



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

Visto el expediente relativo al recurso de revisión interpuesto ante este Instituto, se procede a dictar la presente resolución con base en los siguientes:

ANTECEDENTES

I. El 6 de diciembre de 2011, la ahora recurrente solicitó a la Procuraduría General de la República (PGR), a través INFOMEX, lo siguiente:

Descripción clara de la solicitud de información: "1. Versión pública de las últimas dos Averiguaciones Previas concluidas que se hayan radicado en la Fiscalía Especial de Atención a Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE).
2. Versión pública de la Averiguación Previa del caso de la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando Tamaulipas del año 2010." (sic)

Otros datos para facilitar su localización: "Número de averiguación previa PGR/TAMPS/MAT-III/2194/2010."(sic)

Modalidad preferente de entrega de información: "Entrega por Internet en el INFOMEX"

II. El 20 de enero de 2012, la PGR notificó a la recurrente, a través del INFOMEX, una prórroga para dar respuesta a la solicitud de acceso, en los siguientes términos:

"(...)
ME PERMITO INFORMARLE QUE SE AMPLÍA EL TÉRMINO DE LA CONTESTACIÓN A SU SOLICITUD DE INFORMACIÓN, EN VIRTUD DE QUE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA RESPONSABLE DE LA INFORMACION, SE ENCUENTRA REALIZANDO UNA BUSQUEDA MINUCIOSA Y EXHAUSTIVA EN SUS ARCHIVOS DE TRAMITE Y CONCENTRACION.
(...)" (sic)

El sujeto obligado adjuntó a dicha notificación copia simple del oficio número SJAI/DGAJ/0493/2012 del 19 de enero de 2012, emitido por el Director General de Asuntos Jurídicos y dirigido a la recurrente, cuyo contenido es el siguiente:

"(...)
Con fundamento en lo establecido por los artículos 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 4, 28 fracciones II y IV, 41, 43, 44 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 70 de su Reglamento; así como el artículo 32 fracción XIV del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y en relación a la solicitud de acceso a la información identificada con el numero de folio arriba citado; al respecto me permito informarle que se amplía el término de la contestación a su solicitud de información en virtud de que se está **realizando una búsqueda minuciosa y exhaustiva de la información requerida, en las diversas unidades que pudieran contar con la misma**, lo anterior a fin de cumplir con la obligación de dar respuesta a su petición, garantizando en todo momento su derecho de Acceso a la Información.



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

Lo anterior, conforme a lo establecido en el artículo 44 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
(...)” (sic)

III. El 20 de febrero de 2012, la PGR respondió la solicitud de información, a través del INFOMEX, en los siguientes términos:

“(…)”

Con fundamento en los artículos 44 y 45 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la información solicitada no puede ser proporcionada debido a que es:

Reservada 12 años.

Motivo del daño por divulgar la información:

La Información contenida en averiguaciones previas se encuentra clasificada como reservada.

Ley

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y
ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA
GUBERNAMENTAL

(…)”

Artículo y fracción

Artículo 14, fracciones I y III en
relación con el artículo 16 del
CFPP.

El sujeto obligado adjuntó a su respuesta, copia simple del oficio número SJA/DGAJ/1534/2012, del 16 de febrero de 2012, emitido por el Director General de Asuntos Jurídicos, y dirigido a la recurrente, cuyo contenido es el siguiente:

“(…)”

Con fundamento en lo establecido por los artículos 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 4, 28 fracciones II y IV, 41, 43, 44 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 70 de su Reglamento; 32 fracción XIV del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y en relación a la solicitud de acceso en la cual solicitó conocer lo siguiente:

‘1.- Versión pública de las últimas dos Averiguaciones Previas concluidas que se hayan radicado en la Fiscalía Especial de Atención a Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE). 2.- Versión Pública de la Averiguación del caso de la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando Tamaulipas del año 2010. Número de averiguación previa PGR/TAMS/MAT-III/2194/2010.’ (SIC)

Al respecto, me permito informarle que su petición se derivó para su atención a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, la cual manifestó:



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

'... En términos de las obligaciones de confidencialidad y reserva en materia de procuración de justicia contenidas en los artículos que a continuación se relacionan, no es posible acceder a la petición que se formula...'

Artículo 40 fracción XXI de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
Artículo 5, 6 y 63 fracción XII de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
Artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales.
Artículo 225 fracción XXVIII del Código Penal Federal.
Artículo 14 fracciones I y III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Asimismo se derivó para su atención a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo, la cual a través de la Dirección General de Control de Averiguaciones Previas, manifestó:

'...la información, datos y documentos que la integran, no pueden otorgarse en versión pública, debido a que dichos documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, así como los objetos, registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados son estrictamente reservados.'

No omito manifestar que además de la secrecía de la averiguación previa de merito, el dar cualquier dato relacionado con la misma, pondría en riesgo la seguridad personal de los testigos y eventualmente los familiares de estos, así como las diversas líneas de investigación.'

Lo anterior con fundamento en el artículo 14, fracciones I y III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en correlación con el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales.'

Se hace de su conocimiento que las respuestas otorgadas con anterioridad, fueron sometidas a consideración del Comité de Información de esta Institución, el cual en su Tercera Sesión Ordinaria, celebrada el 24 de enero de 2012, determinó:

'El Comité de Información con fundamento en lo dispuesto en los artículos 29, fracción III y 45 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y 70, Fracción III de su Reglamento, determinó: respecto al punto '1.- Versión Pública de las últimas dos Averiguaciones Previas concluidas que se hayan radicado en la Fiscalía Especial de Atención a Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE)...' (Sic), se confirma la clasificación de reserva de la información manifestada por la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14, fracciones I y III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en relación con el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales.'

Asimismo, por lo que respecta a: *'...2.-Versión Pública de la Averiguación del caso de la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando Tamaulipas del año 2010.'*



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

Número de averiguación previa PGR/TAMS/MAT-III/2194/2010' (Sic), se confirma la clasificación de reserva de la información manifestada por la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo, a través de la Dirección General de Control de Averiguaciones Previas, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 14 fracciones I y III en relación con el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales.'

Respecto a la matanza de los migrantes en Tamaulipas, se sugiere consultar los boletines de prensa, toda vez que en los mismo encontrará información relacionada con la información requerida, para pronta referencia se anexan los boletines 1072/10, 1100, 1189/10 y 093/11

Ahora bien, si usted tiene alguna duda sobre la respuesta otorgada, puede acudir a Unidad de Enlace de Acceso a la Información, ubicada en Río Guadiana No. 31, Planta Baja, Col. Cuauhtémoc, Delegación Cuauhtémoc, C. P. 06500, en México, Distrito Federal, o llamar al teléfono (55) 5346 0000, Ext. 5716 y 5717; o bien, escribanos al correo leydetransparencia@pgr.gob.mx, en donde con gusto atenderemos sus dudas y/o comentarios.

(...)" (sic)

IV. El 7 de marzo de 2012, se recibió en este Instituto, a través del INFOMEX, el recurso de revisión interpuesto por la recurrente en contra de la respuesta emitida por la PGR a su solicitud de información, señalando lo siguiente:

Acto que se recurre y puntos petitorios: "Se recurre la respuesta a la solicitud de acceso a la información número 0001700233811 la cual se me notificó el día 20 de febrero de 2012, mediante oficio SJAJ/DGJA/1534/2012, de fecha 16 de febrero de 2011 suscrito por el Director General de Asuntos Jurídicos, el Lic. Juan Manuel Álvarez González, en la cual se clasifica la información que solicité como reservada, lo cual se acredita con la copia que se agrega como ANEXO 2 del presente recurso de revisión." (sic)

Otros elementos que considere someter a juicio del IFAI: "SE ANEXA RECURSO DE REVISIÓN. SE ACLARA QUE EN LOS DATOS DEL RECURRENTE NO ME DA LA OPCIÓN DE PONERME COMO CIUDADANA UNICAMENTE COMO EMPRESA POR LO QUE PUSE MI NOMBRE EN TODOS LOS CAMPOS." (sic)

La recurrente adjuntó a su recurso de revisión un escrito libre del 7 de marzo de 2012, cuyo contenido es el siguiente:

"(...)

Que con fundamento en los artículos 49 y 54 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), ocurrió ante este H. Instituto a fin de que, con fundamento en lo dispuesto en la fracción III, artículo 56 de la LFTAIPG, revoque la respuesta a la solicitud de información con número de folio 0001700233811, emitida por la Procuraduría General de la República, a través de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, mediante oficio SJA/DGAJ/1534/2012 de fecha 16 de febrero de 2012, en tanto que clasifica la información



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

solicitada por la que suscribe, como reservada en términos de los dispuesto en la fracción XXI, artículo 40 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; artículo 5,6 y 63 fracción XII de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales; artículo 225 fracción XXVIII del Código Penal Federal; y artículo 14 fracción I y III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

I. La dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud;

Procuraduría General de la República.

II. El nombre del recurrente y del tercero interesado si lo hay, así como el domicilio o medio que señale para recibir notificaciones;

[...], que cuento con domicilio el ubicado en [...] y que solicito se emitan las notificaciones derivadas del presente recurso por medio de correo electrónico de la unidad de enlace a la cuenta [...]

III. La fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del acto reclamado;

El acto reclamado fue notificado el día **20 de febrero del 2012** como se acredita en la copia de pantalla que se agrega como **ANEXO 1** del presente recurso de revisión, por lo que el presente recurso de revisión se presenta en legales tiempo y forma, conforme a lo dispuesto en el artículo

IV. El acto que se recurre

Se recurre la respuesta a la solicitud de acceso a la información número 0001700233811 la cual se me notificó el día 20 de febrero de 2012, mediante oficio SJAJ/DGJA/1534/2012, de fecha 16 de febrero de 2011 suscrito por el Director General de Asuntos Jurídicos, el Lic. Juan Manuel Álvarez González, en la cual se clasifica la información que solicité como reservada, lo cual se acredita con la copia que se agrega como ANEXO 2 del presente recurso de revisión.

HECHOS

PRIMERO. Que el día 06 de diciembre de 2011, mediante el sistema Infomex, solicité la siguiente información:
(...)

SEGUNDO: Que el día 20 de enero de 2012, a través del sistema INFOMEX, se me notificó el oficio número SJA/DGAJ/0439/2012, emitido por la Dirección General de Asuntos Jurídicos, en el cual ampliaban el plazo al que se refiere el artículo 44 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para dar respuesta a mi solicitud de información.

TERCERO. Que el día 20 de febrero de 2012, recibí respuesta a mi solicitud de información con número de folio 0001700233811, mediante oficio número SJAJ/DGJA/1534/2012, de



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

fecha 16 de febrero de 2011 suscrito por el Director General de Asuntos Jurídicos, el Lic. Juan Manuel Álvarez González, en el cual me negaban el acceso a la información solicitaba por encontrarse reservada en términos de los artículos 40 fracción XXI, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; Artículo 5, 6 y 63 fracción XII de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; Artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales; Artículo 225 fracción XXVIII del Código Penal Federal y Artículo 14 fracciones I y III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

AGRAVIOS

PRIMERO. LA RESPUESTA AL PUNTO DOS DE LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN CON NÚMERO DE FOLIO 0001700233811, ES ILEGAL YA QUE TRANSGREDE LO DISPUESTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL.

La respuesta al punto dos de mi solicitud de información a solicitud con número de folio 000170023381 '*Versión Pública de la Averiguación del caso de la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando Tamaulipas del año 2010. Número de averiguación previa PGR/TAMPS/MAT-III/2194/2010*', emitida por la Dirección General de Asuntos Jurídicos a través del oficio SJAI/DGAIJ/1534/2012 de fecha 16 de febrero de 2012, la cual niega el acceso a la averiguación previa PGR/TAMPS/MAT-III/2194/2010 invocando lo dispuesto en la fracción I y III del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP), transgrede lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG) y vulnera el principio de máxima publicidad consagrado en el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

Al respecto cabe señalar que el artículo 6º de la CPEUM señala:
(...)

De la lectura del artículo anterior se colige que toda la información en posesión de cualquier autoridad puede ser reservada solo por razones de interés público, prevaleciendo en todo momento el principio de máxima publicidad.

Luego entonces, toda la información que se encuentre en posesión de cualquier entidad del gobierno, en cualquier de sus ámbitos, debe ser pública. Así, el artículo 6º acompaña al Derecho a la Información de una metodología interpretativa basada en el principio de máxima publicidad, permitiendo describir en su totalidad la actuación pública reflejada a través de los documentos que genera, planteando claramente algunas excepciones.

En este contexto, la reserva de la información solamente es una excepción ya que se parte de la base de que toda la información en manos de los sujetos del estado es pública, y solo en caso de duda razonable sobre la clasificación de información como reservada, deberá optarse por su publicidad o bien, y siempre que sea posible, por la preparación de versiones públicas de los documentos clasificados.



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

Al mismo tiempo, la LFTAIPG reconoce que el derecho de acceso a la información debe interpretarse en todo momento bajo el principio de máxima publicidad, tal como lo describe su artículo 6° el cual señala a la letra:

(...)

De la transcripción anterior podemos destacar que la interpretación de todos y cada uno de los artículos que integran la LFTAIPG debe basarse en los principios de máxima publicidad y disponibilidad de la información, situación que en el caso concreto se vulnera al negarme el acceso a la información e invocar un supuesto de reserva que no es aplicable al caso concreto, como lo son las fracciones I y III del artículo 14 de la LFTAIPG en relación con el artículo 16 del CFPP.

En estricta observancia de lo dispuesto en el artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé en la interpretación de la LFTAIPG y de su Reglamento, se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados; también se considera que dicho acceso se interpretará conforme a la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano.

Por su parte, el último párrafo del artículo 14 del mismo ordenamiento señala que no se podrá invocar las reservas a las que se refiere el mismo artículo cuando la información verse en hechos que sean constitutivos de violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

A fin de dar mayor claridad me permito transcribir los criterios X/2012 y XI/2012 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los cuales se detalla el concepto de Violaciones Graves a Derechos Humanos y Delitos de Lesa Humanidad:

(...)

De la lectura de lo anterior se destaca que constituyen violaciones graves a derechos humanos, aquellos en los que exista una multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados; y una participación importante del Estado, al ser los actos cometidos por agentes estatales o con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado. Asimismo, se consideran Delitos de lesa humanidad la violación a los deberes de humanidad respecto de prisioneros y rehenes de guerra, el genocidio, el asesinato; el exterminio; la esclavitud; la deportación o traslado forzoso de la población; la encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; la tortura; la violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable; la persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional; la desaparición forzada de personas; el crimen de apartheid, así como otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

Así es, el último párrafo del artículo 14 de la LFTAIPG, establece claramente que no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad. Por lo que, en el caso que nos ocupa tratándose de un tema que está íntimamente relacionado con los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano en la Convención Interamericana de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales, no se encuentra argumento alguno que sostenga la reserva que hoy hace la Procuraduría General de la República en su respuesta a mi solicitud de información con número de folio 0001700233811.

Efectivamente, la respuesta de la Procuraduría General de la República a mi solicitud de información con número de folio 0001700233811 viola el principio de máxima publicidad y es ilegal al hacer caso omiso de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la LFTAIPG, toda vez que niega el acceso a la averiguación previa PGR/TAMS/MAT-III/2194/2010 la cual se encuentra relacionada con violaciones graves a derechos humanos.

En este sentido, al tratarse de un caso que versa sobre violaciones a derechos fundamentales, como lo es la masacre de los 72 migrantes indocumentados en la Ciudad de San Fernando Tamaulipas, la Procuraduría General de la República, tiene la obligación de publicar a la ciudadanía todo lo que verse sobre los hechos ocurridos -incluidas las investigaciones, aún cuando se encuentren en trámite-, ya que en este tipo de casos, las razones para proteger la secrecía de investigaciones ministeriales son de menor jerarquía con relación al interés público de transparentar la gestión gubernamental.

Refuerza lo anterior la tesis IX/2012 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:
(...)

En esta tesitura, la Suprema Corte de Justicia de la Nación hace énfasis en que la publicidad de los hechos que estén relacionados con violaciones graves a derechos humanos y delitos de lesa humanidad cobra especial relevancia ya que ofenden a toda la sociedad tomando en cuenta su gravedad.

Luego entonces, la respuesta de la Procuraduría General de la República es ilegal y debe revocarse a mi favor a fin de que me sea entregada la versión pública de la averiguación previa PGR/TAMS/MAT-III/2194/2010 la cual versa sobre violaciones graves a derechos humanos.

Expuesto todo lo anterior, solicito a este H. Instituto de Transparencia revoque la clasificación de reserva de la respuesta a mi solicitud de información con número de folio 0001700233811 a fin de que me sea entregada la versión pública de la averiguación previa PGR/TAMS/MAT-III/2194/2010 la cual está relacionada con la investigación de la matanza de 72 migrantes en la Ciudad de San Fernando Tamaulipas.

SEGUNDO. LA RESPUESTA AL PUNTO UNO DE MI SOLICITUD DE INFORMACIÓN CON NÚMERO DE FOLIO 0001700233811 VULNERA MI DERECHO A LA INFORMACIÓN CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 6º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL ARTÍCULO 13 DE LA CONVENCIÓN



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, TODA VEZ QUE NIEGA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE AVERIGUACIONES PREVIAS CONCLUIDAS INVOCANDO LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 14 FRACCIÓN I Y III DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL Y EL ARTÍCULO 16 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.

Así es, la respuesta al punto uno de mi solicitud de información con número de folio 0001700233811 '*Versión Pública de las últimas dos Averiguaciones Previas concluidas que se hayan radicado en la Fiscalía Especial de Atención a Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE)*', viola mi derecho de acceso a la información dispuesto en el artículo 6º de la CPEUM y el artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos al negarme el acceso a la últimas dos averiguaciones previas **concluidas** por la FEADLE.

En este tenor me permito transcribir lo dispuesto en los numerales en comento a fin de dar mayor claridad a este H. Instituto:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

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

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.
[...]' (Énfasis añadido).

Convención Interamericana de Derechos Humanos

‘Artículo 13

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



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

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

De la lectura de estos numerales podemos decir que el derecho de acceso a la información es un derecho universal que debe estar acompañado de un principio básico como lo es de máxima publicidad y que solamente en casos en que la divulgación de la información afecte la protección de la seguridad nacional, el orden, la salud o la moral públicos, entonces se puede restringir este derecho, hasta el momento en que dejen de existir las causas que le dieron origen a esta restricción.

Además, la LFTAIPG reconoce que el derecho de acceso a la información debe interpretarse en todo momento bajo el principio de máxima publicidad, tal como lo describe su artículo 6º el cual señala a la letra:
(...)

Efectivamente, el derecho de acceso a la información, de acuerdo a la LFTAIPG, debe interpretarse conforme a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 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 y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados.

En este sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado en la Tesis 1ª CCXV/2009 que 'la libertad de expresión y el derecho a la información son derechos funcionalmente centrales en un estado constitucional y tienen una doble faceta; por una lado, aseguran a las personas esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa'.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la opinión consultiva OC-5/85 que 'la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática'. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

Por su parte, la Carta Democrática Interamericana en su artículo 4º refiere que 'son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa'.

Ahora bien, en congruencia con lo anterior, tanto el artículo 6º de la CPEUM como el artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos establecen excepciones muy generales del derecho de acceso a la información como son:



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

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

Así, la jurisprudencia internacional, a través de la resolución al caso Claude Reyes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de fecha 19 de septiembre de 2006, ha definido los lineamientos para considerar válidas las excepciones al derecho a la información, señalando que deben de cumplir los siguiente requisitos:

- a) Que sean necesarias para la sociedad democrática y,
- b) Que las restricciones estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, es decir, que la restricción sea proporcional al interés que la justifica y que sea conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo.

En este sentido, es importante considerar que aún cuando en la legislación interna como en la internacional se consideran excepciones al derecho de acceso a la información, las mismas únicamente deben invocarse cuando se compruebe que efectivamente la divulgación de la información solicitada en el caso concreto puede caer en alguno de estos dos supuestos, siempre basando su respuesta en el principio de máxima publicidad.

En efecto, generalmente se concede que no basta que un documento verse, por ejemplo, sobre seguridad nacional para que éste pueda ser automáticamente reservado del conocimiento público. Se tiene que demostrar además que la divulgación de ese documento genera o puede generar un daño específico al valor jurídicamente protegido. En otras palabras, se requiere de una ponderación de los valores en conflicto —en este caso publicidad contra seguridad— para poder determinar de manera cierta que la primera pone en riesgo a la segunda, y que por ello procede una reserva temporal del documento.

Ahora bien, en el caso particular, la Procuraduría General de la República me negó el acceso a la información de las últimas dos averiguaciones previas concluidas de la FEADLE, fundamentando su actuar en la fracción I y III, artículo 14 de la LFTAIPG y el artículo 16 del CFPP, situación que vulnera de forma flagrante mi derecho de acceso a la información toda vez que ante dicha negativa me es imposible como ciudadana hacer un escrutinio de la actividad de la Fiscalía y por lo tanto evaluar el cumplimiento de su mandato.

Así es, ante la negativa de acceso a la Información de la Procuraduría General de la República en relación a las dos últimas averiguaciones previas concluidas por la FEADLE, me es imposible hacer un verdadero escrutinio de la actividad de la FEADLE y por lo tanto me merma mi derecho ciudadano de exigir a las autoridades una efectiva rendición de cuentas sobre su mandato.

Al respecto, la primera Sala de la Corte emitió un criterio en diciembre de 2009, sobre la consideración de interés público y el principio de proporcionalidad de la información, el cual se encuentra en el Semanario con el número de registro 165759.

‘LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU PROTECCIÓN ES ESPECIALMENTE INTENSA EN MATERIA POLÍTICA Y ASUNTOS DE INTERÉS



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

PÚBLICO. El discurso político está más directamente relacionado que otros con la dimensión social y con las funciones institucionales de las libertades de expresión e información. Por tanto, proteger su libre difusión resulta especialmente relevante para que estas libertades desempeñen cabalmente sus funciones estratégicas de cara a la formación de la opinión pública, dentro del esquema estructural propio de la democracia representativa. Una opinión pública bien informada es un instrumento imprescindible para conocer y juzgar las ideas y acciones de los dirigentes políticos; el control ciudadano sobre las personas que ocupan o han ocupado en el pasado cargos públicos (servidores públicos, cargos electos, miembros de partidos políticos, diplomáticos, particulares que desempeñan funciones públicas o de interés público, etcétera) fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de todos los involucrados en la gestión de los asuntos públicos, lo cual justifica que exista un margen especialmente amplio de protección para la difusión de información y opiniones en el debate político o sobre asuntos de interés público. Como subraya el Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos del año 2008, las personas con responsabilidades públicas tienen un umbral distinto de protección, que les expone en mayor grado al escrutinio y a la crítica del público, lo cual se justifica por el carácter de interés público de las actividades que realizan, porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio colectivo más exigente y porque su posición les da una gran capacidad de reaccionar a la información y las opiniones que se vierten sobre los mismos (Informe 2008, Capítulo III, párr. 39). (Énfasis añadido).

Como lo señala el máximo Tribunal el ejercicio del Derecho a la Información permite ejercer un control ciudadano sobre las personas que han ocupado o ocupan cargos públicos, situación que es imposible en el caso que nos ocupa considerando que los resultados del trabajo de un servidor público – como son los MP’s– o de un órgano del gobierno – como lo es la FEADLE –, es imposible toda vez que se encuentran reservados.

Así es, tanto la fracción III, artículo 14 de la LFTAIPG como el artículo 16 del CFPP limitan el control ciudadano y merman los objetivos del derecho a la información en el sentido en el que lo plantea nuestro máximo Tribunal ya que es imposible para cualquier ciudadano conocer los resultados - que en cumplimiento de su mandato- otorga un órgano de gobierno como lo es la FEADLE.

Es en este sentido, que tanto el artículo 14, fracción III, como el artículo 16 del CFPP en el cual se clasifica como reservada las averiguaciones previas, son inconstitucionales en tanto que vulneran el derecho de acceso a la información consagrado en el artículo 6º de la CPEUM y los tratados internacionales firmados por México, como lo es el artículo 13 de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos.

Además, el artículo 14, fracción III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece que se considerará como información reservada a las averiguaciones previas.

Por su parte, el segundo párrafo del Octavo de los Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (en adelante, Lineamientos Generales) establece que al clasificar la información con fundamento en alguna de las fracciones establecidas en los



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

artículos 14 y 18 de la Ley, bastará con que la misma se encuadre en alguno de los supuestos a que se refieren dichos artículos.

En este sentido, el Vigésimo Sexto de los Lineamientos citados señala que se considerará que la información que forma parte de las averiguaciones previas, es aquella que resulta de la etapa durante la cual el Ministerio Público realiza todas aquellas actuaciones y diligencias necesarias para conocer la verdad histórica de un hecho posiblemente constitutivo de delito, a efecto de ejercitar o no la acción penal.

Por esta razón, si se solicita una averiguación previa que se encuentra en trámite o en la etapa de integración, no es procedente otorgar acceso a la información relativa a dicha averiguación, en virtud de que es precisamente entonces cuando el Ministerio Público determina si ejerce o no la acción penal, por lo que la divulgación de la información relacionada con la misma podría causar un daño presente, probable y específico al ejercicio de las atribuciones que lleva a cabo el Ministerio Público durante la integración de la averiguación previa.

Entonces, cuando en una averiguación previa el Ministerio Público determinó el no ejercicio de la acción penal en definitiva y se ordenó su resguardo en archivo, no es procedente que la Procuraduría General de la República clasifique el expediente respectivo en términos del artículo 14, fracción III de la Ley y el artículo 16 del CFPP, en razón de que al decretar el Ministerio Público el no ejercicio de la acción penal, se entiende que dicha indagatoria quedó sin materia, esto es, no se podrá iniciar una nueva averiguación en contra del inculpado por el mismo delito, por lo que la difusión de la información contenida en el expediente respectivo no podría entorpecer o menoscabar la actuación del Ministerio Público para conocer la verdad histórica de un hecho posiblemente constitutivo de delito; puesto que se arribó a la conclusión final de que no existe delito que perseguir.

En razón de que, en el caso que nos ocupa, la etapa de investigación ya concluyó, no se actualiza la hipótesis prevista en el artículo 14, fracción III de la Ley. En efecto, la Ley establece en el penúltimo párrafo de ese artículo que 'cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo', es decir las averiguaciones previas, 'dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga'.

Como se ha dicho, las causas que dieron origen a la reserva de la información de las averiguaciones previas se extinguen cuando éstas se cierran definitivamente. De conformidad con lo anterior, respecto de las averiguaciones previas en las que el Ministerio Público determinó el no ejercicio de la acción penal, este Instituto determina que las causas que determinaron su reserva concluyeron, por lo que su acceso es procedente en versión pública protegiendo exclusivamente la información confidencial que en ella se contenga.

Aunado a lo anterior, a partir de lo dispuesto por la Ley en su artículo 14 sobre las decisiones definitivas que deberán estar documentadas, de manera análoga a la naturaleza de la información que se solicita, el numeral Vigésimo Noveno de los Lineamientos Generales establece que se considerará que se ha adoptado la decisión definitiva cuando el o los servidores públicos responsables de tomar la última determinación resuelvan el

JP

g



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

proceso deliberativo de manera concluyente, sea o no Dependencia o entidad ante la que se presentó la solicitud: Procuraduría General de la República susceptible de ejecución. Por lo tanto, las averiguaciones previas que arrojan conclusiones y autorizan la determinación de la acción penal o lo contrario pueden considerarse como procedimientos a los que la autoridad administrativa ha puesto fin y ha emitido debidamente con carácter conclusivo en el ámbito de su competencia. Por lo tanto, en el marco de la Ley constituyen información pública.

De forma similar, este aspecto ha sido retomado por el Pleno de nuestra H. Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia con rubro **INFORMACIÓN RESERVADA. EXCEPCIÓN A LA PROHIBICIÓN DE SU DIVULGACIÓN**, la cual señala:

'En términos de las fracciones IV y VI del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, tanto los expedientes judiciales que no hayan causado estado, como las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, mientras no sea adoptada la decisión definitiva, constituyen información reservada. No obstante la imposibilidad de acceder a dicha información no puede considerarse como una regla absoluta, porque en aquellos supuestos en los cuales su difusión producirá mayores beneficios para la sociedad que los daños que pudieran provocarse con su divulgación, debe hacerse una excepción a la regla general, privilegiando la transparencia y difusión de la información respectiva'. (Énfasis añadido).

Como lo ha determinado la Corte, la imposibilidad de acceder a la información clasificada como reservada, no puede considerarse como una regla absoluta, porque en aquellos supuestos en los cuales su difusión producirá mayores beneficios para la sociedad que los daños que pudieran provocarse con su divulgación, debe hacerse una excepción a la regla general, privilegiando la transparencia y difusión de la información respectiva.

Es así, como la Procuraduría General de la República en su respuesta a la solicitud de información con número de folio 0001700233811 vulnera mi derecho de acceso a la información transgrede lo dispuesto en el artículo 6 de la CPEUM y las normas internacionales de la materia, por lo que solicito atentamente a este H. Instituto que revoque la respuesta a la solicitud de información con número de folio 0001700233811 a fin de que se me de acceso a la versión pública de las últimas dos averiguaciones previas concluidas por la FEADLE.

TERCERO. LA RESPUESTA A LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN CARECE DE MOTIVACIÓN ADECUADA PARA GARANTIZAR EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, VIOLANDO MI DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA DISPUESTA EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La respuesta a la solicitud de información por parte de la Procuraduría General de la República no se encuentra debidamente motivada conforme a lo dispuesto en la LFTAIPG y vulnera mi garantía de seguridad jurídica y atenta contra el principio de máxima publicidad consagrado en el artículo 6 de la CPEUM ya que en ningún momento el sujeto obligado expone las razones de hecho por las cuales se considera que la difusión de la información



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

contenida tanto en la averiguación previa PGR/TAMS/MAT-III/2194/2010, como en las dos últimas averiguaciones previas concluidas por la FEADLE pudieran causar un daño mayor al interés público que su reserva.

Al respecto, los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su parte conducente señalan:
(...)

De los preceptos constitucionales transcritos se desprende que las autoridades se encuentran obligadas a fundar y motivar sus resoluciones, entendiéndose por lo primero el expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso concreto, y por motivación que deben señalarse claramente las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo estrictamente indispensable que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Ahora bien, sobre los conceptos de fundamentación y motivación, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sentado la tesis de jurisprudencia número 4, correspondiente a la Séptima Época, visible en la página 18 de Informe correspondiente al año de 1973, segunda parte, que a la letra dice:
(...)

Del criterio anterior se colige que la resolución recurrida es susceptible de analizarse a la luz de los artículos 14 y 16 constitucionales, a fin de corroborar que se encuentra indebidamente fundada y motivada y que por lo tanto vulnera mi garantía de seguridad jurídica ya que en ningún momento la Procuraduría General de la República al responder a mi solicitud de información con número de folio 0001700233811 motivó adecuadamente su negativa de acceso a la información y además fundamentó su actuar en preceptos que son por demás inconstitucionales ya que vulneran en todo momento el derecho de acceso a la información consagrado en el artículo 6º del máximo ordenamiento legal.

Por las razones aquí expuestas se solicita a este H. Instituto que revoque la respuesta a mi solicitud de información 0001700233811 a fin de que se me otorguen las versiones públicas correspondientes a las averiguaciones previas solicitadas.

PETITORIOS

PRIMERO. Se tenga por presentado en tiempo y forma el presente recurso de revisión de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 49 y 54 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

SEGUNDO. Se revoque la respuesta de la Procuraduría General de la República, la cual es ilegal por demás al negarme el acceso a la información y al declararla reservada sin que exista motivación alguna para llevar a cabo tal determinación.

TERCERO. Se me otorgue la información solicitada.
(...)" (sic)



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

V. El 7 de marzo de 2012, la Comisionada Presidenta de este Instituto asignó el número de expediente RDA 0791/12 al recurso de revisión y, con base en el sistema aprobado por el Pleno, lo turnó a la Comisionada Ponente, Jacqueline Peschard Mariscal, para los efectos del artículo 55, fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).

VI. El 12 de marzo de 2012, la Comisionada Ponente acordó la admisión del recurso de revisión interpuesto por la recurrente en contra de la PGR, en cumplimiento con lo establecido en el artículo 88 del Reglamento de la LFTAIPG, en relación con el 54 del citado ordenamiento legal.

VII. El 13 de marzo de 2012 se notificó a la recurrente mediante correo electrónico, la admisión del recurso, haciéndole saber el derecho que le asiste para formular alegatos, de conformidad con lo establecido en el artículo 55, fracción III de la LFTAIPG, en relación con el diverso 86, fracción III de su Reglamento.

VIII. El 13 de marzo de 2012, se notificó a la PGR la admisión del recurso de revisión interpuesto en su contra, otorgándole un plazo de siete días hábiles a partir de dicha notificación para que manifestara lo que a su derecho conviniera y formulara alegatos, dando cumplimiento al artículo 55, fracción III de la LFTAIPG, en relación con el diverso 88 de su Reglamento.

IX. El 26 de marzo de 2012, se recibió en este Instituto el oficio número SJA/DGAJ/2872/2012 del 23 del mismo mes y año, emitido por el Director General de Asuntos Jurídicos de la PGR y dirigido a la Comisionada Ponente, en los siguientes términos:

"(...)

ALEGATOS

PRIMERO.- Conforme a la solicitud de la recurrente, se advierte que la información que requiere se hizo consistir en versiones públicas de las averiguaciones de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos contra la Libertad de Expresión y de la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando, Tamaulipas, por lo que de acuerdo a lo manifestado por las áreas involucradas se clasificó como reservada en términos de los artículos 14 fracciones I y III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en relación con el 16 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Por lo que, ninguna razón le asiste al inconforme al recurrir la respuesta ante ese H. Instituto, debiendo resaltar que omite formular algún motivo de agravio, o bien, argumentos por los cuales refiera que es procedente la entrega de información, debiendo resaltar, que la información pública se encuentra en los boletines a los que se hizo referencia en la respuesta.



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

Ahora bien, en la especie, debe tomarse en cuenta la secrecía y el sigilo que debe guardarse respecto de aquella información cuya difusión pueda poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, resguardada por los servidores públicos empleados que tienen acceso a ella, y que se encuentran adscritos a diversas dependencias y unidades administrativas de la Procuraduría General de la República, aspecto que se encuentra regulado por las disposiciones legales contenidas en los artículos 210, 211, 214, fracción VI, 225, fracción XXVIII, del Código Penal Federal en vigor; así como por los artículos 16, 17,23, 104, 105, 107, 108,243 bis del Código Federal de Procedimientos Penales.

Expuesto lo anterior, debe insistirse en que **el Ministerio Público de la Federación como autoridad debe vigilar el blindaje y por ende el cumplimiento de los diversos ordenamientos legales aplicables**, entre ellos los establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, específicamente lo dispuesto en su artículo 14, fracciones I y III en los que se protege y considera a la averiguación previa como información reservada; en consecuencia la interpretación de éstos preceptos, tiene que realizarse en tal forma que armonice con todo el sistema constitucional y las leyes secundarias que de ella emanan.

Para sostener lo anterior se debe partir de lo que al efecto dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 6, párrafo segundo, fracción I y II, que establece:

(...)

Sobre el particular, es de tomarse en cuenta, que la base esencial del marco del Estado de Derecho en nuestro país, descansa en lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos preceptúa; por tanto, las demás disposiciones jurídicas que por jerarquía le siguen, deben ajustarse en su contenido y fines a nuestra ley suprema.

En este contexto, como dispone dicho precepto constitucional, tal información se protegerá en los términos y con las excepciones que fijan las leyes, debiendo considerar lo que al efecto dispone la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que en los artículos 13, fracción V y 14, fracciones I y III, establecen lo siguiente:

(...)

Así, tanto la Constitución Política de los Estados Mexicanos, como la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que regula el procedimiento del que emana la presente instancia, prevén que el acceso a la información pública estará restringida según sea confidencial o reservada y que para determinar ese supuesto jurídico deberá estarse a lo que al respecto establezcan las disposiciones legales correspondientes, como lo es el caso de lo estipulado en el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, el cual señala:

'Artículo 16.- El Juez, el Ministerio Público y la Policía estarán acompañados, en las diligencias que practiquen, de sus secretarios, si los tuvieren, o de dos testigos de asistencia, que darán fe de todo lo que en aquéllas pase.



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

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.

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

Si la resolución de no ejercicio de acción penal resulta de la falta de datos que establezcan que se hubiese cometido el delito, el Ministerio Público podrá proporcionar la información de acuerdo a las disposiciones aplicables, siempre y cuando no se ponga en riesgo indagatoria alguna.

En ningún caso se podrá hacer referencia a información confidencial relativa a los datos personales del inculpado, víctima u ofendido, así como testigos, servidores públicos o cualquier persona relacionada o mencionada en la indagatoria.

El Ministerio Público no podrá proporcionar información una vez que se haya ejercitado la acción penal a quien no esté legitimado.

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.

En el proceso, los tribunales presidirán los actos de prueba y recibirán, por sí mismos, las declaraciones.

En las diligencias podrán emplearse, según el caso y a juicio del funcionario que las practique, la taquigrafía, el dictáfono y cualquier otro medio que tenga por objeto reproducir imágenes o sonidos y el medio empleado se hará constar el acta respectiva.'

En el sentido de que dicho precepto legal establece el carácter de estrictamente reservada a la averiguación previa, así como todos los documentos que le estén relacionados, entendiéndose por averiguación previa el procedimiento que señala el artículo 1 fracción I, del Código Federal de Procedimientos Penales, que abarca desde el acuerdo de inicio hasta la determinación del ejercicio o no ejercicio de la acción penal.

Es así como nos encontramos ante una limitación al derecho a la información que por disposición de ley debe respetarse, ya que no es absoluto y, por tanto, está sujeto a limitaciones tratándose de la protección de la seguridad nacional y el respeto a los intereses



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

de la sociedad como a los derechos de los gobernados, la autoridad se encuentra obligada a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera.

Lo anterior se corrobora con lo expuesto en la tesis P. LX/2000, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 74 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, Abril de 2000, Materia Constitucional que a la letra dice:

'DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS. El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 60. de la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía se haya sujeto a limitaciones o excepciones que sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en respeto tanto a los intereses de la sociedad como los derechos de los gobernados, limitaciones que incluso han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como 'reserva de información' o 'secreto burocrático', En estas condiciones, al encontrarse obligado el estado, como sujeto pasivo de la citada garantía a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respecto su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera: así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro lado, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados.'

Dichos argumentos cobran vigencia en la materia concerniente a la averiguación previa, ya que frente al derecho a la obtención de la información se tiene la restricción relativa al sigilo que debe guardarse para el éxito de una investigación, de tal manera que ponderando el derecho a la información sobre la averiguación previa del interés particular, frente al orden público de la disposición que expresamente clasifica a la averiguación previa como estrictamente reservada, debe prevalecer esta última situación.

En efecto, de acuerdo a lo expuesto en el artículo 6 de nuestra Carta Magna, el derecho a la información puede ser limitado o restringido, al prever la existencia de información reservada por razones de interés público en los términos que fijen las leyes secundarias como en el caso lo es el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, que de manera precisa limita a casos muy particulares.

De lo anterior se colige, que el artículo 16 del citado Código Procedimental, establece un supuesto de reserva específico, al considerar que salvo la resolución de no ejercicio de la



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

acción penal, toda aquella información que esté relacionada con la averiguación previa, tendrá el carácter de reservada, por lo cual, no puede ser susceptible de acceso.

A continuación, el propio artículo señala, que **únicamente serán susceptibles de acceso a la información pública gubernamental, las versiones públicas de los dictámenes o resoluciones de no ejercicio de la acción penal de las averiguaciones previas en las que haya transcurrido un plazo igual al de la prescripción de los delitos de que se trate**, el cual nunca podrá ser menor de tres años ni mayor de doce años, contados a partir de que haya quedado firme dicha resolución o determinación, lo que significa que para el supuesto de las averiguaciones previas que se encuentren en trámite, reserva o en las que se haya ejercitado acción penal (consignación), son en todo momento, información clasificada como reservada.

Ahora bien, es importante hacer mención, que de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y párrafo segundo del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, los únicos que pueden tener acceso al expediente de averiguación previa son: el inculpado, su defensor y la víctima u ofendido o su representante legal y al proceso, atento a las disposiciones aplicables que rigen el mismo.

De tal suerte que si el peticionario desea conocer información relacionada con la averiguación previa y se encuentra en las hipótesis contempladas en el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, puede acudir ante el Agente del Ministerio Público de la Federación que conozca de dicha averiguación.

Sin embargo, es necesario señalar que el peticionario en ningún momento acreditó encontrarse en alguno de los supuestos previstos en el párrafo segundo del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, de tal manera, que no puede conocer la información que la averiguación previa del caso contenga.

Así, la inconformidad que interpuso, carece de sustento legal, atento a lo dispuesto por el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, que, se insiste, sugiere a dicha peticionario, acuda directamente ante el Agente del Ministerio Público resguardante de la averiguación previa; por consiguiente, esta Procuraduría considera que la respuesta otorgada se encuentra debidamente fundada y motivada.

SEGUNDO.- Del acto que recurre y punto petitorio que formula el ahora recurrente, no constituyen de manera jurídica, una impugnación a determinación alguna o a párrafo específico, pues el peticionario de mérito, solamente se concretó a decir, 'se recurre la respuesta a la solicitud de acceso a la información número 00017233811 la cual se me notificó el día 20 de febrero de 2012, mediante oficio SJAI/DGAJ/1534/2012, de fecha 16 de febrero de 2011 suscrito por el Lic. Juan Manuel Alvarez González, en la cual se clasifica la información que solicité como reservada, lo cual se acredita con la copia que se agrega como ANEXO 2 del presente recurso de revisión.', sin embargo, no formula ningún argumento que sea válido para arribar a tal conclusión.



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

Por lo anterior, es improcedente la solicitud del peticionario, pues como se señala en el punto que antecede, se informó que de la búsqueda realizada por este sujeto obligado la información solicitada no puede ser proporcionada, toda vez que la misma es reservada.

TERCERO.- No debe pasar por desapercibido que del contenido de la solicitud que advierte que la información requerida se encuentra relacionada con Averiguaciones Previas, y más aún el contenido de las mismas tiene datos personales relacionados con las partes involucradas en ellas, información que es reservada y que esta Procuraduría se encuentra imposibilitada para proporcionar.

Cabe mencionar que de haberse otorgado información inmersa en averiguación previa se perdería la secrecía de la investigación, lo que imposibilitaría el éxito de una adecuada integración y de ser el caso la consignación ante la autoridad competente, y de no hacerse hecho así, existe el riesgo de incurrir en responsabilidad administrativa o penal, por proporcionar datos inmersos en averiguación previa.

Por lo expuesto anteriormente, es de concluirse que esta Institución dio debida atención a la solicitud del peticionario, informando la imposibilidad jurídica de entregar la información requerida al ser reservada, por lo anterior se considera procedente solicitar a esa Ponencia se confirme la respuesta otorgada a la solicitud de acceso a la información con número de folio 0001700233811, en términos de lo dispuesto en el artículo 56 fracción 111 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Por lo expuesto y fundado, a usted C. Comisionada, se solicita:

PRIMERO.- Tener por reconocida mi personalidad en el presente escrito y por hechas las manifestaciones vertidas en el presente curso.

SEGUNDO.- Confirmar la respuesta otorgada por esta Procuraduría General de la República, en los términos señalados por el artículo 56 fracción III.
(...)

X. El 9 de mayo de 2012, el Pleno de este Instituto acordó, con fundamento en el segundo párrafo del artículo 55 de la LFTAIPG, ampliar por un periodo igual el término previsto en la fracción V del mismo artículo, para resolver el presente asunto, con el fin de que la Comisionada Ponente cuente con los elementos suficientes para resolver el presente recurso de revisión y se allegue de la información necesaria que permita analizar, estudiar y resolver el fondo del mismo.

XI. El 15 de mayo de 2012, mediante el oficio IFAI/COMISIONADOS/PONENCIAS/2S.01/154/12, este Instituto le formuló un requerimiento de información adicional al sujeto obligado, en los siguientes términos:

"(...)

Con fundamento en los artículos 55, fracción III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), y 29, último párrafo y 89,



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

segundo párrafo de su Reglamento, le solicito atentamente que, en un término no mayor a **24 horas**, contados a partir de la recepción del presente:

1. Precise respecto de las dos últimas averiguaciones previas concluidas radicadas en la Fiscalía Especial de Atención a Delitos contra la Libertad de expresión, lo siguiente:

- Números de averiguaciones previas;
- Delitos que se persiguen;
- En caso de haberse dictado el no ejercicio de la acción penal, la fecha en que ésta quedó firme, y por qué fracción del artículo 137 del Código Federal de Procedimientos Penales se decretó, y
- Si tiene conocimiento de alguna resolución de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre el particular.

2. Explique respecto de la averiguación previa de la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando Tamaulipas del 2010, lo siguiente:

- Números de averiguación previa;
 - Delitos que se persiguen;
 - Estado procesal de la averiguación;
 - En caso de haberse dictado el no ejercicio de la acción penal, la fecha en que ésta quedó firme, y por qué fracción del artículo 137 del Código Federal de Procedimientos Penales se decretó, y
 - Si tiene conocimiento de alguna resolución de la Comisión Nacional de Derechos Humanos o de alguna Comisión estatal de derechos humanos, sobre el particular.
- (...)"

XII. El 17 de mayo de 2012, mediante correo electrónico, se notificó al recurrente el acuerdo de ampliación referido en el antecedente X de esta resolución, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 86, fracción III y penúltimo párrafo del Reglamento de la LFTAIPG.

XIII. El 17 de mayo de 2012, se notificó a la PGR el acuerdo de ampliación referido en el antecedente X de esta resolución.

XIV. El 21 de mayo de 2012, mediante correo electrónico de la misma fecha, la PGR remitió a este Instituto el oficio SJAI/DGAJ/4893/2012 del 18 de mayo de 2012, mediante el cual el sujeto obligado atendió el requerimiento de información adicional en los siguientes términos:

"(...)"



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

Por lo que hace al punto número 1 del requerimiento, relativo a las últimas averiguaciones previas concluidas radicadas en la Fiscalía Especial de Atención a Delitos contra la Libertad de Expresión, dicha Fiscalía señaló lo siguiente:

'...me permito hacer de su conocimiento la información correspondiente a las dos últimas averiguaciones previas concluidas...

Averiguación Previa	Delitos	Fecha en que quedó firme el NEAP*	Fundamento Jurídico
29/FEADLE/2010	Abuso de autoridad	16 enero 2012	Art. 137, fracción IV del CFPP
06/FEADLE/2011	Homicidio	26 de marzo de 2012	Art. 137, fracción V del CFPP

No omito mencionar, que no existe recomendación alguna por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, relacionados con las indagatorias en comento."

Por lo que respecta al punto , número 2 del requerimiento, me permito informar a usted que se solicitó la información a la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo, la cual por conducto de la Dirección General de Control de Averiguaciones Previas, precisó:

'Delitos que se persiguen.

Delincuencia Organizada; Homicidio Calificado; Privación ilegal de la Libertad en su Modalidad de Causar Daño; Corrupción de personas menores de dieciocho años; y Homicidio con modificativa agravante de ventaja, en grado de tentativa.

Estado procesal de la averiguación.

En trámite

En caso de haberse dictado el no ejercicio de la acción penal, la fecha en que ésta quedó firme, y por qué fracción del artículo 137 del Código Federal de Procedimientos Penales se decretó.

No aplica

Si tiene conocimiento de alguna resolución de la Comisión Nacional de Derechos Humanos o de alguna autoridad nacional o internacional en materia de derechos humanos, sobre el particular

No aplica

No omito manifestar que la información antes señalada se encuentra clasificada como **reservada**; lo anterior con fundamento en los artículos 16 del Código Federal de



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

Procedimientos Penales; 14, fracción I y III de la Ley Federal de Transparencia y acceso a la Información pública Gubernamental, y se proporciona con base a lo dispuesto en el artículo 17, de la ley antes señalada.'

(...)"

XV. El 19 de junio de 2012, la PGR, mediante oficio sin número y fecha remitió a este Instituto un alcance a su oficio de alegatos, en el que manifestó lo siguiente:

"(...)

Por este medio nos permitimos someter a su consideración, algunos de los argumentos que desde la perspectiva de la Procuraduría General de la República deben ser tomados en cuenta antes de resolver el recurso de Revisión número RDA/0791/12 relativo a la solicitud de acceso a la información sobre los homicidios perpetrados en San Fernando, Tamaulipas, (...)

Las cuestiones que ponemos a su distinguida consideración se desarrollan bajo el tenor siguiente:

a) Concepto de violación grave a los Derechos Humanos.

Por violaciones graves a los derechos humanos, en la doctrina comúnmente aceptada, suele entenderse: la ejecución extrajudicial; la desaparición forzada e involuntaria; la tortura; la mutilación y las lesiones con daño permanente o incapacitación; el desplazamiento forzado; el despojo de la propiedad; la esclavitud; el encarcelamiento injusto y prolongado, y en condiciones inhumanas; el impedimento a que las personas obtengan sustento, así como actos similares cometidos contra allegados de los objetivos principales de los abusos de poder .

La violación grave de los derechos humanos, no tiene relación alguna con la clasificación que sobre delitos graves realiza la legislación penal, respecto de ciertas conductas estimadas como delitos, que se consideran de tal forma atendiendo a la ratio del delito y a la severidad con que el Estado debe reaccionar.

Ahora bien, para considerar que un hecho constituye grave violación a los derechos humanos es necesario ponderar tres aspectos fundamentales:

- 1.- El grado de frecuencia, generalización y sistematización de los actos,
 - 2.- El grado de involucramiento directo o no de los agentes del Estado
- y,
- 3.- El grado de impunidad de los perpetradores

En tales condiciones, un hecho constituye grave violación a los derechos humanos cuando los actos sobre una persona o un núcleo social son de carácter repetitivo, no lo son cuando se ejecutan en un solo acto; Cuando quede demostrado que son parte de actuaciones generalizadas y sistemáticas hacia las mismas personas o núcleo social y, cuando los actos u omisiones que se estimen como violaciones a los derechos humanos provengan de los



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

agentes del Estado, en forma directa o a través de terceros, pero que exista nexo entre quien comete la grave violación y el o los agentes Estatales.

En conclusión, sólo es posible determinar existencia de violaciones graves a los derechos humanos, cuando existen las conductas antes señaladas, y se determina la gravedad bajo los parámetros citados, siempre con la intervención directa o indirecta de los agentes del Estado, no así cuando en forma lisa y llana un Código Penal les otorga la característica de ser delitos graves.

b) Las violaciones graves a los derechos humanos se pueden actualizar por acción o por omisión.

Efectivamente, la forma de realizar las graves violaciones a los derechos humanos se despliegan por conductas de los agentes del Estado en sentido positivo, es decir, cuando realizan actividades tendientes a realizar alguna o varias de las conductas consideradas como tales, lo que significa que realizan la desaparición forzada, el acto lesivo o despojo, actuando como agentes de autoridad, cubriendo los tres aspectos fundamentales, para diferenciarlos de un simple abuso de autoridad, por ejemplo. Esa conducta la pueden desplegar en forma directa o personal los agentes del Estado, o bien a través de un tercero, por ejemplo, en el caso de la policía, realizar la conducta por medio de quien no pertenezca a la corporación policiaca, pero éste actúa por orden o instrucción de aquél.

Por el contrario, la conducta también puede ser desplegada por omisión, es decir, la inactividad que permita, también en forma directa o a través de subordinados, se realicen las conductas antes señaladas, es decir, por citar un ejemplo, permita que particulares realicen un 'levantón', pero teniendo pleno conocimiento, en este supuesto su participación por omisión como agente del estado se actualiza sin lugar a dudas. Ahora bien, es pertinente señalar que, estas conductas se deben realizar, bien por contubernio o dolo, o mediando negligencia, pero en ambos casos debe existir vínculo entre la omisión que el agente del Estado realice con la conducta que se considere como violación grave a los derechos humanos. Si no existe tal vinculación no es dable afirmar que se está en presencia de violación grave a los derechos humanos.

c) Autoridad competente para realizar la declaración de violaciones graves a los derechos humanos.

En nuestro sistema jurídico mexicano, la declarativa de grave violación a los derechos humanos está reservada al Poder Judicial de la Federación, porque en materia penal, de acuerdo al artículo 1, párrafo tercero, será el Estado a través de los órganos jurisdiccionales y no puede ser por otra vía, sino por medio de las resoluciones que pronuncien donde pueden realizar esta declarativa a efecto de realizar las reparaciones necesarias al efecto. Lo anterior de conformidad con el criterio que al respecto ha emitido el Poder Judicial de la federación a través de los Tribunales Colegiados que a la letra señala:



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

DERECHOS HUMANOS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO SOBRE LOS. ES POSIBLE INVOCARLOS EN EL JUICIO DE AMPARO AL ANALIZAR LAS VIOLACIONES A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE IMPLIQUEN LA DE AQUÉLLOS.

Los artículos 10., 133, 103, fracción I, y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen respectivamente: que todo individuo gozará de las garantías que ella otorga; que las leyes del Congreso de la Unión, que emanen de ella, y los tratados acordados a la misma, serán la Ley Suprema de toda la Unión; que los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; y, las bases, los procedimientos y las formas para la tramitación del juicio de amparo. Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ubicó a los tratados internacionales por encima de las leyes federales y por debajo de la Constitución, según la tesis del rubro: 'TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.' (IUS 192867). De ahí que si en el amparo es posible conocer de actos o leyes violatorios de garantías individuales establecidas constitucionalmente, también pueden analizarse los actos y leyes contrarios a los tratados internacionales suscritos por México, por formar parte de la Ley Suprema de toda la Unión en el nivel que los ubicó la Corte. Por lo tanto, pueden ser invocados al resolver sobre la violación de garantías individuales que involucren la de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales suscritos por México.

SÉPTIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Se refuerza lo anterior, con otro criterio que también ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a la letra señala:

'VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LAS INVESTIGA. De conformidad con el 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. A fin de que el intérprete determine si un caso concreto se ubica en el supuesto de excepción relativo a las violaciones graves a derechos humanos y deba dar acceso a la averiguación previa correspondiente, es necesario que atienda a los lineamientos sentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en esta materia. Siguiendo los lineamientos establecidos por este alto tribunal, para determinar que una violación a derechos humanos es "grave" se requiere comprobar la trascendencia social de las violaciones, lo cual se podrá determinar a través de criterios cuantitativos o cualitativos. El criterio cuantitativo determina la gravedad de las violaciones demostrando que tienen una trascendencia social en función de aspectos medibles o cuantificables, tales como el número, la intensidad, la amplitud, la generalidad, la frecuencia o su prolongación en el tiempo, así como, evidentemente, la combinación de varios de estos aspectos. Es lógico que el criterio anterior no haya podido aplicarse a todos los casos, razón por la cual esta Suprema Corte también ha entendido que en algunos supuestos la trascendencia social de las violaciones se puede demostrar mediante un criterio cualitativo, determinando si éstas presentan alguna característica o cualidad que les dé una dimensión específica. En lo que respecta a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ese



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

tribunal ha determinado que la "gravedad" radica, esencialmente, en que se presenten las siguientes características: multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados; y una participación importante del Estado, al ser los actos cometidos por agentes estatales o con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado.'

En tanto en el ámbito internacional, a nuestro parecer solo la Corte Interamericana de Derechos Humanos o la Corte Penal Internacional a través de sus resoluciones, están facultadas para realizar esta declaración, o su defecto en la etapa de Investigación será el Ministerio Público quien realice la determinación y, por ende no es posible que alguna otra autoridad haga esta declarativa debido a que no está contemplada dicha figura en la legislación nacional, es decir, debe existir resolución declarativa que vincule al estado mexicano a la reparación correspondiente.

A fin de reforzar lo antes dicho, se invoca parte de la resolución que emitió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo en Revisión 168/2011, el 30 de noviembre de 2011, que a lo que interesa se transcribe y dice:

'En segundo lugar, la dirección General de Asuntos jurídicos de la Procuraduría General de la República indicó que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública carece de facultades para calificar la existencia de delitos de lesa humanidad.

*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 reservado. **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. En este caso la calificación de los hechos como graves violaciones a derechos humanos fue realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, razón por la cual dicho criterio resulta vinculante e incontrovertible...'

Por ello, en forma respetuosa, estimamos que con independencia de que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establezca en su artículo 14, último párrafo, que la reserva no podrá ser invocada cuando se trate de investigaciones de violaciones graves a los derechos humanos. Lo cual a nuestro parecer, significa que



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

efectivamente esta excepción a la reserva de la información opera, pero sólo en aquellos casos en que previamente el Poder Judicial de la Federación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Penal Internacional o bien la autoridad investigadora han realizado la declarativa correspondiente sobre la existencia de tales graves violaciones, no antes, debido a que no se desprende del texto de la Ley que el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos tenga esta potestad.

En consecuencia se justiprecia que la disposición legal comentada fue plasmada para responder a las cuestiones declarativas antes citadas y, que si bien es cierto, que el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, conforme al artículo 37, Fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, tiene como facultad expresa la de interpretar en el orden administrativo la ley de la materia, de conformidad con el artículo 6 del mismo cuerpo normativo, en el que se faculta la interpretación conforme a la Constitución y los diversos instrumentos internacionales; también lo es que, no se encuentra facultado para sustituir la competencia declarativa de los organismos jurisdiccionales en México ni las facultades que les son propias a la Corte Interamericana de Derechos Humanos o a la Corte Penal Internacional, para realizar pronunciamientos sobre este tema, sino que en la resolución de los asuntos, dicha interpretación de la ley de la materia debe constreñirse a favorecer el principio de máxima publicidad, con sus límites constitucionales y legales, pero sin invadir esferas de competencia de otras autoridades.

No debe pasar por alto que la declarativa de graves violaciones de los derechos humanos, sólo es posible determinarla a través del análisis probatorio de todo un caso en sus diferentes secuelas procesales, y no con las limitaciones respecto del análisis del caso, que tiene la materia de acceso a la información pública, donde en la mayoría de los supuestos sobre averiguaciones previas, ni siquiera es posible conocer qué actuaciones procesales existen, y sería riesgoso hacer una determinación en el sentido comentado, en tales condiciones, en caso de que el Instituto tenga conocimiento por medio de diligencia de acceso sobre el contenido de la averiguación previa, ese hecho no faculta al IFAI a realizar la determinación de violaciones graves de derechos humanos, es decir, debe respetar la esfera competencial de determinaciones del Ministerio Público y limitarse a ejercer sus facultades legales.

En estas condiciones, el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, debe circunscribirse, cuando menos en esta determinación de supuesta violación grave a los derechos humanos en el caso de los homicidios en San Fernando, Tamaulipas, a lo determinado por la autoridad investigadora, llámese Ministerio Público o Tribunal que en su caso realice la investigación o haga la determinación correspondiente. En consecuencia, en forma respetuosa y atendiendo a los criterios anteriores que sustentan nuestra afirmación, consideramos que la determinación del IFAI, de aplicar la excepción del artículo 14 de ley de la materia, sin haber pronunciamiento de tribunal nacional o internacional o de la autoridad investigadora, sobre violaciones graves a los derechos humanos, en este caso, estaría fuera del ámbito de sus facultades constitucionales y legales.

d) Génesis del último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

El último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece textualmente:

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

A nuestro parecer, el contexto de esta disposición de excepción a la reserva de la averiguación previa es simple. La averiguación de un homicidio donde se ha determinado que un particular fue el autor, sólo por citar este ejemplo, no es la que debe estar sujeta a la excepción a que se refiere el artículo 14 en comento, sino la investigación que a través de averiguación previa en su caso se inicie, por la posible participación de un servidor público en la comisión de violaciones a los derechos humanos, ésta segunda es la que desde nuestro punto de vista no tendría carácter reservado porque se indaga a uno o varios agentes del Estado. Con mayor razón si no se ha determinado que ha participado uno o varios agentes del Estado, en estas condiciones no es posible someter esa averiguación a la regla excepcional; dado que son particulares los que han cometido el homicidio. Cuestión distinta lo será, que si en forma posterior se abre otra indagatoria para investigar la posible intervención de agentes Estatales en la comisión de violaciones graves de los derechos humanos, es ésta indagatoria sobre la cual no podrá invocarse la reserva y es a la que se refiere la cláusula de excepción legal.

En síntesis, en tanto no exista una investigación a través de la averiguación previa, de participación de agentes del Estado, no es posible someterla a esa regla excepcional.

Sin que pase por alto, que cuando existe la concurrencia del delito que constituya grave violación a los derechos humanos y se esté indagando sobre la autoría o participación de los agentes del Estado, sin duda será esta la excepción.

e) Inexistencia de omisión del estado en la investigación del delito.

En el sistema jurídico mexicano, el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece para el Ministerio Público la facultad de investigar el delito a efecto de poner el caso en manos del juez, quien a través del proceso penal determinará la aplicación o no de las sanciones o consecuencias penales.

En este orden de ideas, el Ministerio Público como órgano Estatal, inicia su función de investigación, de acuerdo al diseño constitucional, a partir de la comisión del delito, no antes. Es decir, el estado a través del Derecho Penal establece un catálogo de conductas que serán estimadas como delitos y será a partir de la realización de las acciones u omisiones que realice el activo, en que inicia la actividad estatal de investigación, no antes.

Es por esto, que al Estado, cuando menos en el ámbito de aplicación del Derecho Penal, y concretamente en el rubro de la justicia penal, no es posible se le pueda atribuir omisión por no haber evitado la comisión de los delitos, esto es prácticamente imposible, en el mundo no existe un Estado sin que se cometan delitos, es lo ordinario. Lo que no es ordinario, es que una vez que se cometen los delitos, los órganos del Estado no realicen sus funciones con eficiencia y eficacia para investigar y determinar autores y partícipes y que a través del proceso penal se apliquen o no las consecuencias jurídicas o penas a quienes sean



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

declarados culpables.

En el caso de los homicidios de San Fernando, Tamaulipas, el Estado no ha sido omiso toda vez que ha ejercitado acción penal contra cierto número de autores o partícipes en estos hechos, por los que se encuentra en trámite un proceso penal, y no por el hecho de que se haya dejado un desglose en la averiguación previa a efecto de seguir indagando sobre el resto de los autores, que por cierto, no tienen carácter de agentes de la autoridad, es razón suficiente para que se determine una omisión estatal, y mucho menos afirmar que se está investigando violaciones graves a los derechos humanos. Porque si bien es cierto, los homicidios causan cierta alarma social, que será un elemento que los juzgadores deban tomar en cuenta sobre la culpabilidad de los autores, también cierto es que, eso en forma lisa no es suficiente para afirmar válidamente que, sin que los homicidios hayan sido cometidos por agentes del Estado, esto constituya una investigación por violaciones graves a los derechos humanos, puesto que no hay declarativa y por ello, esté comprendida en la excepción de reserva. Por el contrario, omisión sería el que el Ministerio Público no hubiese aperturado el desglose, lo que entonces sí podría generar la impunidad del resto de los involucrados en estos hechos.

Profundizando en lo anterior, como se ha expuesto, una omisión del Estado se caracteriza porque se ha demostrado que sus agentes no han realizado determinadas conductas que son obligación, legal, bien por contubernio o bien por negligencia, lo que en el presente caso no ocurre así. Porque del expediente que se tiene en materia de acceso a la información no es dable probar que exista omisión de agentes del Estado o del Estado mismo en estas dos condiciones. Ante esto, la consideración respetuosa de que no se actualiza el supuesto de investigación por graves violaciones a derechos humanos, por no existir agentes del Estado, y que el Estado mismo no puede ser considerado omiso, porque para ello, como presupuesto primario se requiere que se pruebe que sus agentes o quienes lo representan, hayan sido omisos por contubernio o negligencia y que de esa omisión haya surgido un nexo o vínculo para la realización las violaciones graves de los derechos humanos, lo cual no es el supuesto.

f) La posición de las víctimas en los homicidios de San Fernando Tamaulipas:

En razón a que sólo en el caso en que intervienen agentes del Estado en los hechos determinados como violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad, el interés público se ve superado por el que poseen los ofendidos del delito, es por ello que se establece la excepción, como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y se convierte en exigencia de todo Estado de Derecho.

Sin embargo, en el caso del proceso penal y de la averiguación previa que se encuentra en trámite sobre los homicidios en San Fernando, Tamaulipas, al no constituir investigaciones de graves violaciones de derechos humanos, se estima que debe seguir prevaleciendo el derecho o garantías de las víctimas contemplado en el apartado C. del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fundamentalmente son: **a)** la reparación del Daño, **b)** a la reserva de su identidad y datos personales y, **c)** a que el Ministerio Público garantice su protección.

Además, la Declaración sobre principios fundamentales de justicia para las víctimas de



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

delitos y abuso de poder, realizadas por la Asamblea General de la ONU, en su párrafo tercero establece en forma literal:

*'Reconociendo que las víctimas de delitos y las víctimas del abuso de poder, y frecuentemente también sus familias, los testigos y otras personas que les prestan ayuda, **están expuestos injustamente a pérdidas, daños o perjuicios**, y que además pueden sufrir dificultades cuando comparecen en el enjuiciamiento de los delincuentes..'*

Además este mismo instrumento en su punto 4 establece:

*'4. Insta a los Estados Miembros a que tomen las medidas necesarias para poner en vigor las disposiciones contenidas en la Declaración y, a fin de reducir **la victimización**...'*

Es decir, todas las instituciones Gubernamentales, tienen la obligación de no revictimizar a quienes han sido víctimas del delito, es decir, a repetir el flagelo, pero ahora ante las instancias que están relacionadas con la marcha del proceso penal o sus derivaciones, y por ello, la constitución en nuestro país protege a la víctima, estableciendo esta obligación al Ministerio Público y al juez de pedir o condenar a la reparación del daño, a que se reserve su identidad y sus declaraciones, máxime cuando por la naturaleza de los hechos se pueda poner en peligro su integridad física, familiar o la vida misma, por ello, el Ministerio Público debe garantizar su protección en estos rubros.

Por lo anterior estimamos que, en el supuesto de que se otorgue la versión pública de la averiguación previa en trámite sobre la indagación de los homicidios en San Fernando, Tamaulipas, es dable que se ponga en severo riesgo la integridad física de quienes ahora tienen, no la calidad de sujetos pasivos del delito de homicidio, sino las familias, que ahora tienen el carácter de víctimas de este delito, de quienes ante la versión pública sería factible que terceros, conocieran el contenido de sus declaraciones y la posibilidad de algunos datos que consideramos deben estar reservados o ser' confidenciales con fundamento en el artículo 14, fracción III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por no estar en el supuesto de excepción del último párrafo de este artículo.

No considerar esta circunstancia significa revictimizar a quienes ahora, con independencia del flagelo del hecho padecido, corran el riesgo de que el contenido de sus declaraciones y datos personales lleguen a manos de terceros en aras de un derecho de acceso a la información pública que ahora se contraponen con el derecho de protección a la reserva de la averiguación y el derecho de las víctimas del delito.

g) Qué derecho constitucional tiene mayor preeminencia, el de acceso a la información o el de protección de las víctimas del delito?

Si bien es cierto, el artículo 6 , fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el derecho de acceso a la información pública en poder de cualquier autoridad, y que sólo podrá ser reservada por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, prevaleciendo el principio de máxima publicidad; pero también cierto es que, el artículo 20 de la propia Constitución establece las garantías de protección a las víctimas del delito, tratadas en el apartado inmediato anterior.



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

En consecuencia, en este caso se tiene dos garantías de carácter constitucional, una al derecho a la información de un tercero, que tiene como excepción que la información no tenga carácter reservado o confidencial, de acuerdo con el precepto número 6 en comento.

La otra de protección a las víctimas del delito, que tiene derecho a que para lograr la reparación del daño, no se entorpezca la investigación que tiene como uno de sus fines principales justamente ese. Y tiene como excepción al respeto a esa garantía la investigación de violaciones graves a los derechos humanos, también de acuerdo con el numeral 6 constitucional señalado. Postura que se refuerza con la reserva de la información que debe prevalecer en el caso de una averiguación previa en trámite de acuerdo a lo dispuesto como excepción al principio de publicidad, en la fracción I del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales y artículo 14, fracción III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En este orden de ideas, la resolución que al respecto tome el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de datos, deberá justificar con suficiencia, cuál de las dos garantías tiene mayor prevalencia, y cuál ha sido el soporte jurídico para tomar su decisión, a efecto de, como órgano estatal, no vulnerar ninguna disposición legal que sea generadora de responsabilidad.

La posición de esta Procuraduría General de la República, haciendo un balance objetivo, es en el sentido de que, como en el presente caso no existe investigación por graves violaciones a los derechos humanos por las consideraciones expuestas en el presente documento, no se tendría soporte jurídico a efecto de aplicar en este caso, la excepción a otorgar la versión pública de la averiguación en trámite sobre los homicidios en San Fernando, Tamaulipas, considerando que en el caso concreto debe reservarse la información con fundamento en la fracción II del artículo 14 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
(...)” (sic)

XVI. El 19 de junio de 2012, la PGR remitió a este Instituto el oficio número SJA/DGAJ/5939/2012 de la misma fecha, emitido por el Director General de Asuntos Jurídicos y dirigido a la Comisionada Ponente, mediante el cual la PGR precisó lo siguiente:

“(…)

Sobre el particular me permito hacer de su conocimiento que se notificó al peticionario que se ponen a su disposición las versiones públicas de los No Ejercicios de la Acción Penal emitidos en las Averiguaciones Previas 29/FEDLE/2010 y 06/FEADLE/2011.

Por lo anterior, con fundamento en el artículo 56 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, se solicita a esa Ponencia a su digno cargo se sirva decretar el sobreseimiento en el presente recurso en virtud de que se ha quedado sin materia por lo que hace a las dos últimas Averiguaciones Previas concluidas de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión.



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

(...)"

A dicho oficio la PGR adjuntó un correo electrónico de la misma fecha, emitido por su Unidad de Enlace y dirigido al particular, el cual contiene el oficio número SJA/DGAJ/5938/2012, emitido por el Director General de Asuntos Jurídicos y dirigido al hoy recurrente, cuyo contenido es el siguiente:

"(...)

En alcance a mi similar SJA/DGAJ/1534/2012, de fecha 16 de febrero del año en curso, me permito hacer de su conocimiento que después de solicitar de nueva cuenta el pronunciamiento respecto a las Averiguaciones Previas 29/FEADLE/2010 y 06/FEADLE/2011 a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión, ésta puso a su disposición la versión pública de los No ejercicios de la Acción Penal emitidos en las Averiguaciones Previas citadas con anterioridad, para que una vez que se realice el pago correspondiente le sean entregados.

Asimismo cabe señalar, que dicha Fiscalía omitió señalar el No. de fojas de cada No Ejercicio de la Acción Penal que pone a su disposición, para lo cual se le hará el requerimiento con el fin de hacer del conocimiento el No. de fojas para que se encuentre en la posibilidad de realizar el pago y que dichas versiones públicas de los No Ejercicio de la Acción Penal le sean entregados.

(...)"

XVII. Al día de la resolución no se recibieron alegatos de la recurrente.

CONSIDERANDOS

Primero. El Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos es competente para conocer del presente asunto de conformidad con lo previsto en los artículos 37, fracción II, 49, 50 y 55, fracciones I, II y V de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 88 y 89 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 18, fracción VIII del Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos; y 2º, 3º y 4º del Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Segundo. En este considerando se analizará si resulta procedente sobreseer el presente recurso de revisión, por ser una cuestión de previo y especial pronunciamiento.

La PGR, en alcance a su oficio de alegatos, solicitó a este Instituto sobreseer el presente recurso de revisión por lo que hace al contenido de información relativo a las averiguaciones previas 29/FEADLE/2010 y 06/FEADLE/2011.



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

Lo anterior, ya que señaló que puso a disposición de la particular, en versión pública, las resoluciones del no ejercicio de la acción penal, de dichas averiguaciones previas.

Ahora bien, en el artículo 58, fracción IV de la LFTAIPG, se prevé que procede sobreseer el recurso de revisión cuando el sujeto obligado modifique su respuesta de tal forma que el recurso quede sin materia.

En la especie, este Instituto advierte que no resulta procedente sobreseer el presente recurso de revisión, ya que si bien la PGR modificó su respuesta, lo cierto es que sólo puso a disposición de la particular versiones públicas de las resoluciones del no ejercicio de la acción penal de las averiguaciones previas 29/FEADLE/2010 y 06/FEADLE/2011, siendo que la particular solicitó los expedientes completos de éstas.

Aunado a lo anterior, dado que la PGR señaló que proporcionaría versiones públicas de dichas resoluciones, resulta necesario que este Instituto determine si es procedente la entrega de éstas.

Tercero. En este considerando se determinará la *litis* a dilucidar en el presente asunto con base en las manifestaciones de la recurrente y de la PGR.

La particular solicitó a la Procuraduría General de la República (PGR), la información siguiente:

1. Versión pública de las últimas dos averiguaciones previas concluidas que se hayan radicado en la Fiscalía Especial de Atención a Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE).
2. Versión pública de la averiguación previa PGR/TAMPS/MAT-III/2194/2010 del caso de la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando Tamaulipas del año 2010.

La PGR, a través de la FEADLE y la Dirección General de Control de Averiguaciones Previas respondió que la información materia de la solicitud, se encuentra clasificada como reservada, con fundamento en el artículo 14, fracciones I y III de la LFTAIPG, en relación con el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Cabe destacar que el Comité de Información de la PGR confirmó la clasificación invocada por dichas unidades administrativas. Sin embargo, sugirió a la particular consultar diversos boletines de prensa, toda vez que en los mismos se encuentra información relacionada con la información solicitada.



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

Inconforme con la respuesta, la particular presentó recurso de revisión mediante el cual impugnó lo siguiente:

-Por lo que hace a la averiguación previa del caso de la masacre en San Fernando Tamaulipas, señaló que la PGR violó su derecho de acceso a la información ya que se debe favorecer el principio de máxima publicidad, además de que en el último párrafo del artículo 14 de la LFTAIPG se prevé que no se podrá invocar las reservas a las que se refiere el mismo artículo cuando la información verse en hechos que sean constitutivos de violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

-Respecto a las últimas dos averiguaciones previas concluidas radicadas en la FEADLE, la PGR violó su derecho de acceso a la información por lo siguiente:

- El derecho de acceso a la información es un derecho universal que se basa en el principio de máxima publicidad.
- La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado en la Tesis 1ª CCXV/2009 que “la libertad de expresión y el derecho a la información son derechos funcionalmente centrales en un estado constitucional y tienen una doble faceta; por una lado, aseguran a las personas esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa”.
- La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la opinión consultiva OC-5/85 precisó que la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.
- La jurisprudencia internacional, a través de la resolución al caso Claude Reyes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del 19 de septiembre de 2006, ha definido los lineamientos para considerar válidas las excepciones al derecho a la información, señalando que deben de cumplir los siguientes requisitos:



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

- a) Que sean necesarias para la sociedad democrática, y
 - b) Que las restricciones estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, es decir, que la restricción sea proporcional al interés que la justifica y que sea conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo.
- Aún cuando en la legislación interna como en la internacional se consideran excepciones al derecho de acceso a la información, las mismas únicamente deben invocarse cuando se compruebe que efectivamente la divulgación de la información solicitada en el caso concreto puede caer en alguno de estos dos supuestos, siempre basando su respuesta en el principio de máxima publicidad.
 - Como lo ha determinado la Corte, la imposibilidad de acceder a la información clasificada como reservada, no puede considerarse como una regla absoluta, porque en aquellos supuestos en los cuales su difusión producirá mayores beneficios para la sociedad que los daños que pudieran provocarse con su divulgación, debe hacerse una excepción a la regla general, privilegiando la transparencia y difusión de la información respectiva.

En su oficio de alegatos la PGR reiteró su respuesta y manifestó que de otorgarse información inmersa en una averiguación previa se perdería la secrecía de la investigación, lo que imposibilita el éxito de una adecuada integración y de ser el caso la consignación ante la autoridad competente.

Ahora bien, este Instituto le formuló un requerimiento de información adicional al sujeto obligado para que precisara respecto de las dos últimas averiguaciones previas concluidas radicadas en la FEADLE, lo siguiente:

- Números de averiguaciones previas;
- Delitos que se persiguen;
- En caso de haberse dictado el no ejercicio de la acción penal, la fecha en que ésta quedó firme, y por qué fracción del artículo 137 del Código Federal de Procedimientos Penales se decretó, y
- Si tiene conocimiento de alguna resolución de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre el particular.

Asimismo, para que proporcionara respecto de la averiguación previa de la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando Tamaulipas del 2010, lo siguiente:

- Números de averiguación previa;



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

- Delitos que se persiguen;
- Estado procesal de la averiguación;
- En caso de haberse dictado el no ejercicio de la acción penal, la fecha en que ésta quedó firme, y por qué fracción del artículo 137 del Código Federal de Procedimientos Penales se decretó, y
- Si tiene conocimiento de alguna resolución de la Comisión Nacional de Derechos Humanos o de alguna Comisión estatal de derechos humanos, sobre el particular.

En respuesta, la PGR, por lo que hace al punto número 1 del requerimiento, relativo a las últimas averiguaciones previas concluidas radicadas en la Fiscalía Especial de Atención a Delitos contra la Libertad de Expresión, proporcionó el siguiente cuadro:

Averiguación Previa	Delitos	Fecha en que quedó firme el NEAP*	Fundamento Jurídico
29/FEADLE/2010	Abuso de autoridad	16 enero 2012	Art. 137, fracción IV del CFPP
06/FEADLE/2011	Homicidio	26 de marzo de 2012	Art. 137, fracción V del CFPP

Asimismo, mencionó que no existe recomendación alguna por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, relacionados con las indagatorias en comento.

Por lo que respecta al punto número 2 del requerimiento, que los delitos que se persiguen son los de delincuencia organizada; homicidio calificado; privación ilegal de la libertad en su modalidad de causar daño; corrupción de personas menores de dieciocho años; y homicidio con modificativa agravante de ventaja, en grado de tentativa y que la averiguación está en trámite.

Ahora bien, en alcance a su oficio de alegatos la PGR precisó lo siguiente:

- Que para considerar que un hecho constituye grave violación a los derechos humanos es necesario ponderar el grado de frecuencia, generalización y sistematización de los actos, el grado de involucramiento directo o no de los agentes del Estado y el grado de impunidad de los perpetradores.
- Un hecho constituye violación a los derechos humanos cuando los actos sobre una persona o núcleo social son de carácter repetitivo, no lo son cuando se ejecutan en un solo acto.



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

- Es necesario además que los actos provengan de agentes del Estado, en forma directa o a través de terceros, pero que exista nexo entre quien lo comente y el agente estatal.
- No son violaciones graves, los delitos considerados como tales por el Código Penal.
- Las violaciones graves a derechos humanos pueden ser por conductas positivas o negativas, en este último caso, por contubernio o dolo, o mediante negligencia, pero en ambos casos debe existir vínculo entre la omisión del agente del Estado realice con la conducta que se considere como violación grave a derechos humanos.
- En el sistema jurídico mexicano, la declaración de grave violación a los derechos humanos está reservada al Poder Judicial de la Federación. Lo anterior, de conformidad con las tesis: "DERECHOS HUMANOS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO SOBRE LOS. ES POSIBLE INVOCARLOS EN EL JUICIO DE AMPARO AL ANALIZAR LAS VIOLACIONES A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE IMPLIQUEN LA DE AQUÉLLOS" y "VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LAS INVESTIGA."
- En el ámbito internacional solo la Corte Interamericano de Derechos Humanos o la Corte Penal Internacional están facultadas para realizar esta declaración.
- En su defecto, en la etapa de investigación será el Ministerio Público quien realice la determinación, por lo que no es posible que otra autoridad haga esta declarativa debido a que no está contemplada dicha figura en la legislación nacional.
- Para reforzar lo anterior, invoca parte de la resolución que emitió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo en revisión 168/2011.
- Que en ese sentido, el IFAI no debe invadir la esfera de competencia de otras autoridades.
- El IFAI debe circunscribirse a la determinación de la autoridad investigadora correspondiente.
- Si no se ha determinado que ha participado uno o varios agentes del Estado, no es posible someter la averiguación previa a la regla excepcional, dado que son particulares los que han cometido el homicidio.
- En el ámbito de la justicia penal, no es posible que se le pueda atribuir omisión al estado por no haber evitado la comisión de delitos. Lo que no es ordinario es que una vez que se cometen los órganos del estado no realicen las funciones con eficiencia y eficacia para investigar y determina autores o partícipes a través del proceso penal.



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

- En el caso particular el estado no ha sido omiso toda vez que se ha ejercitado la acción penal contra cierto número de autores de estos hechos.
- Al considerarse que el caso concreto no supone violaciones graves a derechos humanos, debe seguir prevaleciendo el derecho o garantía de las víctimas contemplado en el artículo 20 de la Constitución, como es la reparación del daño, la reserva de su identidad y datos personales y que el Ministerio Público garantice su protección.
- Todas las instituciones tienen la obligación de no re victimizar a quienes han sido víctimas del delito, motivo por el cual la Constitución protege a la víctima, para evitar que la misma se ponga en peligro.

Ahora bien, con motivo de otro alcance, el sujeto obligado puso a disposición del peticionario, en versión pública, las resoluciones de no ejercicio de la acción penal respecto de las averiguaciones previas 29/FEDLE/2010 y 06/FEADLE/2011.

Sobre el particular, la PGR indicó a este Instituto que la FEADLE omitió señalar el número de fojas de dichas resoluciones, por lo que le haría el requerimiento a efecto de que la particular esté en condiciones de realizar el pago correspondiente.

Finalmente, solicitó el sobreseimiento del recurso de revisión, respecto de las averiguaciones en comento.

Por lo tanto, en la presente resolución se analizará la procedencia de la clasificación invocada por la PGR, con fundamento en el artículo 14, fracciones I y III de la LFTAIPG, respecto de las averiguaciones previas solicitadas, y si resulta procedente la entrega de las resoluciones del no ejercicio de la acción penal respecto de las averiguaciones previas 29/FEDLE/2010 y 06/FEADLE/201. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en la LFTAIPG, su Reglamento y demás disposiciones aplicables al caso concreto.

Cuarto. En este considerando se analizará la normatividad aplicable al caso que nos ocupa.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM),¹ se establece lo siguiente:

“Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

¹<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público.

La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

(...)

Artículo 102.

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

(...)"

De conformidad con los preceptos constitucionales señalados, la investigación y persecución de los delitos corresponde exclusivamente al Ministerio Público de la Federación, el cual está presidido por el Procurador General de la República, que designa el titular del Poder Ejecutivo Federal con la ratificación del Senado de la República o en su defecto, por la Comisión Permanente.

El Ministerio Público de la Federación está facultado para ejecutar acciones relacionadas con la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; así como solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.

En la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República,² se prevé lo siguiente:

²<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-170.pdf>



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

“Artículo 4. Corresponde al Ministerio Público de la Federación:

I. Investigar y perseguir los delitos del orden federal. El ejercicio de esta atribución comprende:

A) En la averiguación previa:

a) Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito, así como ordenar a la policía que investigue la veracidad de los datos aportados mediante informaciones anónimas, en términos de las disposiciones aplicables;

b) Practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado en términos de lo dispuesto por el Código Federal de Procedimientos Penales, en coordinación con sus auxiliares y otras autoridades de los tres órdenes de gobierno, de conformidad con las disposiciones aplicables, los protocolos de actuación que se establezcan, y los convenios de colaboración e instrumentos que al efecto se celebren;

(...)

f) Obtener elementos probatorios para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, así como solicitar a particulares su aportación voluntaria y, cuando se requiera de control judicial, solicitar al órgano jurisdiccional la autorización u orden correspondientes para su obtención;

g) Tomar conocimiento de las detenciones que en flagrancia o caso urgente se lleven a cabo y que le deban ser notificadas, así como llevar un registro de las mismas y realizar las actualizaciones respectivas;

(...)

j) Realizar el aseguramiento de bienes de conformidad con las disposiciones aplicables;

(...)

r) Determinar el ejercicio de la acción penal o la reserva de la averiguación previa, conforme a las disposiciones aplicables;

s) Determinar el no ejercicio de la acción penal, cuando:

1. Los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito;

2. Una vez agotadas todas las diligencias y los medios de prueba correspondientes, no se acredite el cuerpo del delito o la probable responsabilidad del indiciado;

3. La acción penal se hubiese extinguido en los términos de las normas aplicables;

4. De las diligencias practicadas se desprenda plenamente la existencia de una causa de exclusión del delito, en los términos que establecen las normas aplicables;

5. Resulte imposible la prueba de la existencia de los hechos constitutivos de delito por obstáculo material insuperable, y

6. En los demás casos que determinen las normas aplicables;

t) Acordar el no ejercicio de la acción penal y notificarlo personalmente al denunciante o querellante y a la víctima u ofendido;

(...)

B) Ante los órganos jurisdiccionales:



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

a) Ejercer la acción penal cuando exista denuncia o querrela, esté acreditado el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quien o quienes en él hubieren intervenido, solicitando las órdenes de aprehensión o de comparecencia.

Cuando se estime necesario atendiendo a las características del hecho imputado, a las circunstancias personales del inculpado, por razones de seguridad en las prisiones o por otras que impidan garantizar el desarrollo adecuado del proceso, la acción penal se ejercerá ante un Juez de Distrito distinto al del lugar de la comisión del delito;

b) Solicitar las medidas cautelares que procedan, en términos de la legislación aplicable, así como la constitución de garantías para los efectos de la reparación del daño;

d) Aportar las pruebas y promover las diligencias conducentes para la debida comprobación de la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculpado, de la responsabilidad penal, de la existencia de los daños y perjuicios, así como para la fijación del monto de su reparación;

(...)

h) En general, promover lo conducente al desarrollo de los procesos y realizar las demás atribuciones que le señalen las normas aplicables.

(...)

Artículo 10. Para el despacho de los asuntos que competen a la Procuraduría General de la República y al Ministerio Público de la Federación conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y demás disposiciones aplicables, el Procurador General de la República se auxiliará de:

I. Subprocuradores;

(...)

X. Agentes del Ministerio Público de la Federación, agentes de la Policía Federal Ministerial, oficiales ministeriales, visitadores y peritos, y

XI. Directores, subdirectores, subagregados, jefes de departamento, titulares de órganos y unidades técnicas y administrativos, centrales y desconcentrados, y demás servidores públicos que establezca el reglamento de esta ley y otras disposiciones aplicables.

Artículo 14.- El reglamento de esta ley establecerá las unidades y órganos técnicos y administrativos, centrales y desconcentrados, de la Procuraduría General de la República, así como sus atribuciones.

El Procurador General de la República, de conformidad con las disposiciones presupuestales, podrá crear unidades administrativas especializadas distintas a las previstas en el reglamento de esta ley, para la investigación y persecución de géneros de delitos y para el ejercicio de la función ministerial, policial y pericial, atendiendo a las necesidades del servicio, así como fiscalías especiales para el conocimiento, atención y persecución de delitos específicos que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten.

(...)"



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

En la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada³, se dispone lo siguiente:

“Artículo 8º.- La Procuraduría General de la República deberá contar con una unidad especializada en la investigación y persecución de delitos cometidos por miembros de la delincuencia organizada, integrada por agentes del Ministerio Público de la Federación, auxiliados por agentes de la Policía Judicial Federal y peritos.

La unidad especializada contará con un cuerpo técnico de control, que en las intervenciones de comunicaciones privadas verificará la autenticidad de sus resultados; establecerá lineamientos sobre las características de los aparatos, equipos y sistemas a autorizar; así como sobre la guarda, conservación, mantenimiento y uso de los mismos.

El Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establecerá los perfiles y requisitos que deberán satisfacer los servidores públicos que conformen a la unidad especializada, para asegurar un alto nivel profesional de acuerdo a las atribuciones que les confiere esta Ley.

Siempre que en esta Ley se mencione al Ministerio Público de la Federación, se entenderá que se refiere a aquéllos que pertenecen a la unidad especializada que este artículo establece.

En caso necesario, el titular de esta unidad podrá solicitar la colaboración de otras dependencias de la Administración Pública Federal o entidades federativas.
(...)”

En el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República,⁴ se señala lo siguiente:

“Artículo 1. El presente Reglamento tiene por objeto establecer la organización y funcionamiento de la Procuraduría General de la República, para el despacho de los asuntos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, su Ley Orgánica y otros ordenamientos le encomiendan a la Institución, al Procurador y al Ministerio Público de la Federación.

Artículo 2. Para el cumplimiento de los asuntos de la competencia de la Procuraduría, de su Titular y del Ministerio Público de la Federación, contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes:
(...)

II. Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo;
(...)

XXX. Dirección General de Control de Averiguaciones Previas;
(...)

³ Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfcdo.htm>. Consultada el 28 de mayo de 2012.

⁴ <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/R-137.pdf>



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

Artículo 13. Al frente de cada Subprocuraduría habrá un Subprocurador, que será nombrado en términos del artículo 17 de la Ley Orgánica y tendrá las facultades siguientes:

I. Organizar, coordinar, dirigir y evaluar las unidades administrativas que le estén adscritas;

II. Acordar con el Procurador el despacho de los asuntos de su competencia;

III. En el ámbito de su competencia, fortalecer los mecanismos de cooperación y colaboración con autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, atendiendo a las normas aplicables y políticas institucionales conforme a los lineamientos que emita el Procurador;

(...)

VII. Ejercer y supervisar las facultades que correspondan a las unidades administrativas que le estén adscritas, sin perjuicio de que sean desempeñadas por sus respectivos titulares, y

VIII. Las demás que les confieran otras disposiciones o el Procurador.

Artículo 15. La Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada es la unidad especializada a que se refiere el artículo 8o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, y ejercerá las facultades que dicho ordenamiento le confiere.

Esta Subprocuraduría contará con Unidades Especializadas y un cuerpo técnico de control que ejercerá las funciones a que se refiere el artículo 8o., párrafo segundo, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Artículo 37. Al frente de la Dirección General de Control de Averiguaciones Previas habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

I. Coordinar las acciones de las delegaciones en las entidades federativas en materia de integración de las averiguaciones previas y el ejercicio de la acción penal, bajo una estrategia integral de actuación de la Procuraduría, con base en las normas aplicables y criterios institucionales que se establezcan en los planes y programas respectivos;

II. Ejercer las atribuciones a que se refiere el artículo 4, fracciones I, apartados A y C, IV, V y VI de la Ley Orgánica, por sí o por conducto de las delegaciones de la Procuraduría en las entidades federativas;

III. Establecer los sistemas de registro, control estadístico y seguimiento de las averiguaciones previas a cargo de las delegaciones y, con base en ellos, proponer estrategias y acciones tendientes a mejorar la procuración de justicia federal;

(...)

VIII. Las demás que le confieran otras disposiciones o el Procurador.

(...)"

Por otro lado, en el Acuerdo del Procurador General de la República, por el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

Expresión, la cual se adscribe a la Oficina del Procurador General de la República, y se establecen sus funciones,⁵ se señala lo siguiente:

"CONSIDERANDO

(...)

Que de conformidad con el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, para el despacho de los asuntos que competen al Ministerio Público de la Federación, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y demás ordenamientos aplicables, el Procurador General de la República se auxiliará de Subprocuradores, titulares de Unidades Especializadas y demás servidores públicos que establezca el Reglamento de la Ley y otras disposiciones aplicables;

Que el artículo 14, segundo párrafo, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, establece que el Procurador General de la República, de conformidad con las disposiciones presupuestales, podrá crear unidades administrativas especializadas distintas a las previstas en el Reglamento de esta Ley, para la investigación y persecución de géneros de delitos y para el ejercicio de la función ministerial, policial y pericial, atendiendo a las necesidades del servicio;

(...)

ACUERDO

PRIMERO.- Se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos en contra de la Libertad de Expresión, la cual se adscribe a la oficina del Procurador General de la República.

SEGUNDO.- La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, será competente para dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones y, en su caso, la persecución de los delitos cometidos en contra de quienes ejercen la actividad periodística, en términos del artículo QUINTO del presente Acuerdo.

TERCERO.- El Titular de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, tendrá la calidad de Agente del Ministerio Público de la Federación, quien será designado y removido por el Procurador General de la República.

En tal virtud, deberá reunir los requisitos que la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su Reglamento establecen para su nombramiento.

CUARTO.- El Titular de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, tendrá las facultades siguientes:

I. Ejercer las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 4, fracciones I, IV, V, VI, VII y IX, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y demás disposiciones jurídicas confieren al Ministerio Público de la Federación;

⁵ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de julio de 2010:
http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5150640&fecha=05/07/2010



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

- II. Ejercer la facultad de atracción de los delitos del orden común en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- III. Coordinar a los agentes del Ministerio Público de la Federación designados para investigar y perseguir los delitos competencia de la Fiscalía y en las delegaciones de la Procuraduría, pudiendo en su caso concentrar las investigaciones que se consideren procedentes;
- IV. Autorizar las determinaciones de incompetencia, acumulación y separación de las averiguaciones previas y, previo dictamen del Agente del Ministerio Público de la Federación Auxiliar del Procurador, la reserva y en definitiva el no ejercicio de la acción penal. Tratándose del no ejercicio de la acción penal deberá notificarse de conformidad con las disposiciones aplicables;
- V. Realizar la sistematización y explotación de la información contenida en las averiguaciones previas y procesos respectivos, con el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, así como todas las áreas que correspondan en la Procuraduría;
- VI. Solicitar la información relativa al sistema bancario y financiero a que se refiere el artículo 180 del Código Federal de Procedimientos Penales;
- VII. Coordinarse con las unidades administrativas u órganos desconcentrados que procedan, para brindar a las víctimas u ofendidos en los asuntos de su competencia, las garantías que en su favor otorga el artículo 20, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás normas relacionadas;
- VIII. Coordinarse con las instituciones de procuración de justicia de los estados y del Distrito Federal, en términos de los Convenios de Colaboración celebrados en el seno de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, a fin de colaborar, auxiliar y en su caso, asistir a las autoridades locales en la investigación de los ilícitos materia del presente Acuerdo;
- IX. Establecer mecanismos de coordinación y de interrelación con otras áreas de la Procuraduría, para el óptimo cumplimiento de las funciones que le corresponden;
- X. Promover una cultura de prevención del delito, de respeto y difusión de los derechos relacionados con la libertad de expresión y a la información, fundamentalmente dirigido esto, a proteger la seguridad de los comunicadores;
- XI. Dar seguimiento a las acciones de la Institución relacionadas con la protección al ejercicio del periodismo e informar de ello al Procurador y a las asociaciones profesionales internacionales y nacionales de periodistas mediante los mecanismos de concertación que al efecto se establezcan, y
- XII. Las demás que le encomiende el Procurador General de la República.



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

Para el ejercicio de sus funciones, la Fiscalía contará con un área de averiguaciones previas, cuyo Titular será Agente del Ministerio Público de la Federación.

QUINTO.- La Fiscalía de manera potestativa podrá ejercer la facultad de atracción, a que se refiere la fracción II del artículo anterior. En ese caso y para tal efecto deberán concurrir los requisitos siguientes:

I. Que el sujeto pasivo del delito ejerza la labor periodística, entendiéndose ésta como la que lleve a cabo una persona física o moral que se dedique a través de un medio de comunicación a tareas de información o de creación de opinión;

II. Que el delito de que se trate se haya cometido en razón del ejercicio del derecho a la información o de libertad de prensa o con motivo de cualquiera de éstos, en agravio de las personas referidas en la fracción anterior;

III. Que dicho ilícito sea de competencia federal o del orden común, cuando sean conductas conexas con delitos federales, y

IV. Que el delito de que se trate sea sancionado por las leyes penales con pena privativa de la libertad.

SEXTO.- Cuando se tenga acreditado que están relacionados sujetos activos del delito, asociados a la delincuencia organizada, y que con motivo de dicha actividad éstos efectuaron las conductas materia del presente Instrumento, la Fiscalía deberá remitir las actuaciones a la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada.

De igual forma cuando sea necesario contar con diligencias efectuadas por la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, para el avance de las investigaciones materia de la Fiscalía, la Subprocuraduría deberá realizar un desglose de actuaciones mediante el triplicado correspondiente previa solicitud que al efecto a ésta se le formule.

Lo anterior, no impedirá que ambas unidades administrativas establezcan los mecanismos de coordinación institucional, que les permita contar con la información oportuna y eficaz respecto de los avances de las investigaciones respectivas.

SEPTIMO.- Los agentes del Ministerio Público de la Federación adscritos a los órganos desconcentrados de la Institución, que inicien alguna averiguación previa materia del presente Instrumento, así como los adscritos a los juzgados y tribunales de la Federación deberán informarlo inmediatamente al Titular de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, en coordinación con las unidades administrativas que corresponda, a efecto de determinar lo conducente.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

SEGUNDO.- Se deja sin efecto el Acuerdo A/031/06 del Procurador General de la República por el que se crea la Fiscalía para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de febrero del 2006.

TERCERO.- A partir de la entrada en vigor del presente Acuerdo, los asuntos a cargo de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas que se encuentren en trámite, averiguaciones previas y los procesos penales en curso pasarán al conocimiento de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos en contra de la Libertad de Expresión.

(...)"

En el Código Federal de Procedimientos Penales se ordena lo siguiente:

"Artículo 1º.- El presente Código comprende los siguientes procedimientos:

I.-El de averiguación previa a la consignación a los tribunales, que establece las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita o no la acción penal;

(...)

III.- El de instrucción, que abarca las diligencias practicadas ante y por los tribunales con el fin de averiguar y probar la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculpado, así como la responsabilidad o irresponsabilidad penal de éste;

(...)

Artículo 2º.-Compete al Ministerio Público Federal llevar a cabo la averiguación previa y ejercer, en su caso, la acción penal ante los tribunales.

En la averiguación previa corresponderá al Ministerio Público:

I.- Recibir las denuncias o querellas que le presenten en forma oral o por escrito sobre hechos que puedan constituir delito;

II.-Practicar y ordenar la realización de todos los actos conducentes a la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado, así como a la reparación del daño;

III.- Solicitar a la autoridad jurisdiccional las medidas precautorias de arraigo, aseguramiento o embargo que resulten indispensables para la averiguación previa, así como las órdenes de cateo que procedan;

(...)

VII.-Determinar la reserva o el ejercicio de la acción penal;

VIII.- Acordar y notificar personalmente al ofendido o víctima el no ejercicio de la acción penal y, en su caso, resolver sobre la inconformidad que aquéllos formulen;



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

(...)

XI.- Las demás que señalen las leyes.

Artículo 113.- El Ministerio Público y sus auxiliares, de acuerdo con las órdenes que reciban de aquél, están obligados a proceder de oficio a la investigación de los delitos de que tengan noticia. Tratándose de delitos que deban perseguirse de oficio, bastará para el inicio de la averiguación la comunicación o parte informativo que rinda la policía, en el que se hagan del conocimiento de la autoridad investigadora hechos que pudieran ser delictivos, sin que deban reunirse los requisitos a que aluden los artículos 118, 119 y 120 de este ordenamiento. A la comunicación o parte informativo se acompañarán los elementos de que se dispongan y que sean conducentes para la investigación.

[...]

Artículo 131.- Si de las diligencias practicadas no resultan elementos bastantes para hacer la consignación a los tribunales y no aparece que se puedan practicar otras, pero con posterioridad pudieran allegarse datos para proseguir la averiguación, se reservará el expediente hasta que aparezcan esos datos, y entretanto se ordenará a la policía que haga investigaciones tendientes a lograr el esclarecimiento de los hechos.

Artículo 133.- Cuando en vista de la averiguación previa el Agente del Ministerio Público a quien la Ley Reglamentaria del artículo 102 de la Constitución General de la República faculte para hacerlo, determinare que no es de ejercitarse la acción penal por los hechos que se hubieren denunciado como delitos, o por los que se hubiere presentado querrela, el denunciante, el querellante o el ofendido, podrán presentar su inconformidad a través de un escrito en el cual expongan los argumentos o elementos de la averiguación previa que considere que el Ministerio Público dejó de atender para ejercitar la acción penal, ante el Procurador General de la República dentro del término de quince días contados a partir de que se les haya hecho saber la determinación mediante notificación personal.

El Procurador General de la República, oyendo el parecer de sus agentes auxiliares y analizando los argumentos del escrito de inconformidad y de las causas del no ejercicio de la acción penal propuesto por el Ministerio Público, decidirá en definitiva si debe o no ejercitarse la acción penal.

(...)

Artículo 134.- En cuanto aparezca de la averiguación previa que se han acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, en los términos del artículo 168, el Ministerio Público ejercitará la acción penal ante los tribunales y expresará, sin necesidad de acreditarlo plenamente, la forma de realización de la conducta, los elementos subjetivos específicos cuando la descripción típica lo requiera, así como las demás circunstancias que la ley prevea.

No obstante lo dispuesto por la Fracción II del artículo 15 del Código Penal Federal, el Ministerio Público podrá ejercitar la acción penal en los términos del párrafo precedente y, en su caso, las excluyentes del delito que se actualicen por la falta de los elementos subjetivos del tipo, serán analizados por el juzgador después de que se haya dictado el auto de formal prisión o de sujeción a proceso según corresponda, sin perjuicio del derecho del



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

inculpado de acreditar ante el propio Ministerio Público la inexistencia de los mencionados elementos subjetivos del tipo.

Para el libramiento de la orden de aprehensión, los tribunales se ajustarán a lo previsto en el segundo párrafo del artículo 16 constitucional y en el 195 del presente Código.

Si el ejercicio de la acción penal es con detenido, el tribunal que reciba la consignación radicará de inmediato el asunto, y se entenderá que el inculpado queda a disposición del juzgador, para los efectos constitucionales y legales correspondientes, desde el momento en que el Ministerio Público lo interne en el reclusorio o centro de salud correspondiente. El Ministerio Público dejará constancia de que el detenido quedó a disposición de la autoridad judicial y entregará copia de aquélla al encargado del reclusorio o del centro de salud, quien asentará el día y la hora de la recepción.

El juez que reciba la consignación con detenido procederá de inmediato a determinar si la detención fue apegada a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o no; en el primer caso ratificará la detención y en el segundo decretará la libertad con las reservas de ley.

En caso de que la detención de una persona exceda los plazos señalados en el artículo 16 de la Constitución Política citada, se presumirá que estuvo incomunicada, y las declaraciones que haya emitido el indiciado no tendrán validez.

En el pliego de consignación, el Ministerio Público hará expreso señalamiento de los datos reunidos durante la averiguación previa que, a su juicio, puedan ser considerados para los efectos previstos en el artículo 20 fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los preceptos de este Código relativos a la libertad provisional bajo caución, tanto en lo referente a la determinación del tipo penal, como por lo que respecta a los elementos que deban tomarse en cuenta para fijar el monto de la garantía.
(...)

Artículo 136.- En ejercicio de la acción penal, corresponde al Ministerio Público:

- I.- Promover la incoación del proceso penal;
- II.- Solicitar las órdenes de comparecencia para preparatoria y las de aprehensión, que sean procedentes;
- III.- Pedir el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño;
- IV.- Rendir las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de los inculpados;
- V.- Pedir la aplicación de las sanciones respectivas; y
- VI.- En general, hacer todas las promociones que sean conducentes a la tramitación regular de los procesos.



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

Artículo 137.- El Ministerio Público no ejercerá la acción penal:

I.- Cuando la conducta o los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito, conforme a la descripción típica contenida en la Ley Penal;

II.- Cuando se acredite plenamente que el inculpado no tuvo participación en la conducta o en los hechos punibles, y sólo por lo que respecta a aquél;

III.- Cuando, aún pudiendo ser delictivos la conducta o los hechos de que trate, resulte imposible la prueba de su existencia por obstáculo material insuperable;

IV. Cuando la responsabilidad penal se haya extinguida legalmente, en los términos del Código Penal;

V. Cuando de las diligencias practicadas se desprenda plenamente que el inculpado actuó en circunstancias que excluyen la responsabilidad penal, o

VI. En los demás casos que señalen las leyes.

(...)

Artículo 168.- El Ministerio Público acreditará el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad del indiciado, como base del ejercicio de la acción penal; y la autoridad judicial, a su vez, examinará si ambos requisitos están acreditados en autos.

Por cuerpo del delito se entiende el conjunto de los elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad del hecho que la ley señale como delito, así como los normativos, en el caso de que la descripción típica lo requiera.

La probable responsabilidad del indiciado se tendrá por acreditada cuando, de los medios probatorios existentes, se deduzca su participación en el delito, la comisión dolosa o culposa del mismo y no exista acreditada a favor del indiciado alguna causa de licitud o alguna excluyente de culpabilidad.

El cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad se acreditarán por cualquier medio probatorio que señale la ley.

(...)"

Conforme a la normatividad señalada, corresponde al Ministerio Público de la Federación, investigar y perseguir los delitos del orden federal.

En la averiguación previa, el ejercicio de esta atribución comprende:

- Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito;
- Practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, de conformidad con lo dispuesto en el



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

Código Federal de Procedimientos Penales, y en coordinación con sus auxiliares y otras autoridades de los tres órdenes de gobierno;

- Obtener elementos probatorios para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado;
- Realizar el aseguramiento de bienes de conformidad con las disposiciones aplicables;
- Determinar el ejercicio de la acción penal o la reserva de la averiguación previa; y
- Determinar y acordar el no ejercicio de la acción penal, notificarlo personalmente al denunciante o querellante y a la víctima u ofendido.

Ante los órganos jurisdiccionales, corresponde al Ministerio Público de la Federación, entre otras, el ejercicio de las funciones siguientes:

- Ejercer la acción penal cuando exista denuncia o querrela, esté acreditado el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quien o quienes en él hubieren intervenido, solicitando las órdenes de aprehensión o de comparecencia;
- Solicitar las medidas cautelares que procedan, en términos de la legislación aplicable, así como la constitución de garantías para la reparación del daño;
- Aportar las pruebas y promover las diligencias conducentes para la debida comprobación de la existencia del delito;
- Promover la reserva de identidad y otros datos personales de la víctima u ofendido, cuando sean menores de edad; se trate de delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada, así los demás casos que se considere necesario para su protección; y
- En general, promover lo conducente al desarrollo de los procesos y realizar las demás atribuciones que le señalen las normas aplicables.

Para el cumplimiento de los asuntos de su competencia, la PGR cuenta, entre otras unidades administrativas y órganos desconcentrados, con Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión; la Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada; la Subprocuraduría de control regional, procedimientos penales y amparo; la Dirección General de control de averiguaciones previas.

La Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias aplicables, es competente para dirigir, coordinar y supervisar las investigaciones y, en su caso, la persecución de los delitos cometidos en contra de quienes ejercen la actividad periodística.



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

El titular de la FEADLE, tiene, entre otras, las facultades siguientes:

- Ejercer la facultad de atracción de los delitos del orden común en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;
- Coordinar a los agentes del Ministerio Público de la Federación designados para investigar y perseguir los delitos competencia de la Fiscalía y en las delegaciones de la Procuraduría, pudiendo en su caso concentrar las investigaciones que se consideren procedentes;
- Realizar la sistematización y explotación de la información contenida en las averiguaciones previas y procesos respectivos, con el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, así como todas las áreas que correspondan en la Procuraduría;
- Coordinarse con las unidades administrativas u órganos desconcentrados que procedan, para brindar a las víctimas u ofendidos en los asuntos de su competencia, las garantías que en su favor otorga el artículo 20, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás normas relacionadas;
- Coordinarse con las instituciones de procuración de justicia de los estados y del Distrito Federal, en términos de los Convenios de Colaboración celebrados en el seno de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, a fin de colaborar, auxiliar y en su caso, asistir a las autoridades locales en la investigación de los ilícitos materia del presente Acuerdo;
- Establecer mecanismos de coordinación y de interrelación con otras áreas de la Procuraduría, para el óptimo cumplimiento de las funciones que le corresponden; y
- Promover una cultura de prevención del delito, de respeto y difusión de los derechos relacionados con la libertad de expresión y a la información, fundamentalmente dirigido esto, a proteger la seguridad de los comunicadores.

Los requisitos para que la FEADLE pueda ejercer la facultad de atracción referida, son los siguientes:

- Que el sujeto pasivo del delito ejerza la labor periodística, entendiéndose ésta como la que lleve a cabo una persona física o moral que se dedique a través de un medio de comunicación a tareas de información o de creación de opinión;
- Que el delito de que se trate se haya cometido en razón del ejercicio del derecho a la información o de libertad de prensa o con motivo de cualquiera de éstos, en agravio de las personas referidas en la fracción anterior;
- Que dicho ilícito sea de competencia federal o del orden común, cuando sean conductas conexas con delitos federales, y



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

- Que el delito de que se trate sea sancionado por las leyes penales con pena privativa de la libertad.

A partir de la entrada en vigor del Acuerdo por el que se crea la FEADLE, los asuntos a cargo de la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra Periodistas que se encuentren en trámite, averiguaciones previas y los procesos penales en curso pasarán al conocimiento de la FEADLE.

La Subprocuraduría de Investigación Especializada en Delincuencia Organizada, es la unidad especializada encargada de conducir y evaluar las actividades de las Unidades Especializadas; e instruir, dentro de su ámbito de competencia, de manera conjunta con otras autoridades con facultades afines y cuando así proceda la persecución de los delitos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional, restituir provisionalmente la libertad e impugnar las resoluciones judiciales.

La Dirección General de Control de Averiguaciones Previas, coordina las acciones de las delegaciones en las entidades federativas en materia de integración de las averiguaciones previas y el ejercicio de la acción penal; y establece los sistemas de registro, control estadístico y seguimiento de las averiguaciones previas a cargo de las delegaciones y, con base en estos, proponer estrategias y acciones tendientes a mejorar la procuración de justicia federal.

El proceso penal, comprende, entre otros, los siguientes procedimientos:

- La averiguación previa a la consignación a los tribunales, que establece las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita o no la acción penal; y
- La instrucción, que abarca las diligencias practicadas ante y por los tribunales con el fin de averiguar y probar la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiares del inculpado, así como la responsabilidad o irresponsabilidad penal de éste.

En la averiguación previa corresponde al Ministerio Público: recibir las denuncias, practicar y ordenar la realización de todos los actos conducentes a la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado; solicitar a la autoridad jurisdiccional las medidas precautorias de arraigo, aseguramiento o embargo que resulten necesarias para la averiguación previa; determinar la reserva, el ejercicio o el no ejercicio de la acción penal.



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

Una vez acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, en los términos del artículo 168 del CFPP, el Ministerio Público ejercerá la acción penal ante los tribunales y expresará, sin necesidad de acreditarlo plenamente, la forma de realización de la conducta, los elementos subjetivos específicos cuando la descripción típica lo requiera, así como las demás circunstancias que la ley prevea.

El Ministerio Público acreditará el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad del indiciado, como base del ejercicio de la acción penal; y la autoridad judicial, a su vez, examinará si ambos requisitos están acreditados en autos.

Por cuerpo del delito se entiende el conjunto de los elementos objetivos o externos que constituyen la materialidad del hecho que la ley señale como delito, así como los normativos, en el caso de que la descripción típica lo requiera.

La probable responsabilidad del indiciado se tendrá por acreditada cuando, de los medios probatorios existentes, se deduzca su participación en el delito, la comisión dolosa o culposa del mismo y no exista acreditada a favor del indiciado alguna causa de licitud o alguna excluyente de culpabilidad.

El cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad se acreditarán por cualquier medio probatorio que señale la ley.

En suma, la averiguación previa concluye con alguno de los siguientes actos:

- El ejercicio de la acción penal; si de la averiguación previa resulta acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, es decir, la consignación de los probables responsables ante los tribunales competentes;
- La reserva de la averiguación previa: si se considera que de las diligencias practicadas no resultan elementos bastantes para ejercer la acción penal y la consignación ante los tribunales, y no aparece que se puedan practicar otras, pero con posterioridad pudieran allegarse datos para proseguir la averiguación; y
- El no ejercicio de la acción penal: si los hechos no son constitutivos de delito o no se acreditó el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado; la acción penal se ha extinguido; se acreditó la existencia de una causa de exclusión del delito; si resulta imposible la prueba de la existencia de hechos constitutivos de delito por obstáculo material insuperable y en los demás casos previstos por las normas.

D

⑤



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

Quinto. En este considerando se analizará si resulta procedente la clasificación invocada por la PGR respecto de la averiguación previa número PGR/TAMPS/MAT-III/2194/2010, relacionada con la masacre de San Fernando Tamaulipas.

Con relación a la causal de reserva invocada por la PGR, cabe señalar que en el artículo 14 de la LFTAIPG, se prevé lo siguiente:

“Artículo 14. También se considerará como información reservada:

I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;

(...)

III. Las averiguaciones previas;

(...)

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

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

En el Reglamento de la LFTAIPG, se establece lo siguiente:

“Artículo 27. Al clasificar expedientes y documentos como reservados o confidenciales, los titulares de las unidades administrativas deberán tomar en consideración el daño que causaría su difusión a los intereses tutelados en los artículos 13, 14 y 18 de la Ley.”

Lo anterior implica que las dependencias y entidades deben llevar a cabo la debida motivación para acreditar que la información se ubica en el supuesto jurídico invocado.

Asimismo, en el artículo 36 del Reglamento de la LFTAIPG, se establece lo siguiente:

“Artículo 36. Para los efectos del artículo 14 de la misma LFTAIPG, se considerarán como violaciones graves de derechos fundamentales y delitos de lesa humanidad los que se establezcan como tales en los tratados ratificados por el Senado de la República o en las resoluciones emitidas por organismos internacionales cuya competencia sea reconocida por el Estado Mexicano, así como en las disposiciones legales aplicables.”

En los Lineamientos Generales Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (Lineamientos Generales), se indica lo siguiente:

“Octavo. (...)



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

Al clasificar la información con fundamento en alguna de las fracciones establecidas en los artículos 14 y 18 de la Ley, bastará con que la misma se encuadre en alguno de los supuestos a que se refieren dichos artículos.

(...)

Vigésimo Quinto. Cuando la información se clasifique como reservada en los términos de las fracciones I y II del artículo 14 de la Ley, los titulares de las unidades administrativas deberán fundar la clasificación señalando el artículo, fracción, inciso y párrafo del ordenamiento jurídico que expresamente le otorga ese carácter.

Vigésimo Sexto. Para los efectos de la fracción III del artículo 14 de la Ley, se considerará que la información que forma parte de las averiguaciones previas, es aquella que resulta de la etapa durante la cual el Ministerio Público realiza todas aquellas actuaciones y diligencias necesarias para conocer la verdad histórica de un hecho constitutivo de delito, a efecto de ejercitar o no la acción penal.”

Con relación a lo previsto en la fracción I del artículo 14 de la LFTAIPG, cabe señalar que para efectos de dicha causal, se hace referencia a leyes en sentido formal y material que de manera expresa determinen la reserva o confidencialidad de la información.

Por tanto, para que proceda la clasificación de la información con fundamento en dicho precepto, se requiere que otra ley en sentido formal y material establezca, de manera expresa, la reserva o confidencialidad de determinada información.

En el asunto que se analiza, la PGR manifestó que la información solicitada forma parte de una averiguación previa que actualmente está en trámite, por lo cual, se actualiza el supuesto previsto en el artículo 16 del CFPP.

El CFPP es un ordenamiento expedido de conformidad con el proceso legislativo establecido en la CPEUM, y cumple con las características de generalidad, obligatoriedad, abstracción e impersonalidad, por lo que es una ley en sentido formal y material, por lo que su invocación resulta procedente en términos del artículo 14, fracción I de la LFTAIPG.

En el referido artículo 16 del CFPP, se prevé lo siguiente:

“**Artículo 16.** El Juez, el Ministerio Público y la Policía estarán acompañados, en las diligencias que practiquen, de sus secretarios, si los tuvieran, o de dos testigos de asistencia, que darán fe de todo lo que en aquéllas pase.

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.



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

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

Si la resolución de no ejercicio de acción penal resulta de la falta de datos que establezcan que se hubiese cometido el delito, el Ministerio Público podrá proporcionar la información de acuerdo a las disposiciones aplicables, siempre y cuando no se ponga en riesgo indagatoria alguna.

En ningún caso se podrá hacer referencia a información confidencial relativa a los datos personales del inculpado, víctima u ofendido, así como testigos, servidores públicos o cualquier persona relacionada o mencionada en la indagatoria.

El Ministerio Público no podrá proporcionar información una vez que se haya ejercitado la acción penal a quien no esté legitimado.

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.

En el proceso, los tribunales presidirán los actos de prueba y recibirán, por sí mismos, las declaraciones.

En las diligencias podrán emplearse, según el caso y a juicio del funcionario que las practique, la taquigrafía, el dictáfono y cualquier otro medio que tenga por objeto reproducir imágenes o sonidos y el medio empleado se hará constar en el acta respectiva.”

De conformidad con lo anterior, 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.

No obstante, para efectos de acceso a la información pública gubernamental, únicamente procede la entrega de una versión pública de la resolución de no ejercicio de la acción penal, una vez transcurrido un plazo igual al de prescripción de los delitos de que se trate, sin que pueda ser menor de tres ni mayor de doce años, contado a partir de que dicha resolución haya quedado firme.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 14, fracciones I y III de la LFTAIPG, con relación al artículo 16 del CFPP, se considera información reservada las averiguaciones previas, es decir, aquella información que se genera y recopila durante la indagatoria que realiza el Ministerio Público para conocer la verdad histórica de los hechos delictivos, para



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, a efecto de ejercitar o no la acción penal.

Por tanto, se observa que el interés jurídico tutelado en el artículo 14, fracciones I y III de la LFTAIPG, con relación al artículo 16 del CFPP, es la capacidad de la autoridad a cargo de sustanciar la averiguación previa, pues resguarda la información que sirve a dicha autoridad para llevar a buen término la investigación que realiza con el propósito de resolver sobre un hecho posiblemente constitutivo de delito.

Es decir, los preceptos referidos tienen por objeto proteger la información de las averiguaciones previas, cuyo alcance y valoración es determinado por los agentes del Ministerio Público que integran el expediente de la averiguación previa.

Así, se considera que las referidas hipótesis de reserva aplican sobre los documentos que han sido agregados con fines de investigación de un delito y que pasan a formar parte del expediente de la averiguación previa.

Por lo tanto, como señala el sujeto obligado, el presente caso recae en el supuesto normativo señalado en el artículo 16 del CFPP.

Bajo esa tesitura, este Instituto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56, fracción III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, considera procedente confirmar la clasificación invocada por la Procuraduría General de la República con fundamento en el artículo 14, fracciones I y III de la LFTAIPG, en relación con el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Sexto. En este considerando se analizará si resulta procedente la clasificación de las dos últimas averiguaciones previas concluidas que se hayan radicado en la FEADLE, y si resulta procedente la entrega de la resolución del no ejercicio de la acción penal.

La PGR, clasificó la información solicitada, con fundamento en el artículo 14, fracciones I y III de la LFTAIPG, en relación con el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Respecto de las dos últimas averiguaciones previas concluidas, radicadas en la FEADLE, la PGR proporcionó la siguiente información:

Averiguación Previa	Delitos	Fecha en que quedó firme el NEAP*	Fundamento Jurídico
29/FEADLE/2010	Abuso de	16 enero 2012	Art. 137, fracción IV del CFPP



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

	autoridad		
06/FEADLE/2011	Homicidio	26 de marzo de 2012	Art. 137, fracción V del CFPP

Ahora bien, con motivo de un alcance a su oficio de alegatos, el sujeto obligado puso a disposición del peticionario, en versión pública, las resoluciones de no ejercicio de la acción penal respecto de las averiguaciones previas 29/FEDLE/2010 y 06/FEADLE/2011.

Sobre el particular, la PGR indicó a este Instituto que la FEADLE omitió señalar el número de fojas de dichas resoluciones, por lo que le haría el requerimiento a efecto de que la particular esté en condiciones de realizar el pago correspondiente.

Cabe destacar que a la fecha, este Instituto no tiene conocimiento de que la PGR le haya indicado a la particular los costos de reproducción.

Ahora bien, del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, se desprende que sólo las partes pueden tener acceso al expediente de la averiguación previa, de tal suerte que personas ajenas a ésta no pueden tener acceso a éste en ningún momento, aun cuando la misma ya haya concluido.

Para efectos de acceso a la información pública gubernamental, únicamente es posible acceder a una versión pública de la resolución de no ejercicio de la acción penal cuando haya transcurrido un plazo igual al de prescripción de los delitos de que se trate, sin que pueda ser menor de tres años ni mayor de doce, contados a partir de que la resolución haya quedado firme.

Asimismo, si la resolución de no ejercicio de acción penal resulta de la falta de datos que establezcan que se hubiese cometido el delito, el Ministerio Público podrá proporcionar la información de acuerdo a las disposiciones aplicables, siempre y cuando no se ponga en riesgo indagatoria alguna.

Al respecto, cabe destacar que la excepción al principio de publicidad de la información, relativa a la protección de las averiguaciones previas descansa en la protección de un interés público legítimo consistente en el sigilo que debe permear en las indagatorias del Ministerio Público.

En la especie, se advierte que las averiguaciones previas en comento, se abrieron por la probable comisión de los delitos de abuso de autoridad y de homicidio.

Sin embargo, las mismas concluyeron con el no ejercicio de la acción penal.



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

Al respecto, en el artículo 137 del Código Federal de Procedimientos Penales, se establece lo siguiente:

“Artículo 137.- El Ministerio Público no ejercerá la acción penal:

- I.- Cuando la conducta o los hechos de que conozca no sean constitutivos de delito, conforme a la descripción típica contenida en la Ley Penal;
- II.- Cuando se acredite plenamente que el inculpado no tuvo participación en la conducta o en los hechos punibles, y sólo por lo que respecta a aquél;
- III.- Cuando, aún pudiendo ser delictivos la conducta o los hechos de que trate, resulte imposible la prueba de su existencia por obstáculo material insuperable;
- IV. Cuando la responsabilidad penal se haya extinguida legalmente, en los términos del Código Penal;
- V. Cuando de las diligencias practicadas se desprenda plenamente que el inculpado actuó en circunstancias que excluyen la responsabilidad penal, o
- VI. En los demás casos que señalen las leyes.”

En la especie, en la averiguación previa 29/FEADLE/2010, se dictó el no ejercicio de la acción penal con base en el artículo 137, fracción IV del Código Federal de Procedimientos Penales, debido a que la responsabilidad penal se extinguió legalmente en los términos del Código Penal.

Al respecto, conforme al Título Quinto (Libro Primero) del Código Penal Federal, la responsabilidad penal se extingue por las siguientes causas: muerte del delincuente, amnistía o perdón del ofendido o legitimado para otorgarlo.

Por otra parte, en la averiguación previa 06/FEADLE/2011, se dictó el no ejercicio de la acción penal con base en el artículo 137, fracción V del Código Federal de Procedimientos Penales, debido a que de las diligencias practicadas se advirtió plenamente que el inculpado actuó en circunstancias que excluyen la responsabilidad penal.

En el artículo 15, Capítulo Cuarto, Título Primero, Libro Primero, del Código Penal Federal, se prevén las causas de exclusión del delito, algunas de ellas son que:

- El hecho se realice sin intervención de la voluntad del agente;
- Se demuestre la inexistencia de alguno de los elementos que integran la descripción típica del delito de que se trate;
- Se actúe con el consentimiento del titular del bien jurídico afectado;
- Se repela una agresión real, actual o inminente, y sin derecho, en protección de bienes jurídicos propios o ajenos, siempre que exista necesidad de la defensa y racionalidad de los medios empleados y no medie provocación dolosa suficiente e inmediata por parte del agredido o de la persona a quien se defiende.



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

- Se obre por la necesidad de salvaguardar un bien jurídico propio o ajeno, de un peligro real, actual o inminente, no ocasionado dolosamente por el agente, lesionando otro bien de menor o igual valor que el salvaguardado, siempre que el peligro no sea evitable por otros medios y el agente no tuviere el deber jurídico de afrontarlo;
- La acción o la omisión se realice en cumplimiento de un deber jurídico o en ejercicio de un derecho.

En ese orden, conforme a lo dispuesto en el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, únicamente se podría acceder a la resolución de no ejercicio de la acción penal cuando haya transcurrido un plazo igual al de prescripción de los delitos de que se trate, sin que pueda ser menor de tres años ni mayor de doce, contados a partir de que la resolución haya quedado firme.

Ahora bien, en el caso concreto, las causas por las que se determinó el no ejercicio de la acción penal, se debió a la extinción de la responsabilidad penal, para el caso de la averiguación previa número 29/FEADLE/2010; y por la exclusión del delito la responsabilidad penal, para el caso de la averiguación previa número 06/FEADLE/2011.

En tal virtud, es posible concluir que en términos del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, no resulta procedente el acceso a la totalidad del expediente de las averiguaciones previas en comento, pues se trata de información reservada.

No obstante, derivado de que las causas por las cuales se determinó el no ejercicio de la acción penal fue por la extinción de la responsabilidad penal, y por la exclusión del delito, la PGR consideró que resultaba procedente la entrega de una versión pública de la resolución del no ejercicio de la acción penal, ya que no se advierte que pueda ocasionarse un daño irreparable para la actividad investigadora del ministerio público el que se de a conocer el expediente de las averiguaciones previas en comento.

Bajo esa tesitura, este Instituto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56, fracción III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, considera procedente confirmar la clasificación invocada por la Procuraduría General de la República con fundamento en el artículo 14, fracciones I y III de la LFTAIPG, en relación con el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, respecto de los expedientes de las averiguaciones previas 29/FEADLE/2010 y 06/FEADLE/2011, con excepción de la resolución del no ejercicio de la acción penal, misma que fue puesta a disposición de la particular en versión pública.



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

Ahora bien, es importante destacar que la PGR no precisó qué datos testaría en las versiones públicas en comento, por lo que este Instituto considera que deberán omitirse los datos personales de los inculpados, las víctimas, sus familiares, testigos, y demás personas relacionadas con la averiguación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3, fracción II y 18, fracción II de la LFTAIPG.

La versión pública deberá realizarse en términos de los artículos 43 de la LFTAIPG y 30 del Reglamento de la misma; así como en el Séptimo de los Lineamientos Generales y los Lineamientos para la elaboración de versiones públicas, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En este caso, la versión pública deberá elaborarse una vez que la particular haya cubierto el costo por la reproducción de la información.

Para dichos efectos, se instruye a la PGR para que indique a la particular el número de fojas de las resoluciones del no ejercicio de la acción penal y el costo correspondiente de reproducción.

Asimismo, deberá informarle que la información puede proporcionarse en la Unidad de Enlace o que puede ser enviada a su domicilio, indicando el costo correspondiente. Una vez elegida la modalidad por parte de la recurrente, se le deberá generar el formato de pago correspondiente.

Lo anterior, de conformidad con los artículos 42 y 44 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, y 51, 52 y 73 de su Reglamento.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto en el artículo 56, párrafo segundo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, este Instituto verificará las versiones públicas que, en su caso, el sujeto obligado elabore, respecto de las averiguaciones previas solicitadas, por lo que previamente a entregar la documentación, deberá remitirla a este Instituto.

Por lo expuesto y con fundamento, además, en los artículos 49, 50, 51, 52, 54, 55 y 56, fracción II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 70, 82 y 86 del Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como Tercero del Acuerdo por el que se delegan diversas facultades de representación legal del Instituto, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo del 2007, el Pleno

RESUELVE



Instituto Federal de Acceso a la
Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General
de la República
Folio: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Comisionada Ponente: Jacqueline Peschard
Mariscal

PRIMERO. Se confirma la respuesta de la Procuraduría General de la República, en los términos señalados en los considerandos Quinto y Sexto de la presente resolución.

SEGUNDO. Se instruye a la Procuraduría General de la República para que en un término no mayor de diez días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente al de su notificación, cumpla con la misma y en el mismo término informe a este Instituto sobre su cumplimiento.

En caso de que resulte necesario elaborar versiones públicas se instruye al sujeto obligado para que en un término no mayor de 10 días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación de la presente resolución, informe a la particular sobre los costos de reproducción y de envío.

Una vez cubiertos los costos de reproducción, el sujeto obligado contará con 10 días hábiles -contados a partir del día siguiente de la fecha en que se haya realizado el pago- para elaborar las versiones públicas, concertar una cita con la Dirección General de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal y presentar la documentación original y las versiones públicas ante dicha Dirección General para su revisión.

Una vez verificada la versión pública por este Instituto, el sujeto obligado tendrá 10 días hábiles para ponerla a disposición de la recurrente.

TERCERO. Notifíquese la presente resolución a la recurrente en la dirección señalada para tales efectos y, por la Herramienta de Comunicación, al Comité de Información de la Procuraduría General de la República, a través de su Unidad de Enlace.

CUARTO. Se instruye a la Dirección General de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal del Instituto, el seguimiento de la presente resolución.

QUINTO. Se pone a disposición de la recurrente para su atención el teléfono 01 800 TELIFAI (835 4324) y el correo electrónico vigilancia@ifai.org.mx para que comunique a este Instituto cualquier incumplimiento a la presente resolución.

Así lo resolvieron los Comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Sigrid Arzt Colunga, María Elena Pérez-Jaén Zermeño, Gerardo Laveaga Rendón, Ángel Trinidad Zaldívar, y Jacqueline Peschard Mariscal, los dos últimos con voto disidente, siendo ponente la última de los mencionados, en sesión celebrada el 20 de junio de 2012, ante la Secretaria de Acceso a la Información, Cecilia Azuara Arai.

Mo. Ylona Ciega

64



Instituto Federal de Acceso a
la Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General de la
República
Folio de la solicitud: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Ponente: Jacqueline Peschard Mariscal

**VOTO DISIDENTE DE LA COMISIONADA JACQUELINE PESCHARD MARISCAL
EN LA RESOLUCIÓN RECAÍDA AL RECURSO DE REVISIÓN CON NÚMERO DE
EXPEDIENTE RDA 0791/12 INTERPUESTO EN CONTRA DE LA PROCURADURÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA VOTADA EN LA SESIÓN DEL PLENO DEL 20 DE
JUNIO DE 2012.**

Emito voto disidente en la presente resolución, en relación con la consideración de la mayoría del pleno en el sentido de confirmar la clasificación de la información relativa a la “versión pública de la averiguación previa del caso de la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando Tamaulipas en 2010”, con fundamento en el artículo 14, fracciones I y III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), en relación con el 16 del Código Federal de Procedimientos Penales.

Al respecto, cabe destacar que el proyecto que presenté al Pleno, proponía revocar la clasificación de la averiguación previa del caso de la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando Tamaulipas en 2010, ya que considero que se actualiza el supuesto del último párrafo del artículo 14 de la LFTAIPG, que prevé lo siguiente:

“no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad”

Lo anterior, ya que de la investigación y análisis realizados por esta Ponencia, se llegó a la conclusión que los sucesos de San Fernando Tamaulipas, constituyeron una violación grave de derechos humanos.

A continuación, expongo el análisis del proyecto elaborado por mi ponencia sobre el particular, que me llevó a concluir que en este caso debía proporcionarse una versión pública de la averiguación previa de las ejecuciones de San Fernando Tamaulipas de 2010, aun cuando la misma se encuentre en trámite.

Uno de los elementos que caracteriza como “grave” una violación es el carácter inderogable de los derechos humanos afectados y/o la violación de las normas imperativas del derecho internacional. La Corte Interamericana de Derecho Humanos caracterizó como graves violaciones de derechos humanos aquellos actos “como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.”¹

¹ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Barrios Altos vs Perú*, sentencia del 14 de marzo de 2001, párr. 41.



Instituto Federal de Acceso a
la Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General de la
República
Folio de la solicitud: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Ponente: Jacqueline Peschard Mariscal

Así, en tanto afectan derechos humanos inderogables y/o prohibiciones de *ius cogens*, estos actos constituyen graves violaciones a los derechos humanos y, en consecuencia, deben ser sancionados penalmente.

Este tipo de violaciones van en contra de la dignidad de las personas, por lo que la realización, aquiescencia u omisión en la prevención o sanción de violaciones graves de derechos humanos son incompatibles con la idea misma de un Estado democrático de derecho, con sus principios rectores, con su configuración y operación.

Estas graves violaciones a los derechos humanos, entre otros actos, constituyen crímenes bajo el derecho internacional, por lo que el Estado tiene la obligación internacional de juzgar y castigar a los responsables de éstos, sin la posibilidad de alegar ya sea la obediencia debida o el cumplimiento de órdenes superiores para exonerarse de responsabilidad penal.

A la luz del desarrollo del derecho internacional, tanto consuetudinario como convencional, constituye crimen contra la humanidad el genocidio, el *apartheid* y la esclavitud. Asimismo, han sido considerados crímenes contra la humanidad la práctica sistemática o a gran escala del asesinato, la tortura, las desapariciones forzadas, la detención arbitraria, la reducción al estado de servidumbre, o trabajo forzoso, las persecuciones por motivos políticos, raciales, religiosos o étnicos, las violaciones y otras formas de abusos sexuales y la deportación o traslado forzoso de poblaciones con carácter arbitrario.²

En otro orden, resulta importante abordar lo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha mencionado sobre el particular:

“VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LAS INVESTIGA. De conformidad con el 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. **A fin de que el intérprete determine si un caso concreto se ubica en el supuesto de excepción relativo a las violaciones graves a derechos humanos** y deba dar acceso a la averiguación previa correspondiente, es necesario que atienda a los lineamientos sentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en esta materia. Siguiendo los lineamientos establecidos por este alto tribunal, para determinar que una violación a derechos humanos es “grave” se requiere comprobar la

² Vid. Informe de la Comisión de Derecho Internacional, Documento de Naciones Unidas, Suplemento número 10 (A/51/10) pp. 100 y sts.



Instituto Federal de Acceso a
la Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General de la
República
Folio de la solicitud: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Ponente: Jacqueline Peschard Mariscal

trascendencia social de las violaciones, lo cual se podrá determinar a través de criterios cuantitativos o cualitativos. **El criterio cuantitativo determina la gravedad de las violaciones demostrando que tienen una trascendencia social en función de aspectos medibles o cuantificables**, tales como el número, la intensidad, la amplitud, la generalidad, la frecuencia o su prolongación en el tiempo, así como, evidentemente, la combinación de varios de estos aspectos. Es lógico que el criterio anterior no haya podido aplicarse a todos los casos, razón por la cual esta Suprema Corte también ha entendido que en algunos supuestos la trascendencia social de las violaciones se puede demostrar mediante **un criterio cualitativo, determinando si éstas presentan alguna característica o cualidad que les dé una dimensión específica. En lo que respecta a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ese tribunal ha determinado que la “gravedad” radica, esencialmente, en que se presenten las siguientes características: multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados; y una participación importante del Estado, al ser los actos cometidos por agentes estatales o con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado.”**³
[Énfasis añadido]

De conformidad con lo anterior, para determinar que una violación a derechos humanos es “grave” se requiere comprobar **la trascendencia social** de las violaciones, lo cual se podrá determinar a través de criterios cuantitativos o cualitativos.

El **criterio cuantitativo** determina la gravedad de las violaciones demostrando que tienen una trascendencia social en función de aspectos medibles o cuantificables, tales como el número, la intensidad, la amplitud, la generalidad, la frecuencia o su prolongación en el tiempo, así como, evidentemente, la combinación de varios de estos aspectos.

El **criterio cualitativo**, determina si estas violaciones presentan alguna característica o cualidad que les dé una dimensión específica. Así, la “gravedad”, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, radica, esencialmente, en que se presenten las siguientes características: multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados; y **una participación importante del Estado, al ser los actos cometidos por agentes estatales o con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado.**

Ahora bien, tomando en cuenta dichos elementos, es posible advertir que en el caso concreto, la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando Tamaulipas en 2010, desde el punto de vista **cuantitativo**, se trató de un gran número de homicidios (72)

³ Tesis Aislada(Constitucional), 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1; Pág. 667



Instituto Federal de Acceso a
la Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General de la
República
Folio de la solicitud: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Ponente: Jacqueline Peschard Mariscal

cometidos en contra de un grupo vulnerable como es el caso de los migrantes, dichos asesinatos se cometieron por grupos de la delincuencia organizada de manera reiterada, y además en la mayoría de los casos, la privación de la vida de dichas personas estuvo precedida de otros ilícitos como es la privación ilegal de la libertad y la corrupción de menores.

En efecto, según lo señalado por la PGR, los delitos que se persiguen en la averiguación previa en comento son la delincuencia organizada, homicidio calificado, privación ilegal de la libertad en su modalidad de causar daño, corrupción de personas menores de dieciocho años y homicidio con modificativa agravante de ventaja en grado de tentativa.

Ahora bien, desde el punto de vista **cualitativo**, se puede observar que se presentaron diversas conductas que encuadran en diversos tipos penales y que por lo tanto constituyen diversos delitos concentrados en un mismo evento.

Asimismo, se advierte que las violaciones resultan de gran magnitud derivado de las circunstancias que rodean el caso, como es la afectación reiterada a derechos de un grupo sumamente vulnerable como son los migrantes, y considerando que se trató de un gran número de víctimas.

Si bien en la especie, no se ha determinado que los actos hayan sido cometidos por agentes estatales, lo cierto es que se puede advertir, tal como lo indicó el Quinto Visitador de la CNDH, la ausencia de políticas públicas concretas y efectivas en materia de prevención de delitos cometidos en contra de los migrantes, máxime si se considera que este caso no es sino el reflejo a gran escala de un *modus operandi* de la delincuencia organizada que se había detectado con anterioridad.

Por otro lado, es posible concluir que dichas violaciones se tratan de actos inhumanos que causan grandes sufrimientos y atentan gravemente contra la integridad física, la salud mental o física. Además, es preciso advertir que conforme a lo señalado por el quinto visitador de la CNDH se produjeron en un contexto de ausencia de la protección que todo Estado debe ofrecer a la población.

En efecto, dichos actos atentaron contra la vida, la seguridad y la integridad física y emocional de los migrantes, incluyendo menores de edad.

Al respecto, en los artículos 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a las garantías de seguridad jurídica y de legalidad, se establece que nadie podrá ser privado de la



Instituto Federal de Acceso a
la Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General de la
República
Folio de la solicitud: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Ponente: Jacqueline Peschard Mariscal

libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en donde se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; y que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

En el mismo sentido, en la Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en el que viven, en sus artículos 5, inciso 1.a) y 6 se establece que los extranjeros gozarán del derecho a la vida y a la seguridad personal y que no podrán ser privados de su libertad ni serán sometidos a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Por su parte, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, en sus artículos 7, 9, 10, 16.1, 16.2, 16.3, 16.4 y 18.1, establece la prohibición de actos que promuevan la discriminación, el derecho a la vida, la integridad física, psicológica y la libertad y seguridad personal y el derecho a la igualdad.

Además, en los artículos 1.1; 5.1 y 5.2, 7.1, 8.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se establece el derecho de toda persona a que le sea respetada su libertad y seguridad personal, integridad física, psíquica y moral, su acceso a la justicia e igualdad ante la ley, así como que nadie debe ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Como se observa, los actos ilícitos cometidos en San Fernando Tamaulipas, violan derechos reconocidos en nuestra constitución y por la comunidad internacional.

Además, dichos actos no solo afectan a las víctimas, pues su trascendencia es tal que afecta a sus familias, a sus comunidades o lugares de origen, así como a la población del lugar de los hechos, pues la multiplicidad de dichos actos atenta contra la seguridad pública creando un ambiente de temor en la sociedad ante crímenes de tal magnitud y cantidad.

En ese sentido, es posible advertir que este caso se trata de un ataque generalizado contra la población civil, en tanto que atenta contra una multiplicidad de personas de un determinado grupo, el cual además se encuentra en situación de vulnerabilidad.



Instituto Federal de Acceso a
la Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General de la
República
Folio de la solicitud: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Ponente: Jacqueline Peschard Mariscal

Asimismo, es sistematizado en tanto que no se trata de actos cometidos al azar, sino que supone una conducta reiterada por parte de la delincuencia organizada y que ha ido en aumento ante una deficiente actuación del Estado mexicano.

Refuerza lo anterior el "Informe especial sobre secuestro de migrantes en México"⁴, presentado por la Comisión Nacional de Derecho Humanos (CNDH) el 22 de febrero de 2011, del que se desprende que la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los migrantes es extrema, sobre todo, ante casos de secuestro en los que se viola su dignidad personal y los derechos inherentes a ésta.

En el mismo se menciona que el 15 de junio de 2009, la CNDH presentó el Informe Especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes.

En esa ocasión, la CNDH informó que en el periodo comprendido entre septiembre de 2008 y febrero de 2009, tuvo conocimiento de 198 casos de secuestro en los que se privó de su libertad a 9,758 migrantes. Se documentó que en el sur del país fueron secuestrados el 55% de las víctimas; en el norte, el 11.8%; en el centro el 1.2%, mientras que no fue posible precisar el lugar en el que fueron secuestradas el 32% de las víctimas.

Por otro lado, en el periodo comprendido de enero a diciembre de 2010, personal de la CNDH llevó a cabo 1,559 visitas de trabajo a estaciones migratorias, en las que se atendió a 35,237 migrantes; derivado de lo cual se iniciaron 253 expedientes de queja y se radicaron de oficio otros 6 expedientes. En suma, con las acciones antes referidas, se atendió un total de 68 mil 95 personas en el periodo en cuestión.

Los estados en que se presentó el mayor número de testimonios de víctimas y testigos de secuestro, son Veracruz, seguido de los estados de Tabasco, Tamaulipas, San Luis Potosí y Chiapas.

De los 178 testimonios recabados por la CNDH, en el 8.9% de los casos, testigos y/o víctimas refieren la colusión de alguna autoridad en la comisión del delito de secuestro. Entre las más frecuentemente aludidas se encuentran distintas corporaciones de policía municipal, personal del Instituto Nacional de Migración e Instituciones de Seguridad pública estatal, así como la Policía Federal.

En ese orden, el "Informe especial sobre secuestro de migrantes en México", presentado por la CNDH el 22 de febrero de 2011, da cuenta de que la información

⁴ http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011_secmigraentes.pdf



Instituto Federal de Acceso a
la Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General de la
República

Folio de la solicitud: 0001700233811

Expediente: RDA 0791/12

Ponente: Jacqueline Peschard Mariscal

recabada en las visitas practicadas en las estaciones migratorias, advierte que la violencia en perjuicio de este grupo en especial situación de vulnerabilidad no presenta una disminución, y los grupos que cometen violaciones en su perjuicio se han especializado y diversificado sus estrategias.

Así, en el periodo de seis meses, de abril a septiembre de 2010, la CNDH 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.**

La CNDH, con base en lo documentado en los capítulos del Informe, advierte que la situación actual del secuestro de migrantes en México refleja que hacen falta acciones de coordinación entre las instituciones encargadas de prevenir y combatir el delito a nivel federal, estatal y municipal, así como mecanismos y acciones suficientes para garantizar al migrante sus derechos a la seguridad pública, libertad, legalidad, seguridad jurídica, integridad, seguridad personal y trato digno.

La CNDH observó con gran preocupación que a pesar de que, desde junio de 2009, emitió un primer Informe Especial sobre los casos de secuestro contra migrantes, las políticas públicas para atender el problema no han alcanzado los objetivos de restablecer el sentido de la función de seguridad pública del Estado, mediante la acción coordinada de los tres niveles de gobierno, como se establece en el artículo 21 constitucional.

Además, se advierte un panorama de constantes y graves eventos de secuestro de que son víctimas los migrantes en su trayecto por el territorio nacional. La información se sustenta en las quejas presentadas por los propios agraviados o abiertas de oficio por la CNDH, en testimonios recabados en albergues, estaciones migratorias y lugares de alta concentración y tránsito de migrantes.

Conforme a lo señalado, se deduce que existe ineficiencia del sistema de justicia para prevenir, investigar, perseguir y castigar el secuestro y homicidio de migrantes, así como acciones deficientes de la autoridad para prevenir el delito, proteger a las víctimas y lograr la reparación del daño, en lo que además debe quedar expresada la garantía de no repetición.

Si bien dicho informe no está referido al caso específico de San Fernando, se puede deducir del mismo que el secuestro y homicidio de migrantes ha sido una constante



Instituto Federal de Acceso a
la Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General de la
República
Folio de la solicitud: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Ponente: Jacqueline Peschard Mariscal

desde 2008 y que a la fecha de dicho informe el Estado no ha establecido las medidas necesarias para prevenir tales hechos.

Finalmente, es importante hacer alusión a la siguiente tesis del poder judicial:

“DERECHO A LA INFORMACIÓN. ACCESO A LAS AVERIGUACIONES PREVIAS QUE INVESTIGUEN HECHOS QUE CONSTITUYAN GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS O DELITOS DE LESA HUMANIDAD

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 el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, y de los artículos 13, fracción V, y 14, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Ahora bien, esta limitante tampoco puede considerarse como absoluta y presenta una excepción - 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.** Las averiguaciones previas se mantienen reservadas en atención a que la difusión de la información contenida en ellas podría afectar gravemente 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.** Estos casos de excepción son las investigaciones sobre graves violaciones a derechos humanos y delitos o crímenes de lesa humanidad. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación recuerda que el Tribunal Pleno reconoció en la tesis jurisprudencial P./J. 54/2008, el doble carácter del derecho de acceso a la información, como un derecho en sí mismo, pero también como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En este sentido, el Tribunal Pleno destacó que el derecho de acceso a la información es la base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo cual 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. En virtud de lo anterior, **cobra una especial relevancia la necesidad de permitir el acceso a la información que conste en averiguaciones 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



Instituto Federal de Acceso a
la Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General de la
República
Folio de la solicitud: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Ponente: Jacqueline Peschard Mariscal

directa por los hechos antijurídicos, sino que ofenden a toda la sociedad, precisamente por su gravedad y por las repercusiones que implican.”⁵
[Énfasis añadido]

En ese orden, como excepción a la reserva de las averiguaciones previas, la LFTAIPG previó 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.

Además, cobra especial relevancia la necesidad de permitir el acceso a la información que conste en averiguaciones 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 la especie, considero que es de interés público el que se de a conocer la averiguación previa en comento considerando que los hechos delictivos del caso San Fernando no solo afectan a las víctimas, sino a la sociedad en general, pues la magnitud de tales actos pone en evidencia la insuficiencia del Estado para ofrecer la protección que es su mandato constitucional básico.

Ahora bien, no pasa por alto que la PGR señaló que en el caso concreto no se cumplen con los supuestos para determinar que existe una violación grave a los derechos humanos, ya que no se trata de un hecho repetitivo sino que se trata de un solo acto.

No obstante advierto que contrario a lo manifestado por la PGR, la averiguación previa de mérito no se refiere a un acto aislado. En efecto, en la misma se investigan diversas conductas que tipifican diversos delitos, como homicidio, privación ilegal de la libertad y corrupción de menores. Es decir, se trata de una multiplicidad de actos reiterados respecto de un grupo vulnerable de la población.

Ahora bien, el sujeto obligado también señaló que en este caso no se advierte participación del estado. No obstante tal como quedó de manifiesto, para que se configure una violación grave de derechos humanos, no es necesario que los mismos se cometan por agentes estatales, sino que basta que exista tolerancia por parte del estado mexicano.

⁵ [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1; Pág. 652.



Instituto Federal de Acceso a
la Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General de la
República
Folio de la solicitud: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Ponente: Jacqueline Peschard Mariscal

En el caso concreto, se advierte que el Estado mexicano no ha tomado las suficientes medidas para evitar este tipo de ilícitos que han aumentado en los últimos años, de ahí que se advierta por parte de la CNDH una omisión por parte del estado de establecer medidas adecuadas para la prevención de este tipo de actos.

En otro orden, la PGR, así como los Comisionados que votaron en contra del proyecto que presenté señalaron que las únicas autoridades que pueden determinar la existencia de violaciones graves a derechos humanos son el Poder Judicial de la Federación, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Penal Internacional.

Sobre el particular, conviene referir que en términos de los artículos 6 y 37, fracción I de la LFTAIPG, corresponde a este Instituto interpretar la LFTAIPG.

Por otro lado, no puede pasar por alto que con motivo de las reformas constitucionales publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, se conforma un bloque constitucional en materia de derechos humanos, pues los órganos de gobierno del Estado mexicano quedan obligados a respetar todo derecho humano previsto tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en todo Tratado Internacional del que México sea parte, esto es que se haya integrado a nuestro sistema jurídico con motivo de la suscripción por parte del titular del Ejecutivo Federal y aprobado por el Senado.

En tal sentido la redacción del artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece a la letra lo siguiente:

“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de **los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte**, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

[Énfasis añadido]



Instituto Federal de Acceso a
la Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General de la
República

Folio de la solicitud: 0001700233811

Expediente: RDA 0791/12

Ponente: Jacqueline Peschard Mariscal

Tal situación implica que en aras de brindar este irrestricto respeto a los derechos humanos, todo órgano con facultades decisorias o de *imperium* debe respetar el **principio pro persona**; lo cual implica que la aplicación e interpretación de la norma siempre deberá ser tal que se favorezca en la mayor medida el otorgamiento y reconocimiento de los derechos humanos.

Para tales efectos, se cuenta con la obligación de llevar a cabo un “control de convencionalidad”⁶, que es precisamente armonizar el orden jurídico de tal suerte que su aplicación **no vulnere ni restrinja en lo más mínimo cualquier derecho humano previsto en la Constitución Federal** y los tratados internacionales y aún más, en la jurisprudencia convencional interamericana.

En relación con la alusión a la jurisprudencia convencional interamericana, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó que todos los órganos vinculados a la administración de justicia en todos sus niveles, es decir, todos los jueces que con independencia de su adscripción formal al Poder Judicial realicen funciones jurisdiccionales, están obligadas a ejercer *ex officio* el control de convencionalidad⁷. Al respecto señaló:

⁶ Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Almonacid Arellano y otros*. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154, párr. 124; *Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros)*. Sentencia de 24 de noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 128; *Caso La Cantuta*. Sentencia de 29 de septiembre de 2006. Serie C No. 162, párr. 167; *Caso Boyce y otros*. Sentencia de 20 de noviembre de 2006. Serie C No. 169, párr. 78; *Caso Heliodoro Portugal*. Sentencia de 12 de agosto de 2008. Serie C No. 154, párr. 179; *Caso Radilla Pacheco*. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209, párr. 339; *Caso Manuel Cepeda Vargas*. Sentencia de 26 de mayo de 2010. Serie C No. 213, párr. 208; *Caso Comunidad Indígena XákmokKásek*. Sentencia de 24 de agosto de 2010. Serie C No. 214, párr. 311; *Caso Rosendo Cantú y otra*. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C No. 216, párr. 219; *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña*. Sentencia de 1 de septiembre de 2010. Serie C No. 217, párr. 202; *Caso Vélez Loor*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 218, párr. 287; *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia)*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219, párr. 106; *Caso Cabrera García y Montiel Flores*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párrs. 223 a 235; *Caso Gelman*: Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No. 221, párr. 193. *Caso Fontevecchia y D’Amico*. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 93; Véase también el Voto Razonado del Juez Ad Hoc Eduardo Ferrer Mac-GregorPoisot en la sentencia del *Caso Cabrera García y Montiel Flores*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220 y especialmente el engrose del asunto *Radilla Pacheco, Resolución dictada por el Tribunal Pleno en el expediente varios 912/2010* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de octubre de 2011

⁷ La reforma constitucional de derechos humanos: Un nuevo paradigma, CARBONELL Miguel y Salazar Pedro, Coordinadores, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, pp. 119, 120.



Instituto Federal de Acceso a
la Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General de la
República
Folio de la solicitud: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Ponente: Jacqueline Peschard Mariscal

“Cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, por lo que los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un “control de convencionalidad” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes y en esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.⁸
[Énfasis añadido]

Desde luego que estos parámetros interpretativos deben ser ejercidos por todo órgano del Estado; lo cual conduce a señalar que no es obligación única del poder judicial, sino de toda autoridad.

En este sentido se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al sostener que⁹:

“(…) Las garantías que establece esta norma (artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos) **deben ser observadas en los distintos procedimientos en que los órganos estatales adoptan decisiones sobre la determinación de los derechos de las personas**, ya que el Estado también otorga a autoridades administrativas, colegiadas o unipersonales, la función de adoptar decisiones que determinan derechos.”
[Énfasis añadido]

En ese orden de ideas, concluyo que este Instituto está facultado para interpretar los derechos humanos en los términos previstos por la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, de tal suerte que al hacer esta Interpretación no está invadiendo competencias de otras autoridades.

Aunado a lo anterior, es importante mencionar que el Instituto no estaría determinado qué es una violación grave de derechos humanos, sino que atendiendo a las definiciones que sobre éstos ha dado la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha considerado *prima facie* que en el

⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Cabrera García y Montiel Flores contra México*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párrafos 223 a 235; *Caso Gelman contra Uruguay*: Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No 221, párr. 193. *Caso Fontevecchia y D’Amico contra Argentina*. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 93; Véase también el Voto Razonado del Juez Ad Hoc Eduardo Ferrer Mac-GregorPoisot en la sentencia del *Caso Cabrera García y Montiel Flores contra México*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010.

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros contra Chile*; Sentencia de 19 de septiembre de 2006 Serie C No 151, párr. 118.



Instituto Federal de Acceso a
la Información y Protección de
Datos

Dependencia o Entidad: Procuraduría General de la
República
Folio de la solicitud: 0001700233811
Expediente: RDA 0791/12
Ponente: Jacqueline Peschard Mariscal

caso concreto se produce la actualización de los elementos de la tipificación de una violación grave de derechos humanos.

Cabe destacar que para reforzar su dicho, la PGR invocó parte de la resolución que emitió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo en revisión 168/2011, indicando que de la misma se desprende que este Instituto no puede determinar cuándo se produce una violación grave de derechos humanos.

Sin embargo, de la misma se desprende que la Corte reconoce que este Instituto puede hacer una interpretación *prima facie* del último párrafo del artículo 14 de la LFTAIPG.

En efecto, si bien este Instituto no puede determinar quiénes son los responsables de un ilícito y si se configuró o no el tipo penal, considero que sí puede interpretar si se actualiza un supuesto de violación grave de derechos humanos con el objetivo de determinar si debe prevalecer el derecho de acceso a la información de la sociedad, máxime si se considera que la hipótesis normativa no prevé que deba existir un pronunciamiento previo de autoridad competente sobre la actualización de una violación grave a derechos humanos.

Es importante esclarecer que el proyecto que se sometió a consideración del Pleno contemplaba que debería entregarse una versión pública en la que se protegieran los datos personales confidenciales, en términos del artículo 18, fracción II de la LFTAIPG.

Es decir, toda aquella información que haga identificable a los inculcados, las víctimas, sus familiares, testigos o terceros relacionados con dicha averiguación, como son sus nombres.

Bajo tales premisas, es que considero que en este caso debió revocarse la clasificación invocada por la Procuraduría General de la República con fundamento en el artículo 14, fracciones I y III de la LFTAIPG, e instruirle para que proporcionara una versión pública de la Averiguación Previa del caso de la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando en 2010.

Voto disidente del Comisionado Ángel Trinidad Zaldívar elaborado con fundamento en el artículo 18, fracción VI del *Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, respecto de la resolución del recurso de revisión número RDA 791/12 interpuesto en contra de la Procuraduría General de la República, a cargo de la ponencia de la Comisionada Jacqueline Peschard Mariscal, votado en la sesión del Pleno del 20 de junio de 2012.

I.- Planteamiento del caso y sentido del voto.

La particular solicitó a la Procuraduría General de la República (PGR), la información siguiente:

1. Versión pública de las últimas dos averiguaciones previas concluidas que se hayan radicado en la Fiscalía Especial de Atención a Delitos contra la Libertad de Expresión (FEADLE).
2. Versión pública de la averiguación previa PGR/TAMPS/MAT-III/2194/2010 del caso de la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando, Tamaulipas, del año 2010.

La PGR, a través de la FEADLE y la Dirección General de Control de Averiguaciones Previas respondió que la información materia de la solicitud, se encontraba clasificada como reservada, con fundamento en el artículo 14, fracciones I y III de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)*, en relación con el artículo 16 del *Código Federal de Procedimientos Penales*. No obstante, el sujeto obligado orientó a la particular a consultar diversos boletines de prensa que refieren información relacionada con la solicitud.

La particular presentó recurso de revisión mediante el cual señaló que por lo que hace a la averiguación previa del caso de la masacre en San Fernando, Tamaulipas se debió favorecer el principio de máxima publicidad porque el último párrafo del artículo 14 de la *LFTAIPG* prevé que no podrán invocarse causales de reserva cuando la información verse sobre hechos que sean constitutivos de violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

En relación con las últimas dos averiguaciones previas concluidas radicadas en la FEADLE, la recurrente expresó que también debió imperar el principio de máxima publicidad.

Al respecto, refirió que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha señalado en la Tesis 1ª CCXVI/2009 titulada *Libertad de Expresión y Derecho a la Información. Su importancia en una democracia constitucional* que "la libertad de expresión y el derecho a la información son derechos funcionalmente centrales en un estado constitucional y tienen una doble faceta; por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa". Adicionalmente, hizo referencia a que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la opinión consultiva OC-5/85 precisó que la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática, de tal suerte que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.

Asimismo, señaló que la jurisprudencia internacional, a través de la resolución al caso *Claude Reyes* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del 19 de septiembre de 2006, ha definido los lineamientos para considerar válidas las excepciones al derecho a la información, señalando que deben de cumplir los siguientes requisitos: **i)** Que sean necesarias para la sociedad democrática, y **ii)** Que las restricciones estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, es decir, que la restricción sea proporcional al interés que la justifica y que sea conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo.

Como lo ha determinado la Corte, la imposibilidad de acceder a la información clasificada como reservada, no puede considerarse como una regla absoluta, porque en aquellos supuestos en los cuales su difusión producirá mayores beneficios para la sociedad que los daños que pudieran provocarse con su divulgación, debe hacerse una excepción a la regla general, privilegiando la transparencia y difusión de la información respectiva.

En vía de alegatos, la PGR reiteró su respuesta y manifestó que de otorgarse información inmersa en una averiguación previa se perdería la secrecía de la investigación, lo que imposibilitaría el éxito de una adecuada integración y, de ser el caso, la consignación ante la autoridad competente.

Tras la realización de un requerimiento de información adicional por parte de este Instituto respecto de las dos últimas averiguaciones previas concluidas radicadas en la FEADLE y de la averiguación previa de la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando, Tamaulipas del 2010, la PGR respondió lo siguiente:

1.- Por lo que hace a las últimas **averiguaciones previas concluidas radicadas en la FEADLE**, envió el siguiente cuadro en el que se detalla el número, tipo de delito, la fecha en que se dicho la resolución de no ejercicio de la acción penal y el fundamento jurídico de la misma:

Averiguación Previa	Delitos	Fecha en que quedó firme el No Ejercicio de la Acción Penal	Fundamento Jurídico
29/FEADLE/2010	Abuso de autoridad	16 enero 2012	Art. 137, fracción IV del CFPP
06/FEADLE/2011	Homicidio	26 de marzo de 2012	Art. 137, fracción V del CFPP

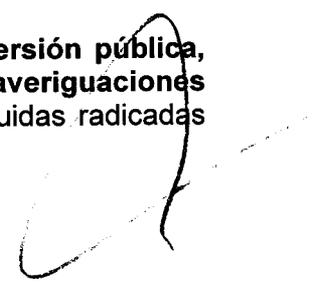
Asimismo, mencionó que no existe recomendación alguna por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) relacionada con las indagatorias en comento.

2.- Por lo que hace a la **averiguación previa de la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando, Tamaulipas del 2010**, la PGR informó que los delitos que se persiguen son los de delincuencia organizada; homicidio calificado; privación ilegal de la libertad en su modalidad de causar daño; corrupción de personas menores de dieciocho años; y homicidio con modificativa agravante de ventaja, en grado de tentativa; además dio cuenta de que la averiguación se encontraba en trámite.

En alcance a su oficio de alegatos, la PGR precisó lo siguiente respecto del caso:

- Que para considerar que un hecho constituye grave violación a los derechos humanos es necesario ponderar el grado de frecuencia, generalización y sistematización de los actos, el grado de involucramiento directo o no de los agentes del Estado y el grado de impunidad de los perpetradores.
- Un hecho constituye violación a los derechos humanos cuando los actos sobre una persona o núcleo social son de carácter repetitivo, no lo son cuando se ejecutan en un solo acto.
- Es necesario además que los actos provengan de agentes del Estado, en forma directa o a través de terceros, pero que exista nexo entre quien lo comente y el agente estatal.
- No son violaciones graves los delitos considerados como tales por el *Código Penal*.
- Las violaciones graves a derechos humanos pueden ser por conductas positivas o negativas, en este último caso, por contubernio o dolo, o mediante negligencia, pero **en ambos casos debe existir vínculo entre la omisión que el agente del Estado realice con la conducta que se considere como violación grave a derechos humanos.**
- En el sistema jurídico mexicano, la **declaración de grave violación a los derechos humanos está reservada al Poder Judicial de la Federación.**
- En su defecto, en la etapa de investigación será el Ministerio Público quien realice la determinación, por lo que no es posible que otra autoridad haga esta declarativa debido a que no está contemplada dicha figura en la legislación nacional.
- **Si no se ha determinado que ha participado uno o varios agentes del Estado, no es posible someter la averiguación previa a la regla excepcional, dado que son particulares los que han cometido el homicidio.**
- En el ámbito de la justicia penal, no es posible que se le pueda atribuir omisión al Estado por no haber evitado la comisión de delitos. **En el caso particular, el Estado no ha sido omiso toda vez que se ha ejercitado la acción penal contra cierto número de autores de estos hechos.**
- **Al considerarse que el caso concreto no supone violaciones graves a derechos humanos, debe seguir prevaleciendo el derecho de las víctimas contemplado en el artículo 20 de la Constitución, como es la reparación del daño, la reserva de su identidad y datos personales y que el Ministerio Público garantice su protección.**

Finalmente, el sujeto obligado puso a disposición del peticionario, en **versión pública, las resoluciones de no ejercicio de la acción penal respecto de las averiguaciones previas 29/FEDLE/2010 y 06/FEADLE/2011**, que son las últimas concluidas radicadas en la FEADLE.



En la presente resolución, la mayoría del Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) determinó procedente **confirmar**¹ la respuesta de la PGR por lo que hace a:

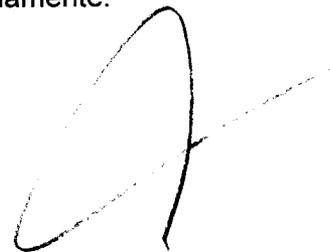
1. La puesta a disposición por parte del sujeto obligado de **versiones públicas de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal de las averiguaciones previas 29/FEADLE/2010 y 06/FEADLE/2011 con motivo de delitos contra la libertad de expresión.**
2. La reserva de la **averiguación previa de la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando, Tamaulipas del 2010** con fundamento en el artículo 14, fracciones I y III de la *LFTAIPG*, en relación con el artículo 16 del *Código Federal de Procedimientos Penales*.

Esta Ponencia **presenta voto disidente por estar en desacuerdo** con la decisión de la mayoría del Pleno **respecto del punto dos** en cuanto a **confirmar la clasificación** invocada por la PGR, pues se estima que ésta debió **revocarse** para que se proporcionara **versión pública de la averiguación previa del caso de la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando en 2010** por tratarse de un caso de **violaciones graves a derechos humanos.**

Cabe señalar que el **proyecto original presentado por la Comisionada Ponente**, en relación con el punto dos relativo a la averiguación previa del caso de la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando en 2010, proponía justamente **revocar** las causales de reserva invocadas por el sujeto obligado en virtud que se estimaba que se actualizaba el último párrafo del artículo 14 de la *LFTAIPG*, que 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 humanidad.**”

En dicho proyecto de resolución se proponía instruir a la PGR a entregar versión pública de dicha averiguación previa, testando los datos personales que ella se contuvieran, en términos del artículo 18, fracción II de la *LFTAIPG*, considerando como información confidencial aquella que hiciera identificable a los inculpados, las víctimas, sus familiares, testigos o terceros relacionados con dicha averiguación, como son sus nombres.

Los argumentos que sustentan esta posición disidente se exponen en la siguiente sección, retomando parte de los razonamientos plasmados en el proyecto original presentado por la Comisionada Ponente – quien también presenta voto disidente respecto de la reserva de dicha averiguación previa- con los cuales se coincide plenamente.



¹ Cabe destacar que el recurso de revisión que nos ocupa – RDA791/12 en contra de la PGR – fue votado por una **mayoría de tres Comisionados** a favor de confirmar la clasificación de la información con **dos votos disidentes (uno de ellos de la Comisionada Presidenta quien fue la ponente del asunto)**. Los dos Comisionados que plantearon su posición en contra de dicha reserva, sostenían revocar la clasificación de la información e instruir a su entrega en versión pública.

II.- Argumentos que sustentan el voto.

En el caso que nos ocupa, el sujeto obligado invocó la reserva de la averiguación previa con fundamento en las fracciones I y III del artículo 14 de la LFTAIPG, en las que se prevé lo siguiente:

“Artículo 14. También se considerará como información reservada:

I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;

(...)

III. Las averiguaciones previas;

(...)

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

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

[Énfasis añadido]

Al respecto del último párrafo de la disposición citada, en el artículo 36 del *Reglamento de la LFTAIPG*, se establece que: *“Para los efectos del artículo 14 de la misma LFTAIPG, se considerarán como violaciones graves de derechos fundamentales y delitos de lesa humanidad los que se establezcan como tales en los tratados ratificados por el Senado de la República o en las resoluciones emitidas por organismos internacionales cuya competencia sea reconocida por el Estado Mexicano, así como en las disposiciones legales aplicables.”*

Hasta antes de la reforma al *Código Federal de Procedimientos Penales*, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 23 de enero del 2009, este Instituto consideraba que para clasificar información relacionada con averiguaciones previas, **el sujeto obligado debía fundar y motivar debidamente la reserva**, indicando el periodo de la misma y las causas que le dieron origen, a efecto de conocer el momento en el que sería accesible la información o, incluso, **podía presentarse el caso de que la reserva no resultara procedente y por tanto, se debía otorgar acceso a la indagatoria en versión pública.**

Con la reforma al *Código Federal de Procedimientos Penales* esta interpretación en materia de acceso a la información de información relacionada con averiguaciones previas se modifica pues **se debe atender a la reserva expresamente señalada en el artículo 16** de dicho ordenamiento, de conformidad con el artículo 14, fracción I de la LFTAIPG, en el cual textualmente se dispone que:

Artículo 16.- El Juez, el Ministerio Público y la Policía estarán acompañados, en las diligencias que practiquen, de sus secretarios, si los tuvieren, o de dos testigos de asistencia, que darán fe de todo lo que en aquéllas pase.

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.

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

Si la resolución de no ejercicio de acción penal resulta de la falta de datos que establezcan que se hubiese cometido el delito, el Ministerio Público podrá proporcionar la información de acuerdo a las disposiciones aplicables, siempre y cuando no se ponga en riesgo indagatoria alguna.

En ningún caso se podrá hacer referencia a información confidencial relativa a los datos personales del inculpado, víctima u ofendido, así como testigos, servidores públicos o cualquier persona relacionada o mencionada en la indagatoria.

El Ministerio Público no podrá proporcionar información una vez que se haya ejercitado la acción penal a quien no esté legitimado.

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.

[...]

[Énfasis añadido]

Si bien el artículo 14 de la *LFTAIPG* en relación con el artículo 16 del ordenamiento penal citado establece como información reservada aquella señalada como tal por una Ley, y en particular, la referente a averiguaciones previas, también es cierto que esta misma disposición establece como **excepción a dicha regla que no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.**

El último párrafo del artículo 14 de la *LFTAIPG* exceptúa de cualquier reserva a información relativa a casos en los que se trate de investigaciones a violaciones graves a los derechos humanos en sentido genérico, sin distinguir el tipo de investigación de que se trate.

Este precepto prioriza el derecho a saber tratándose de afectaciones graves derechos fundamentales, respecto de cualquier clasificación posible. **Es decir, cuando en un determinado caso se observe que se vulneran de manera importante los derechos humanos debe atenderse al principio de máxima publicidad** previsto en el artículo 6° Constitucional, así como en el mismo artículo 6°, primer párrafo, de la *LFTAIPG*, en los que se señala que en la interpretación normativa del derecho de acceso a la información se **deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad** de la misma que esté en posesión de los sujetos obligados.

Cabe destacar que la previsión del último párrafo del artículo 14 de la *LFTAIPG* no establece como requisito para exceptuar de reserva información en la que se adviertan violaciones graves de derechos humanos, que exista una sentencia o pronunciamiento de un tribunal u organismo especial que haya calificado determinados acontecimientos con el carácter de “violaciones graves a derechos humanos”, simplemente este precepto señala que cuando ocurran tales violaciones, la información relacionada con ellas no podrá clasificarse, sino por contrario, debe imperar su publicidad justamente porque involucra transgresiones a derechos humanos.

En el caso que nos ocupa, de la información recabada en diversos medios de comunicación y boletines oficiales de prensa, se advierte la relevancia de los sucesos acontecidos en el Estado de Tamaulipas de los que se desprenden violaciones graves a derechos humanos.

Lo que ocurrió en esa entidad federativa fue que en agosto de 2010, se encontraron en el ejido El Huizachal, del municipio de San Fernando, Tamaulipas, 72 cadáveres de migrantes indocumentados (58 hombres y 14 mujeres) provenientes de Centro y Sudamérica, quienes se presume fueron ejecutados por el grupo de delincuencia organizada conocido como Los Zetas. Se estima que estos asesinatos masivos ocurren en el contexto de una lucha violenta entre los cárteles del Golfo y Los Zetas, que antes operaban de manera coordinada pero que a raíz de una lucha interna ha traído un incremento de la violencia en el noreste del país.

Por su parte, la CNDH empezó una investigación de los hechos para lo cual envió visitadores a Tamaulipas.² El 24 de agosto de 2011, un año después de la comisión de los homicidios, el Quinto Visitador de la CNDH informó que se continuaba “integrando el expediente de queja hasta que podamos emitir una determinación que sirva para ayudar a las víctimas, que se investiguen estos casos y no queden en la impunidad, y **también que se investigue la actuación de las autoridades que pudiera ser violatoria de los derechos humanos**”.³

El visitador de la CNDH señaló que estos asesinatos evidencian también “la ausencia de política pública concreta y sobre todo efectiva en materia de prevención de delitos cometidos en perjuicio de las y los migrantes, derivados de la falta de coordinación entre las autoridades de los tres ámbitos de gobierno”.⁴

La CNDH documentó en el *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México 2011*, que en un periodo de seis meses, entre abril y septiembre de 2010, se reportaron al menos 214 casos de secuestro masivo de migrantes, con 11 mil 333 víctimas,⁵ y que en el país hay 71 municipios, en 16 entidades, identificados como las zonas más peligrosas para este sector, donde son víctimas de secuestros, abusos de autoridad, extorsiones, robos y ataques sexuales.

² “Zetas ejecutaron por la espalda a los 72 migrantes; no pudieron pagar rescate”, *La Jornada*, 26 de agosto de 2010, en <http://www.jornada.unam.mx/2010/08/26/politica/002n1pol>

³ Otero, Silvia, “Frena PGR indagaciones sobre masacre: CNDH”, *El Universal*, 24 de agosto de 2011, en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/788201.html>

⁴ *Idem*.

⁵ *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*, México, CNDH, 22 de febrero de 2011, p. 26 en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011_secmigraentes.pdf

En el expediente CNDH/5/2010/4688/Q, la CNDH tiene abiertas diversas líneas, tales como determinar si las autoridades federales, así como aquella del Estado de Tamaulipas y del municipio de San Fernando, han tenido coordinación para brindar apoyo y protección en favor de la población migrante en la zona.⁶

Ahora bien, con el propósito de identificar si un caso concreto se ubica en el supuesto de excepción relativo a violaciones graves a derechos humanos y que por ello se deba dar acceso a la averiguación previa correspondiente, resulta importante considerar determinados criterios los cuales se encuentran descritos en la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), emitida en la 10ª Época, en la que se establece que:

“VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LAS INVESTIGA. De conformidad con el 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. **A fin de que el intérprete determine si un caso concreto se ubica en el supuesto de excepción relativo a las violaciones graves a derechos humanos** y deba dar acceso a la averiguación previa correspondiente, es necesario que atienda a los lineamientos sentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en esta materia. Siguiendo los lineamientos establecidos por este alto tribunal, **para determinar que una violación a derechos humanos es “grave” se requiere comprobar la trascendencia social de las violaciones, lo cual se podrá determinar a través de criterios cuantitativos o cualitativos. El criterio cuantitativo determina la gravedad de las violaciones demostrando que tienen una trascendencia social en función de aspectos medibles o cuantificables, tales como el número, la intensidad, la amplitud, la generalidad, la frecuencia o su prolongación en el tiempo, así como, evidentemente, la combinación de varios de estos aspectos.** Es lógico que el criterio anterior no haya podido aplicarse a todos los casos, razón por la cual esta Suprema Corte también ha entendido que en algunos supuestos la trascendencia social de las violaciones se puede demostrar mediante **un criterio cualitativo, determinando si éstas presentan alguna característica o cualidad que les dé una dimensión específica. En lo que respecta a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ese tribunal ha determinado que la “gravedad” radica, esencialmente, en que se presenten las siguientes características: multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados; y una participación importante del Estado, al ser los actos cometidos por agentes estatales o con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado.”**⁷
[Énfasis añadido]

De acuerdo con esta tesis, para determinar que una violación a derechos humanos es “grave” se requiere comprobar **la trascendencia social** de dichas vulneraciones, lo cual se podrá determinar a través de criterios cuantitativos o cualitativos.

⁶ Otero, Silvia, *ob.cit.*, en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/788201.html>

⁷ Tesis Aislada (Constitucional), 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1; p. 667.

En este sentido, el **criterio cuantitativo** determina la gravedad de las violaciones demostrando que tienen una trascendencia social en función de **aspectos medibles o cuantificables**, tales como el **número**, la **intensidad**, la **amplitud**, la **generalidad**, la **frecuencia** o su **prolongación en el tiempo**, así como, evidentemente, la **combinación de varios** de estos aspectos.

Por su parte, el **criterio cualitativo**, determina si estas violaciones presentan alguna **característica o cualidad que les dé una dimensión específica**. En lo que respecta a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha determinado que “**gravedad**” radica, esencialmente, en que se presenten las siguientes características: **multiplicidad de violaciones** comprendidas dentro del fenómeno delictivo; **especial magnitud de las violaciones** en relación a la naturaleza de los derechos afectados; y **una participación importante del Estado, al ser los actos cometidos por agentes estatales o con la aquiescencia, tolerancia** o apoyo del Estado.

Desde la perspectiva de esta Ponencia, tal como se acreditaba en el proyecto de resolución original que proponía entregar la información de esta averiguación previa, en el caso de la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando, Tamaulipas en 2010, se observaba la actualización del **criterio cuantitativo**, pues ocurrieron 72 homicidios lo que significa un **número considerable** de muertes de integrantes de un grupo vulnerable como son los migrantes que se suma a la cifra de 11 mil 333 víctimas de diversos delitos que se registra en el *Informe* de la CNDH en la materia. Como se reporta en el referido *Informe*, esta clase de acontecimientos que implican violaciones a derechos humanos contra migrantes (por ejemplo, homicidios, secuestros masivos, abusos de autoridad, extorsiones, robos o ataques sexuales) **ocurren de manera reiterada en periodos cortos de tiempo**, se advierte que se cometen delitos contra este grupo de manera **frecuente, generalizada, amplia e intensa**.

Refuerza lo anterior los datos recogidos en el multicitado *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México de 2011* presentado por la CNDH, en el que también se informó que en el periodo comprendido entre septiembre de 2008 y febrero de 2009, se tuvo conocimiento de 198 casos de secuestro en los que se privó de su libertad a 9,758 migrantes. En este texto se documentó que en el sur del país fueron secuestrados el 55% de las víctimas; en el norte, el 11.8%; en el centro el 1.2%, mientras que no fue posible precisar el lugar en el que fueron secuestradas el 32% de estas víctimas.⁸

En el periodo comprendido de enero a diciembre de 2010, personal de la CNDH llevó a cabo 1,559 visitas de trabajo a estaciones migratorias, en las que se atendieron a 35,237 migrantes; derivado de lo cual se iniciaron 253 expedientes de queja y se radicaron de oficio otros 6 expedientes. En total, con las acciones antes referidas, se atendieron 68 mil 95 personas en dicho periodo.⁹

⁸ *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*, México, CNDH, 22 de febrero de 2011, p. 12 en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011_secigrantes.pdf

⁹ *Ibidem*, pp. 21 y 26.

Las entidades federativas en las que se presentó el mayor número de testimonios de víctimas y testigos de secuestro fueron Veracruz, Tabasco, **Tamaulipas**, San Luis Potosí y Chiapas.¹⁰

De los 178 testimonios recabados por la CNDH, en el 8.9% de los casos, **testigos y/o víctimas refieren la colusión de alguna autoridad en la comisión del delito de secuestro**. Entre las más frecuentemente aludidas se encuentran distintas corporaciones de policía municipal, personal del Instituto Nacional de Migración e Instituciones de Seguridad pública estatal, así como la Policía Federal.¹¹

Por lo antes señalado es que esta Ponencia **estima que el caso de la masacre de migrantes en Tamaulipas debe considerarse, desde el punto de vista cuantitativo, como una violación grave a derechos humanos**, pues los hechos ocurridos en esa entidad federativa deben valorarse en forma integral con las distintas agresiones a derechos fundamentales que se han venido registrando de manera constante en contra de un grupo vulnerable específico como son los migrantes en todo el país.

Ahora bien, atendiendo al **criterio cualitativo**, como también se demostraba en el proyecto de resolución original, posición con la que esta Ponencia coincide, en el caso de los asesinatos en Tamaulipas, se puede observar la actualización del elemento de **multiplicidad** de violaciones, pues ocurrieron diversos delitos, además de los homicidios, concentrados en un mismo evento, como por ejemplo, atentados contra la seguridad y la integridad física y emocional de los migrantes, incluyendo menores de edad.

Asimismo, se estima que las violaciones ocurridas fueron de **especial magnitud** pues se causó afectación reiterada a derechos de un grupo vulnerable como son los migrantes, a un número considerable de víctimas.

Complementa la configuración de estos dos elementos **-multiplicidad y magnitud-** la mención de los diversos derechos humanos que fueron violentados en estos hechos previstos en nuestra *Constitución* y en diversos instrumentos internacionales. En este sentido, se advierte la transgresión a los **derechos de seguridad jurídica y de legalidad** previstos en los artículos 14 y 16 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Adicionalmente, en la *Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que No son Nacionales del País en el que viven*, en sus artículos 5, inciso 1.a) y 6, se consignan los **derechos a la vida y a la seguridad personal** y se establece que estas personas no podrán ser privadas de su libertad ni serán sometidas a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.¹²

¹⁰ Informe especial sobre secuestro de migrantes en México, México, ob. cit., p. 27.

¹¹ *Ibidem*, pp. 27 y 28.

¹² Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/144, de 13 de diciembre de 1985, disponible para su consulta en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/individuos.htm>

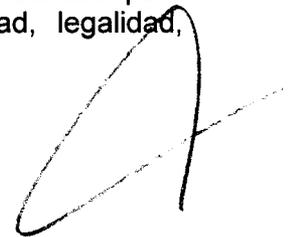
Asimismo, en la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*, en sus artículos 7, 9, 10, 16.1, 16.2, 16.3, 16.4 y 18.1, se establece la prohibición de actos que promuevan la discriminación, el **derecho a la vida, la integridad física, psicológica y la libertad y seguridad personal y el derecho a la igualdad**.¹³

Por su parte, en la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, en sus artículos 1.1; 5.1 y 5.2, 7.1, 8.1 y 24, también se prevé el derecho de toda persona a que le sea respetada su **libertad y seguridad personal, integridad física, psíquica y moral, su acceso a la justicia e igualdad ante la ley**, así como que nadie debe ser sometido a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.¹⁴

Como se señalaba en el proyecto de resolución originalmente presentado, los actos que tuvieron lugar en el Estado de Tamaulipas son de **trascendencia social** porque no solo afectaban a las víctimas, sino a sus familias, a sus comunidades, a sus lugares de origen, a la población del lugar de los hechos, pues la **multiplicidad** de tales actos **atenta contra la seguridad pública** creando un ambiente de temor en la sociedad ante crímenes de tal **magnitud y cantidad**. El caso de Tamaulipas no se trata de actos cometidos al azar, sino que supone una **conducta reiterada** por parte de la delincuencia organizada que ha ido en aumento ante **una deficiente actuación del Estado mexicano**.

Ahora bien, retomando la idea anterior, en lo que se refiere al elemento del **criterio cualitativo relativo** a considerar una **participación importante del Estado**, porque **se trate de actos cometidos** por agentes estatales o **con la aquiescencia, tolerancia** o **apoyo del mismo**, cabe apuntar que las cifras y datos reportados en el ya referido *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*, no solo da cuenta de que el actuar de grupos delincuenciales en contra de migrantes se ha especializado diversificando estrategias, sino más grave aún, refleja que **no han sido suficientes los esfuerzos gubernamentales por disminuir los índices de delitos cometidos en perjuicio de dicha población migrante, ni las políticas públicas para atender el problema han alcanzado los objetivos de restablecer el sentido de la función de seguridad pública del Estado**.

En este sentido, la CNDH advierte en este *Informe* que hacen falta acciones de coordinación entre las instituciones encargadas de prevenir y combatir el delito a nivel federal, estatal y municipal; así como mecanismos y acciones suficientes para garantizar al migrante sus derechos a la seguridad pública, libertad, legalidad, seguridad jurídica, integridad, seguridad personal y trato digno.



¹³ Adoptada por la Asamblea General en su resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990, disponible para su consulta en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/cmw.htm>

¹⁴ Suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, disponible para su consulta en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/5.%20CONVENCION%20AMERICANA.pdf>

Si bien en el caso que nos ocupa de los asesinatos contra migrantes en Tamaulipas, no se ha determinado que los actos hayan sido cometidos por agentes estatales, lo cierto es que se puede advertir, tal como lo indicó el Quinto Visitador de la CNDH en sus declaraciones realizadas en prensa, que estos asesinatos evidencian **“la ausencia de política pública concreta y sobre todo efectiva en materia de prevención de delitos cometidos en perjuicio de las y los migrantes, derivados de la falta de coordinación entre las autoridades de los tres ámbitos de gobierno”**.¹⁵

Por lo anterior, es que en el asunto en comento se considera que es posible advertir una **actitud de tolerancia por parte del Estado mexicano ante los hechos ocurridos**, derivada de la ineficiencia de su sistema de justicia para prevenir, investigar, perseguir y castigar el secuestro y homicidio de migrantes; así como de la escasa efectividad de políticas públicas y acciones por parte de la autoridad para prevenir el delito, proteger a las víctimas y lograr la reparación del daño.

Resulta importante enfatizar que la investigación de este caso sigue en curso y por lo tanto, aún no es posible concluir de manera definitiva si existió o no participación de agentes del Estado en la comisión de dichos ilícitos, los cuales en principio, según la información pública al respecto, fueron cometidos solamente por grupos de la delincuencia organizada. No obstante, con los elementos con los que se cuenta hasta ahora tampoco es posible afirmar con absoluta certeza que no existió participación alguna de agentes estatales o apoyo de los mismos, pues puede resultar que al final de la investigación se determine que algún agente del Estado formaba parte de dichos grupos delictivos o bien estaba coludido de alguna manera.

Cabe también enfatizar que del contenido de la tesis de la SCJN que se cita no se desprende expresamente que para que se configure una violación grave de derechos humanos ésta deba ser cometida necesariamente por agentes estatales, sino que **basta que exista tolerancia por parte del Estado mexicano** (como puede ser la omisión de su parte de establecer medidas efectivas de combate a la delincuencia organizada y de prevención y persecución de delitos), lo que es posible observar en el presente caso.

Además, de la lectura de dicha tesis es posible desprender que para identificar si un caso concreto se ubica en el supuesto de excepción relativo a las violaciones graves a derechos humanos se requiere comprobar *“la trascendencia social de las violaciones, lo cual **se podrá determinar** a través de criterios cuantitativos o cualitativos”*, es decir, que se deben tomar en cuenta los elementos de uno u otro criterio. En dicha tesis no se establece expresamente que ambos criterios (cuantitativo y cualitativo) con sus respectivos elementos deban colmarse para estimar que una violación a derechos humanos es “grave”, sino que la forma en que dicha tesis está redactada es potestativa, es decir, enuncia los aspectos a considerar para valorar cuando una violación a derechos fundamentales se estima como “grave” abriendo la posibilidad de que presentándose varios de estos elementos, más no todos, se acredite la “trascendencia social” según el caso, pues ya resulta suficiente que exista violación a derechos humanos en un determinado acontecimiento para considerar esta situación como grave.

¹⁵ *Idem.*

En seguimiento al argumento de apertura de la averiguación previa en el caso de la masacre de migrantes en Tamaulipas, es importante hacer alusión a otra tesis de la Primera Sala de la SCJN, también emitida en la 10ª Época, en la que se establece que:

“DERECHO A LA INFORMACIÓN. ACCESO A LAS AVERIGUACIONES PREVIAS QUE INVESTIGUEN HECHOS QUE CONSTITUYAN GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS O DELITOS DE LESA HUMANIDAD

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 el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, y de los artículos 13, fracción V, y 14, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Ahora bien, esta limitante tampoco puede considerarse como absoluta y presenta una excepción - 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.** Las averiguaciones previas se mantienen reservadas en atención a que la difusión de la información contenida en ellas podría afectar gravemente 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.** Estos casos de excepción son las investigaciones sobre graves violaciones a derechos humanos y delitos o crímenes de lesa humanidad. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación recuerda que el Tribunal Pleno reconoció en la tesis jurisprudencial P./J. 54/2008, el doble carácter del derecho de acceso a la información, como un derecho en sí mismo, pero también como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En este sentido, el Tribunal Pleno destacó que el derecho de acceso a la información es la base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo cual 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. En virtud de lo anterior, **cobra una especial relevancia la necesidad de permitir el acceso a la información que conste en averiguaciones 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.**¹⁶
[Énfasis añadido]

¹⁶ [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1; Pág. 652.

De acuerdo a esta tesis, relativa a la excepción prevista en el último párrafo del artículo 14 de la *LFTAIPG* que establece que no podrá alegarse el carácter de reservado cuando la averiguación previa investigue hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, se indica que se trata de 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.

En averiguaciones previa en las que se advierte que se cometieron violaciones graves a derechos humanos es de especial importancia permitir el acceso a la información, 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 el caso concreto, esta Ponencia, en coincidencia con el proyecto de resolución original presentado por la Comisionada ponente, considera que es de **interés público conocer la averiguación previa** de los asesinatos de migrantes en el Estado de Tamaulipas, porque tales violaciones graves a derechos humanos no solo afectaron a las víctimas, sino a la sociedad en general. Adicionalmente, el hecho de que estos actos están ocurriendo de manera reiterada y constante en el país pone en evidencia la incapacidad del Estado mexicano para establecer políticas públicas y medidas eficientes y eficaces para garantizar la seguridad de las personas y combatir el crimen organizado, lo que se traduce en una **actitud de tolerancia de su parte ante tales acontecimientos.**

Complementan y refuerzan los argumentos antes vertidos, diversos razonamientos señalados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Sentencia del Caso *Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos*, dictada el 23 de noviembre de 2009. En esta sentencia, la Corte consideró que el Estado mexicano violó el derecho de la ofendida (Tita Radilla Martínez) de participar en la investigación y en el proceso penal de la desaparición forzosa del señor Rosendo Radilla Pacheco, por lo que se transgredió el artículo 8.1 de la *Convención Americana*. Al respecto, dicho Tribunal internacional apuntó que “los Estados deben contar con mecanismos menos lesivos al derecho de acceso a la justicia para proteger la difusión del contenido de las investigaciones en curso y la integridad de los expedientes.” En su sentencia, la Corte hizo mención a la excepción de reserva de averiguaciones previas prevista en el artículo 14 de la *LFTAIPG* cuando se trata de la investigación sobre violaciones graves a derechos fundamentales, calificando como tal el caso de la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco. De este modo, en aplicación del artículo 29 inciso b) de la *Convención Americana*, la Corte estimó que el derecho de las víctimas a obtener copias de la averiguación previa en comento no estaba sujeto a reserva alguna, por lo que dichas víctimas deberían poder acceder al expediente y deberían poder obtener copias del mismo, en virtud de que dicha información no está sujeta a reserva.¹⁷

¹⁷ Inciso (e) *Derecho a la participación en el proceso penal*, numerales del 246 al 259, de la Sentencia del Caso *Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos*, dictada el 23 de noviembre de 2009, pp. 70-73.

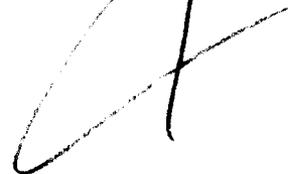
Por otra parte, en la discusión del caso motivo del recurso de revisión llevada a cabo en la sesión del Pleno, la mayoría de sus integrantes argumentó como sustento para confirmar la reserva de esta averiguación previa el hecho de que no existe una sentencia o pronunciamiento de autoridad alguna que haya determinado que hubieron violaciones graves a derechos humanos en el caso de la masacre de migrantes en Tamaulipas, como puede ser el Poder Judicial de la Federación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos o la Corte Penal Internacional.

El argumento antes referido queda desestimado con la simple lectura del último párrafo del artículo 14 de la *LFTAIPG*, ya que en esta disposición no se prevé como requisito para exceptuar de reserva a una averiguación previa en la que se adviertan violaciones graves de derechos humanos, que un tribunal u organismo nacional o internacional califique previamente como graves tales violaciones a derechos fundamentales. Este precepto dispone, sin mayor trámite, que cuando se presenten violaciones graves a derechos humanos en cualquier tipo de investigaciones (ya que la referencia es genérica, y no solo se centra en averiguaciones previas) la información relativa a ello no podrá reservarse, sino que debe imperar el principio de máxima publicidad.¹⁸

En complemento a lo anterior, debe tomarse en cuenta que, como se establece en el artículo 6° Constitucional, fracción IV, el derecho de acceso a la información debe ser garantizado mediante procedimientos que se sustanciarán ante **órganos u organismos especializados** e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión, **como es el caso del IFAI**.

En ese sentido, de conformidad con los artículos 6° y 37, fracción I de la *LFTAIPG*, corresponde al IFAI –y no a otra autoridad- **interpretar la Ley especial en materia de acceso a la información**, para lo cual deberá **favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información** en posesión de los sujetos obligados. Es en esta norma en la que se prevén una serie de causales de clasificación de la información y sobre las mismas es el IFAI quien determina si la información contenida en documentos debe considerarse como reservada o confidencial, o bien, debe imperar su apertura.

En adición a lo anterior, se debe tener en cuenta lo dispuesto por las reformas constitucionales en materia de derechos humanos publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*, el 10 de junio de 2011, las cuales mandatan, en particular a través del artículo 1° de la *Carta Magna*, que **todas las autoridades –como lo es el IFAI-, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos**, considerando los contenidos previstos en la propia Constitución y en los tratados internacionales, para lo cual, **deberán interpretar estas normas de manera integral y armónica (hacer una interpretación conforme) considerando el principio pro persona; es decir, favoreciendo la salvaguarda más amplia de dichos derechos humanos en beneficio de las personas.**



¹⁸ **Artículo 14.** [...] No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

De acuerdo con lo anterior, el hecho de que el IFAI hubiera permitido el acceso a una versión pública de la información relacionada con la averiguación previa de los homicidios de migrantes cometidos en el Estado de Tamaulipas, aun estando esta investigación en curso, no significaba que estuviera prejuzgando o determinado sobre quiénes son los responsables de un ilícito y si se configuró o no el tipo penal, por el contrario, la apertura de esta información atendía al ejercicio de la facultad que tiene este Instituto de interpretar la Ley de la materia en el ámbito de su respectiva competencia, en congruencia con el mandato constitucional en materia de derechos humanos de realizar una *interpretación conforme* armonizando las prerrogativas fundamentales previstas en la *Carta Magna* con aquellas previstas en los instrumentos internacionales en esa materia, a fin de favorecer una protección más amplia de tales derechos para las personas.

En este sentido, el Pleno del IFAI hubiera podido favorecer el principio de máxima publicidad de la información de esta averiguación previa en la resolución del recurso de revisión que nos ocupa, sin exceder en el ejercicio de sus atribuciones, pues como estima esta Ponencia, al tener facultad expresa para interpretar la Ley que regula específicamente el derecho de acceso a la información y en cuyo contenido se prevén diversas causales de reserva, corresponde a este Instituto determinar si determinada información se clasifica o si debe entregarse. En el caso concreto, esta Ponencia considera que existían elementos suficientes para fundar y motivar la presencia de violaciones graves a derechos humanos configurando así la excepción prevista en el último párrafo del artículo 14 de la *LFTAIPG* que establece que tratándose de este tipo de casos no podrá invocarse el carácter de reservado.

III.- Conclusión

Atendiendo a los argumentos señalados, coincidentes con los vertidos en el proyecto original de la Comisionada Ponente - el cual no fue respaldado por la mayoría de los integrantes del Pleno-, es que se presenta voto disidente por considerar que se debió **revocar** la clasificación invocada por la PGR con fundamento en el artículo 14, fracciones I y III de la *LFTAIPG*, a fin de que se proporcionara una **versión pública de la averiguación previa relativa a la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando, Tamaulipas en 2010, por tratarse de un caso de violaciones graves a derechos humanos.**

Esta Ponencia comparte los razonamientos vertidos en el proyecto de resolución original que presentó la Comisionada Ponente tendientes a la apertura de esta información, porque considera también que se actualizaban los criterios cuantitativos y cualitativos que se señalan en la tesis de la SCJN para valorar la existencia de violaciones a derechos humanos en forma grave, ya que aun y cuando no se tienen elementos suficientes para afirmar o negar con toda certeza que hubo participación de agentes estatales en la comisión de dichas transgresiones a prerrogativas fundamentales, sí es posible advertir la reiteración de actos de violencia por parte del crimen organizado que están ocurriendo de manera constante en el país que ponen en evidencia la incapacidad del Estado mexicano para establecer políticas públicas y medidas eficientes y eficaces de combate contra este fenómeno delictivo que garanticen la seguridad de la sociedad en general, y en lo particular de grupos vulnerables como son los migrantes, lo que se traduce en una **actitud de tolerancia de dicho Estado.**

La publicidad de esta averiguación previa hubiera contribuido de manera trascendente a la transparencia y rendición de cuentas del actuar de los órganos del Estado, ya que al tratarse de un caso en el que existen violaciones a derechos humanos, se debe priorizar sin duda su máxima publicidad, pues resulta fundamental que la ciudadanía cuente con información de este tipo de casos para que esté en posibilidad de exigir su esclarecimiento y de evaluar la responsabilidad de los agentes estatales, para verificar si éstos incurrieron en omisiones o en actitudes pasivas que permitieran agresiones constantes del crimen organizado contra las personas, sin garantizar su derecho a la seguridad, en específico de los migrantes.

Es de suma importancia favorecer el principio de máxima publicidad cuando se trata de investigaciones a violaciones graves en materia de derechos humanos pues conocer toda la información relacionada con investigaciones de esta clase contribuye a reducir los niveles de desconfianza social que existen en México, promueve una mayor participación ciudadana y coadyuva en la construcción de un país democrático.

Respetuosamente



Ángel Trinidad Zaldívar
Comisionado