de migrantes y de sus familiares, los migrantes en México son víctimas de desapariciones forzadas, asesinatos, explotación sexual, secuestros y discriminación, entre otras violaciones a sus derechos.

Según información de público conocimiento, en los últimos meses fueron descubiertas fosas clandestinas con numerosos cadáveres que confirmaron la existencia de masacres. La Relatoría recibió el testimonio de migrantes que fueron secuestrados y lograron escapar, así como de personas que buscan a familiares que intentaron emigrar y de los cuales no tienen noticias desde hace meses e incluso años. En San Fernando, Estado de Tamaulipas, la delegación visitó las estaciones de autobús donde se registraron varios episodios de secuestros de personas en marzo de 2011. La delegación recibió a cientos de personas que se trasladaron desde El Salvador, Honduras y Guatemala en la Caravana Paso a Paso hacia la Paz, la cual estaba compuesta por 500 personas, entre ellas 150 familiares de migrantes desaparecidos y migrantes que fueron secuestrados. Los testimonios recibidos revelan la tragedia de los migrantes en su tránsito por México.

De especial preocupación fueron los testimonios de personas que dijeron haber sido detenidas por funcionarios del Instituto Nacional de Migración y/o por policías que los habrían entregado a bandas criminales. Sobre este particular, y considerando la información sobre la existencia de numerosos secuestros, la Relatoría insta al Estado de México a investigar la posible vinculación de agentes

estatales en violaciones a los derechos humanos, obligación que se deriva tanto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, tratados de los cuales el Estado de México es parte. En este sentido, la Relatoría considera que la detención de 17 policías municipales de San Fernando, Tamaulipas, en el marco de las investigaciones por el hallazgo de fosas clandestinas constituye una señal positiva de la voluntad del Estado para investigar, procesar y sancionar a los responsables de estos delitos.

La CIDH recibió el testimonio de una mujer que fue secuestrada y que, durante su cautiverio, fue testigo de la matanza de decenas de personas. Otra mujer relató que durante su secuestro era obligada a golpear a otras migrantes con maderos, mientras que otras mujeres eran obligadas a golpearla a ella. La delegación escuchó testimonios de migrantes que estuvieron secuestradas junto a varios centenares de personas; una de ellas dijo que estuvo retenida en una casa en un medio rural junto a unas 200 personas y otra señaló que había unas 400 personas secuestradas junto a ella. La Relatoría escuchó el testimonio de madres que buscan a sus hijos desaparecidos, así como de esposas, hermanos y hermanas buscando a sus seres queridos. Se recibieron testimonios de violaciones sexuales y violaciones sexuales múltiples durante el período del secuestro. Otro testimonio describió el caso de un migrante que fue secuestrado y cuya familia se vio obligada a vender el terreno en que vivía para poder pagar el rescate. Explicaron que tras su liberación, su familia continúa bajo amenaza y pagando un monto mensual a los secuestradores. La Relatoría escuchó testimonios coincidentes en cuanto a la existencia de secuestros extorsivos, secuestros con fines de explotación sexual, trata y tráfico de personas. En general, las personas que brindaron estos testimonios a la CIDH indicaron que no han denunciado estas situaciones a las autoridades por temor a sufrir represalias de parte de la delincuencia organizada o de agentes estatales. Por su parte, los migrantes y familiares de migrantes que presentaron denuncias expresaron su escepticismo sobre la posibilidad de



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

que las investigaciones avancen y las personas responsables sean juzgadas y sancionadas”.

Como se advierte de las observaciones de la Comisión Interamericana de Derechos los migrantes son víctimas de **desapariciones forzadas, asesinatos, explotación sexual, secuestros y discriminación**, entre otras violaciones a sus derechos.

Indicó que según información de público conocimiento, en los últimos meses fueron descubiertas fosas clandestinas con numerosos cadáveres que confirmaron la existencia de masacres. La Relatoría recibió el testimonio de migrantes que fueron secuestrados y lograron escapar, así como de personas que buscan a familiares que intentaron emigrar y de los cuales no tienen noticias desde hace meses e incluso años.

Asimismo, expresó su preocupación por los testimonios de personas que dijeron haber sido detenidas por funcionarios del Instituto Nacional de Migración y/o por policías que los habrían entregado a bandas criminales. Sobre este particular, y considerando la información sobre la existencia de numerosos secuestros, la Relatoría instó al Estado de México a investigar la posible vinculación de agentes estatales en violaciones a los derechos humanos, obligación que se deriva tanto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, tratados de los cuales el Estado de México es parte.

d. Observaciones preliminares sobre la visita oficial a México del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de las Naciones Unidas.

Por su parte el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de las Naciones Unidas, en su visita oficial a México del 22 de abril al 2 de mayo del 2013, expresó lo siguiente:

“3.2.Migrantes Según la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), 170 inmigrantes han sido asesinados en el país desde 2005, incluyendo la muerte masiva de 72 inmigrantes en agosto de 2010 en San Fernando, Tamaulipas. Al parecer, existe un vínculo directo entre las desapariciones y asesinatos de migrantes, el crimen organizado y la

complicidad de la policía de investigación y otras autoridades. Refugios de migrantes han sido objeto de múltiples ataques por parte de la delincuencia organizada y han recibido medidas de prevención insuficientes sin responsabilidades para los perpetradores. Los migrantes tienen miedo de llevar los casos ante la policía. Por lo tanto, persiste una impunidad crónica”.

Dicho relator, indicó que aparentemente existía un vínculo directo entre las **desapariciones y asesinatos de migrantes, el crimen organizado y la complicidad de la policía de investigación y otras autoridades.**

Asimismo, precisó que los refugios de migrantes han sido objeto de múltiples ataques por parte de la delincuencia organizada y han recibido medidas de prevención insuficientes sin responsabilidades para los perpetradores.

Por último, sentenció lo siguiente: “Por lo tanto, persiste una impunidad crónica”.

Como se advierte de lo anterior, existe un **consenso** por parte de los organismos nacionales e internacionales sobre las graves violaciones a derechos humanos cometidas en contra de los migrantes (desapariciones forzadas, tortura, homicidios, etc), así como con la inactividad, aquiescencia y tolerancia, e inclusive participación, mostrada elementos de seguridad de nuestro país.

7. Caso en concreto. Violaciones graves de derechos humanos y apertura de las averiguaciones previas.

Ahora bien, en el presente caso este juzgador considera que se violó en perjuicio de la fundación quejosa el derecho al acceso a la información, por las siguientes razones:

7.1. El IFAI sí tiene facultades para pronunciarse *prima facie* sobre violaciones graves de derechos humanos respecto de los hechos consignados en averiguaciones previas.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Contrario a lo asentado por el IFAI, dicho Instituto sí cuenta con facultades para pronunciarse *prima facie* sobre las violaciones graves de derechos humanos **únicamente para efectos de asumir y ejercer sus propias competencias en materia de acceso a la información de las averiguaciones previas.**

En este sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo en Revisión 168/2011 expresó lo siguiente:

"Al respecto, esta Sala observa que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que las averiguaciones previas sobre hechos posiblemente constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad carecen del carácter de información reservada. **Esto no quiere decir que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública cuente con facultades para determinar si se han actualizado las hipótesis antes descritas, ni quiénes serían los responsables.**

En primer término, los criterios bajo los cuales se consideran ciertos hechos como graves violaciones a derechos humanos han sido definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mientras que los delitos de lesa humanidad se encuentran tipificados en el Código Penal Federal y en el Estatuto de Roma. Así, la determinación correspondiente la harán las propias autoridades investigadoras, que en este caso fue la Procuraduría General de la República, de modo que cualquier eventual pronunciamiento por parte del Instituto tendrá naturaleza *prima facie* y se circunscribirá en las propias conclusiones de la autoridad investigadora, según consten en el expediente de averiguación previa. (...) **Adicionalmente, la calificación de los hechos dentro de alguna de las categorías en comento podrá realizarse por la autoridad judicial competente.**

Como se advierte de lo anterior, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia asentó que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que las averiguaciones previas sobre hechos posiblemente constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad carecen del carácter de información reservada. Precisó que esto no quiere decir que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública cuente con facultades para determinar si se han actualizado las hipótesis antes descritas, ni quiénes serían los responsables; sin embargo, apuntó que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública sí tiene competencia para pronunciarse *prima facie* sobre el hecho consistente en si una averiguación previa versa o no sobre violaciones graves a derechos humanos, aunque exclusivamente para efectos de brindar o no acceso a la información solicitada.

Ahora bien, toda vez que el IFAI, contrario a Derecho indicó que carece de facultades para pronunciarse sobre las violaciones graves de derechos humanos en las averiguaciones previas, este juzgador en atención al artículo 1° constitucional, respecto al deber de respetar los derechos humanos dentro del ámbito de sus competencias, se pronunciará sobre las violaciones graves de derechos humanos tal como lo reconoció la Primera Sala del Alto Tribunal en el Amparo en Revisión 168/2011, en que consideró que la calificación de los hechos dentro de alguna de las categorías en comento puede realizarse por la autoridad judicial competente.

7.2. Violaciones graves de derechos humanos de los migrantes para efectos del acceso a la información de las averiguaciones previas en el caso en concreto.

Como se indicó anteriormente, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad⁴⁵.

Ahora bien, a la luz del derecho fundamental a la verdad, este juzgador encuentra que los migrantes han sido objeto de **violaciones graves** de derechos humanos tal como lo pusieron de manifiesto la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de las Naciones Unidas, las Observaciones preliminares de la Relatoría sobre los derechos de los migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de las Naciones Unidas.

⁴⁵ Artículo 14. También se considerará como información reservada:

(...)

III. Las averiguaciones previas;

(...)

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Al respecto, dichas instancias nacionales e internacionales documentaron una serie de actos *per se* generadores de violaciones graves de derechos humanos, tales como las:

- Desapariciones forzadas.
- Tortura.
- Homicidio
- Violación y abuso sexual.
- Secuestro.

En contra de una población en específico que es la población **migrante**.

En este sentido, se satisfacen los requisitos señalados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación para evidenciar una violación grave de derechos humanos:

- (i) **Multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo:** como se advirtió los migrantes en distintas situaciones y diversos estados han sido víctimas de la delincuencia organizada; y en este sentido, se han encontrado diversos restos de los migrantes en fosas clandestinas en diversos puntos del país como en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León.
- **Especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los hechos afectados:** se han documentado diversas violaciones especialmente graves de derechos humanos, tales como **desapariciones forzadas**, tortura, homicidio, violación y abuso sexual, y secuestro en contra de los migrantes.
- (ii) **Participación importante del Estado:** la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de las Naciones Unidas, las Observaciones preliminares de la Relatoría sobre los derechos de los migrantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y el Relator Especial

sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de las Naciones Unidas, han expresado la **aquiescencia, tolerancia** e inclusive se ha advertido la participación de agentes estatales en dichos acontecimientos.

Al respecto, debe señalarse que la prohibición de la tortura y de cualesquiera penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como la las desapariciones forzadas de personas, subsiste en todas las circunstancias; pertenece, hoy día, al dominio del *jus cogens* internacional⁴⁶.

Frente al fenómeno creciente de "secuestro" y privación arbitraria de la vida de la que son sujetos los migrantes irregulares hay que recordar que la Corte Interamericana ha considerado que la desaparición forzada implica una violación de la libertad personal; empero, también entraña vulneración de la integridad; en efecto, el aislamiento prolongado y la incomunicación coactiva constituyen un tratamiento cruel e inhumano. La desaparición afecta todas las dimensiones de la integridad.

Por ende, este juzgador considera ***prima facie*** que sí existieron **violaciones graves a los derechos humanos exclusivamente** para efectos del acceso a la información sobre las averiguaciones previas en relación a los hechos acontecidos en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León⁴⁷.

Inclusive, si el IFAI tenía dudas al respecto, las autoridades deben regirse por los principios de buena fe, de máxima divulgación y como lo señala la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Gomes Lund vs Brasil* respecto a violaciones graves de derechos humanos: **"ante la duda o el vacío legal debe primar el derecho de acceso a la información"**:

"230. Asimismo, para garantizar el ejercicio pleno y efectivo de este derecho es necesario que la legislación y la gestión estatales se rijan por los

⁴⁶ "Derechos de los migrantes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", escrito por Julieta Morales Sánchez editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2011.

⁴⁷ Corroborar lo anterior, el libro de "Derechos de los migrantes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", escrito por Julieta Morales Sánchez editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁴⁷, que indicó que: "Algunos de los "secuestros" de migrantes podrían encuadrar **en esta categoría**".

bien al no establecer excepciones a la reserva de las averiguaciones previas, como por ejemplo, cuando se investiguen hechos consistentes en violaciones graves a derechos humanos, resulta inconstitucional, pues impide ponderar y valorar mediante la debida fundamentación y motivación, el proporcionarla o no, en tanto que su divulgación ponga en riesgo o pueda causar un perjuicio real al objetivo o principio que trata de salvaguardar.

Apoya la anterior consideración, la tesis 1a. CCXVI/2013 (10a.), de la Primera Sala del Alto Tribunal de rubro y texto siguiente:

"AVERIGUACIÓN PREVIA. LA RESTRICCIÓN A SU ACCESO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y SEXTO, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, ES DESPROPORCIONAL. El precepto citado establece que: a) al expediente de averiguación previa sólo tendrán acceso el inculpado, su defensor, así como la víctima u ofendido o su representante legal; b) la documentación y los objetos contenidos en ella son estrictamente reservados; c) para efectos de acceso a la información pública gubernamental únicamente deberá proporcionarse una versión pública de la resolución de no ejercicio de la acción penal, a condición de que haya transcurrido un plazo igual al de la prescripción de los delitos de que se trate, conforme al Código Penal Federal, sin que pueda ser menor de tres ni mayor de doce años, contados a partir de que dicha resolución haya quedado firme; y d) el Ministerio Público no podrá proporcionar información a quien no esté legitimado, una vez que haya ejercido la acción penal. Ahora bien, la restricción de acceso a la averiguación previa contenida en el artículo 16, párrafos segundo, tercero y sexto, del Código Federal de Procedimientos Penales no resulta "proporcional", al no existir una adecuada ponderación entre los principios en juego, esto es, entre el derecho de acceso a la información pública y el fin y objeto que busca con su restricción, específicamente el interés público o general inmerso en la función pública de investigación y persecución de los delitos. Lo anterior es así, porque si bien es cierto que la regla de máxima publicidad que rige el derecho de acceso a la información no es absoluta, pues existen excepciones tratándose del interés público o general, también lo es que éste, como concepto jurídico indeterminado, sirve para validar la restricción establecida en los preceptos reclamados. Ello, porque dicho numeral no establece cuáles son las razones específicas de interés público que autorizan a reservar toda la información contenida en las averiguaciones previas. Así, al establecer el legislador un supuesto general de que toda la información contenida en la averiguación previa debe considerarse en reserva, sin decir qué se entiende por interés público, impide que el órgano respectivo pueda discernir su actuar, fundando y motivando su determinación para considerar las condiciones en las que se encuentra o no reservada la información"⁴⁸.

Este juzgador precisa que se realiza el **control oficioso** del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, sin que sea necesario analizar la procedencia del amparo contra leyes porque la declaratoria de

⁴⁸ Época: Décima Época, Registro: 2003923, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XXII, Julio de 2013, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CCXVI/2013 (10a.), Página: 552.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

principios de buena fe y de máxima divulgación, de modo que toda la información en poder del Estado se presume pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones.

Igualmente, toda denegatoria de información debe ser motivada y fundamentada, correspondiendo al Estado la carga de la prueba referente a la imposibilidad de relevar la información, y ante la duda o el vacío legal debe primar el derecho de acceso a la información.

7.3. Inconstitucionalidad del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Como se advirtió de los antecedentes del acto reclamado, el IFAI sustentó su decisión basándose en el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, el cual como se refirió anteriormente, ha sido declarado inconstitucional por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **al violar el derecho a la información.**

Dicho dispositivo legal establece que: **a)** al expediente de averiguación previa sólo tendrán acceso el inculpado, su defensor, así como la víctima u ofendido o su representante legal; **b)** la documentación y los objetos contenidos en ella son estrictamente reservados; **c)** para efectos de acceso a la información pública gubernamental únicamente deberá proporcionarse una versión pública de la resolución de no ejercicio de la acción penal, a condición de que haya transcurrido un plazo igual al de la prescripción de los delitos de que se trate, conforme al Código Penal Federal, sin que pueda ser menor de tres ni mayor de doce años, contados a partir de que dicha resolución haya quedado firme; y **d)** el Ministerio Público no podrá proporcionar información a quien no esté legitimado, una vez que haya ejercido la acción penal.

Ahora bien, el derecho de acceso a la información pública no es absoluto y encuentra sus límites en el interés público, la vida privada y la información referida a los datos personales; de ahí que el precepto señalado vulnera este derecho, toda vez que prevé que toda la información contenida en la averiguación previa debe considerarse reservada.

En este sentido, dicho dispositivo al no contener criterios que permitan determinar casuísticamente cuál es la información que debe reservarse o



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

inconstitucionalidad se hace en las consideraciones de esta sentencia e impacta exclusivamente a la resolución reclamada.

En efecto, de conformidad con el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el control difuso de constitucionalidad/convencionalidad sólo trasciende al acto de aplicación, en tanto que la inaplicación de la norma cuya inconventionalidad se declara sólo trasciende a una inconstitucionalidad indirecta del acto reclamado, por lo que es innecesario llamar a juicio a las autoridades emisoras de la norma cuya inconventionalidad se demanda, pues no habrá una declaratoria de inconstitucionalidad de ésta, sino sólo su inaplicación respecto del acto reclamado.

Apoya la anterior consideración, la tesis P. V/2013 (10a.) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

"CONTROL DIFUSO DE CONVENCIONALIDAD LA INAPLICACIÓN DE LA NORMA CUYA INCONVENTIONALIDAD SE DECLARA SÓLO TRASCIENDE A UNA INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA DEL ACTO RECLAMADO AL NO EXISTIR LA DECLARATORIA RELATIVA. En materia de derechos humanos puede analizarse la contradicción entre una norma general interna y un tratado internacional a través del juicio de amparo, pues si bien es cierto que los juzgadores federales cuentan con facultades constitucionales para realizar el control concentrado en términos de los artículos 103, 105 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también lo es que las tienen para efectuar el control de convencionalidad con motivo de lo previsto en los artículos 1o. y 133, última parte, de la propia Constitución, así como de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*, y por el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el asunto varios 912/2010, del que derivó la tesis P. LXVII/2011 (9a.), de rubro: "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD." Lo anterior significa que una vez que el juzgador realice el control de convencionalidad y determine que una norma interna es contraria a determinado derecho humano contenido en un tratado internacional e, incluso, a la interpretación efectuada al respecto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, debe analizar el acto reclamado prescindiendo del precepto de derecho interno y aplicando el instrumento internacional en materia de derechos humanos. En ese sentido, es innecesario reflejar la inconventionalidad de una norma de derecho interno en los puntos resolutivos de la sentencia en la que se hace dicho pronunciamiento, pues éste sólo trasciende al acto de aplicación, en tanto que el control de convencionalidad no puede llegar más allá de la inaplicación de la norma interna en el caso específico; esto es, la inaplicación de la norma cuya inconventionalidad se declara sólo trasciende a una inconstitucionalidad indirecta del acto reclamado, por lo que es innecesario llamar a juicio a las autoridades emisoras de la norma cuya inconventionalidad se demanda, pues no habrá una declaratoria de inconstitucionalidad de ésta, sino sólo su inaplicación respecto del acto

reclamado⁴⁹.

Por este motivo, el Instituto Federal de Acceso a la Información violó el derecho a la debida fundamentación y motivación del acto reclamado, al basar su decisión en el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales el cual viola el derecho al acceso a la información, y por ende, omitió fundar y motivar la prevalencia en el caso en concreto de la divulgación de la averiguación previa por las violaciones graves a los derechos humanos.

e.3. Conclusión.

Este juzgador constitucional considera que cuando existan **violaciones graves a derechos humanos**, éstas afectan a toda la colectividad, por lo que debe operar una excepción a la restricción de la información de las averiguaciones previas, puesto que la sociedad está interesada en conocer la verdad histórica de los hechos, y exigir la rendición de cuentas para que la investigación sea llevada con la debida diligencia a fin de sancionar y enjuiciar a las responsables, y de esta manera, evitar la impunidad y la repetición de dichos actos en el futuro.

En efecto, hay casos que por su gravedad afectan a toda la sociedad, y en estos casos debe operar una excepción a la restricción de la información de las averiguaciones previas porque la misma sociedad, al transparentarse la información, se convierte en un órgano de control y de vigilancia ciudadana sobre estos hechos que le están afectando a fin de respetar el derecho a la verdad de toda la sociedad.

Dichos casos de violaciones graves de derechos humanos representan una afectación a toda la sociedad, por lo que sólo con la máxima publicidad se garantiza que los ciudadanos tengan la información sobre lo que de manera indirecta les está afectando.

Al respecto, este juzgador suscribe lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el asunto *Gomes Lund*:

⁴⁹ Época: Décima Época, Registro: 2003005, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XVIII, Marzo de 2013, Tomo 1, Materia(s): Común, Tesis: P. V/2013 (10a.), Página: 363.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

34. En materia de violación a los derechos humanos, la Corte ha establecido que toda persona incluyendo los familiares de las víctimas de violaciones de derechos humanos, tienen derecho a conocer la verdad. En consecuencia, los familiares de las víctimas y de la sociedad deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones".

Por ende, se concluye que el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos **violó el derecho al acceso a la información pública** en relación a la fundación quejosa, y por ende, lo procedente es conceder el Amparo y Protección de la Justicia Federal a ésta a fin de que pueda obtener una versión pública de dichas averiguaciones previas.

Debe precisarse que a fin de proteger la identidad, así como la presunción de inocencia de los imputados; y las víctimas; así como para salvaguardar los datos personales de las personas involucradas se debe entregar **una versión pública de ésta**, de conformidad con el artículo 43 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental:

"Artículo 43. (...) Las unidades administrativas podrán entregar documentos que contengan información clasificada como reservada o confidencial, siempre y cuando los documentos en que conste la información permitan eliminar las partes o secciones clasificadas. En tales casos, deberán señalarse las partes o secciones que fueron eliminadas".

Al resultar fundado el concepto de violación, se considera innecesario el análisis de los demás planteamientos de inconstitucionalidad porque la quejosa ha obtenido el mayor beneficio posible a esos efectos.

Sirve de apoyo a lo anterior la siguiente jurisprudencia:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ESTUDIO INNECESARIO DE LOS.- Si al examinar los conceptos de violación invocados en la demanda de amparo resulta fundado uno de éstos y el mismo es suficiente para otorgar al peticionario de garantías la protección y el amparo de la Justicia Federal, resulta innecesario el estudio de los demás motivos de queja.⁵⁰

DÉCIMO PRIMERO. Efectos de la concesión del amparo. Con fundamento en el artículo 1º de la Constitución Federal⁵¹, así como con el

⁵⁰ Registro No. 917641. Localización: Séptima Época, Instancia: Tercera Sala, Fuente: Apéndice 2000, Tomo VI, Común, Jurisprudencia SCJN, Página: 85, Tesis: 107, Jurisprudencia, Materia(s): Común.
⁵¹

Capítulo VI (derecho a la reparación integral) de la Ley General de Víctimas⁵² y los "Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones" de las Naciones Unidas⁵³, se concede el amparo para los siguientes efectos:

- a. Al establecerse *prima facie* que existieron violaciones graves de derechos humanos para efectos del acceso a la información pública de la averiguación en contra de la población migrante, ese simple reconocimiento es en sí misma una forma de reparación de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- b. El Instituto Federal de Derecho a la Información y Protección de Datos deje sin efectos la resolución de **1 de octubre de 2013** y en su lugar

"Art. 1o.- (...) En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley".

⁵² Artículo 30. Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia del hecho punible que las ha afectado o de las violaciones de derechos humanos que han sufrido, comprendiendo medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición.

Artículo 31. Para los efectos de la presente Ley se entenderá que:

- I. La restitución busca devolver a la víctima a la situación anterior a la comisión del hecho punible o a la violación de sus derechos humanos;
- II. La rehabilitación busca facilitar a la víctima hacer frente a los efectos sufridos por causa del hecho punible o de las violaciones de derechos humanos;
- III. La compensación ha de otorgarse a la víctima de forma apropiada y proporcional a la gravedad del hecho punible cometido o de la violación de derechos humanos sufrida y teniendo en cuenta las circunstancias de cada caso. Esta se otorgará por todos los perjuicios, sufrimientos y pérdidas económicamente evaluables que sean consecuencia del hecho punible o de la violación de derechos humanos;
- IV. La satisfacción busca reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas;
- V. Las medidas de no repetición buscan que el hecho punible o la violación de derechos sufrida por la víctima no vuelva a ocurrir;
- VI. Para los efectos de la presente Ley, la reparación colectiva se entenderá como un derecho del que son titulares los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hayan sido afectadas por la violación de los derechos individuales de los miembros de los colectivos, o cuando el daño comporte un impacto colectivo. La restitución de los derechos afectados estará orientada a la reconstrucción del tejido social y cultural colectivo que reconozca la afectación en la capacidad institucional de garantizar el goce, la protección y la promoción de los derechos en las comunidades, grupos y pueblos afectados.

Las medidas colectivas que deberán implementarse tenderán al reconocimiento y dignificación de los sujetos colectivos victimizados; la reconstrucción del proyecto de vida colectivo, y el tejido social y cultural; la recuperación psicosocial de las poblaciones y grupos afectados y la promoción de la reconciliación y la cultura de la protección y promoción de los derechos humanos en las comunidades y colectivos afectados.

Las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y medidas de no repetición contempladas en esta Ley proceden, según sea el caso, tanto para las víctimas que individualmente han sufrido la lesión de sus bienes jurídicos o de sus derechos humanos como para las víctimas que han sufrido colectivamente esas lesiones.

⁵³ 60/147 Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

dicte otra, en la que reitere las consideraciones que no fueron materia de este juicio de amparo, y ordene a la PGR entregar una **versión pública** de las averiguaciones previas solicitadas por la fundación quejosa el **1 de abril de 2013**, en el entendido que dicha versión pública que se entregue deberá garantizar en forma adecuada el derecho a la información pública.

- c. El Instituto Federal de Derecho a la Información y Protección de Datos se abstenga de utilizar como fundamento el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales ni cualquier otra norma secundaria de contenido análogo para negar el acceso a la información de averiguaciones previas sobre hechos que versen sobre violaciones graves de derechos humanos⁵⁴.

Apoya la anterior consideración la tesis 2a. CXXXVIII/2009 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"AMPARO CONTRA LEYES. EXTENSIÓN DE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL CUANDO SE OTORGA EN RELACIÓN CON EL SUPUESTO NORMATIVO REPRODUCIDO EN PRECEPTOS LEGALES DISTINTOS DEL RECLAMADO. Cuando el Juez constitucional otorgue la protección a un determinado supuesto normativo ubicado en un numeral de la legislación controvertida, el efecto de la concesión conlleva la inaplicación y/o desincorporación de dicho supuesto de la esfera jurídica del impetrante de amparo, en donde quiera que -con idéntico sentido de afectación- se prevea dentro del sistema normativo en que se ubique la parte quejosa, lo que implica lógicamente que la protección del amparo abarca tanto al supuesto contenido en el precepto legal reclamado, como a la réplica de dicho elemento normativo en otros numerales dentro del ordenamiento legal respectivo, siendo irrelevante que sólo se haya reclamado uno de los artículos en donde el supuesto se contiene, pues las sentencias de amparo tienen por objeto normas jurídicas y no la mera nomenclatura utilizada por el legislador para dividir la regulación legal en una determinada materia, máxime que una interpretación contraria y estricta del deber de reparación adecuada, previsto en el artículo 80 de la Ley de Amparo, podría poner en riesgo el derecho a la tutela judicial efectiva y a una administración de justicia pronta, completa e imparcial, reconocidos en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵⁵.

⁵⁴ Al respecto, resulta aplicable por analogía el siguiente criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la réplica de normas viciadas: Época: Novena Época, Registro: 189436, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XIII, Junio de 2001, Materia(s): Constitucional, Tesis: 2a. LXXIX/2001, Página: 310. **NORMAS TRIBUTARIAS. LA INCONSTITUCIONALIDAD QUE EN LA SENTENCIA DE AMPARO SE LLEGARE A DECLARAR RESPECTO DE ALGUNA DE ELLAS, ALCANZA A TODAS AQUELLAS QUE SE VEAN AFECTADAS DIRECTAMENTE EN SU SENTIDO, ALCANCE O APLICACIÓN CON TAL DECLARATORIA.**

⁵⁵ Época: Novena Época, Registro: 165617, Instancia: Segunda Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Enero de 2010, Materia(s): Común, Tesis: 2a. CXXXVIII/2009, Página: 321.

Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE:

ÚNICO. La Justicia de la Unión ampara y protege a **Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C.**, en contra de la resolución de 1 de octubre de 2013 el que confirmó la clasificación de reserva de información que solicitó a la Procuraduría General de la República consistente en diversas averiguaciones previas atribuida al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, por los motivos y para los efectos detallados en el penúltimo y último considerando de esta ejecutoria.

Notifíquese personalmente.

Realícense las anotaciones en el Sistema Integral de Seguimiento de Expedientes (SISE).

Así lo resuelve y firma **Fernando Silva García**, Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, hoy **once de abril de dos mil catorce**, por así permitirlo las labores del Juzgado, ante **José Sebastián Gómez Sámano**, Secretario que autoriza y da fe.

[Handwritten signature of Fernando Silva García]
[Handwritten signature of José Sebastián Gómez Sámano]

Razón. Esta foja es la última de la sentencia dictada en esta fecha dentro del juicio de amparo 1371/2013, del índice del Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.



Actuario(a) Judicial adscrito(a) al Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, a presente es copia autorizada.
Copia autorizada.

[Handwritten signature of Lic. Jacobo S. Uribe Vázquez]
Lic. Jacobo S. Uribe Vázquez