

TRANSPARENCIA INTERMITENTE

LOS RECURSOS DE REVISIÓN DEL IFAI / INAI

EN MATERIA DE SEGURIDAD Y JUSTICIA

(2003 – 2015)

inai

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la
Información y Protección de Datos Personales

TRANSPARENCIA INTERMITENTE

Los recursos de revisión del IFAI/INAI
en materia de seguridad y justicia (2003 – 2015)

ARTICLE 19. Oficina para México y Centroamérica

ARTICLE 19. Oficina para México y Centroamérica agradece los valiosos insumos de análisis e investigación elaborados por Silvano Cantú Martínez así como los relevantes aportes de Guadalupe Barrena Aguilar.

Este trabajo fue realizado gracias al generoso apoyo de William and Flora Hewlett Foundation.



La presente obra se respalda en una licencia de Creative Commons Atribución– Licenciamiento Recíproco 2.5 México. La reproducción de este material está permitida a través de cualquier medio y alentada siempre que se respete el crédito de los autores y la organización.



ARTICLE 19 promueve el uso de un lenguaje no discriminatorio y/o sexista. La violencia contra las y los periodistas en México, posee particularidades insoslayables de acuerdo a la identidad de género de las víctimas. Ofrecemos una disculpa a las personas y lectores si en el presente informe empleamos genéricos para referirnos a cada persona.

Cuidad de México
Octubre 2016

CONTENIDOS

08 INTRODUCCIÓN

10 NOTA METODOLÓGICA

- a. Datos empleados en el estudio
- b. Tiempo que abarca el universo de resoluciones analizado
- c. Instituciones analizadas (sujetos obligados)
- d. Elección de resoluciones analizadas en lo cualitativo
- e. Comisionadas y Comisionados, siglas y acrónimos empleados en el estudio

14 1. Coordinadas conceptuales

- 1.1 El derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad
- 1.2 El régimen de recursos de revisión en materia de acceso a la información en el IFAI
- 1.3 Sobre la forma general del recurso de revisión
 - 1.3.1 El recurso de revisión como caja transparente (condicionada)
 - 1.3.1.1 Test fundamento – motivo y prueba de daño
 - 1.3.1.2 Estrategias de opacidad a través del diseño del recurso
 - 1.3.1.3 Pautas de interpretación, prueba de interés público y análisis casuístico

23 2. Panorama del acceso a la información en materia de seguridad y procuración de justicia (2003-2015)

- 2.1 Decisiones de los sujetos obligados que motivaron la interposición del recurso en relación con los destinos de la revisión (confirma, revoca, modifica, sobresee o desecha)
 - 2.1.1 Sentidos de las resoluciones del IFAI sobre las decisiones de los sujetos obligados (2003 – 2015)
 - 2.1.2 Sentidos de las resoluciones por sujeto obligado, IFAI (2003 – 2015)
 - 2.1.2.1 Sentidos de las resoluciones por año, IFAI (2003 – 2015)
 - 2.1.2.2 Inexistencia de la información
 - 2.1.2.3 Clasificación de información
 - 2.2 Debates: votos particulares y disidentes (2003 – 2015)
 - 2.2.1 Los debates por sentido de las resoluciones

32 3. El tablero de dos botones: interés público vs. máxima publicidad a través de las diversas configuraciones del Pleno

- 3.1 El desempeño de las configuraciones del Pleno: volumen y sentido de las resoluciones
 - 3.1.1 Total de resoluciones a través de las configuraciones del Pleno
 - 3.1.2 El sentido de las resoluciones a través de las configuraciones del Pleno
- 3.2 Integración y momentos destacados en la argumentación a través de las configuraciones del Pleno del IFAI (2003 – 2015)
 - 3.2.1 Primera y segunda configuraciones
 - 3.2.1.1 Participación de las comisionadas y los comisionados en lo individual
 - 3.2.1.2 Discusiones, argumentos y modelos de interpretación destacados
 - 3.2.1.2.1 Inexistencia de información y clasificación de averiguaciones previas
 - 3.2.1.2.2 Negativa por clasificación e inexistencia de información en relación con la jurisdicción militar y la Guerra Sucia

- 3.2.2** Tercera y cuarta configuraciones
 - 3.2.1.1** Participación de las comisionadas y los comisionados en lo individual
 - 3.2.1.2** Discusiones, argumentos y modelos de interpretación destacados
 - 3.2.1.2.1** Sobre el nombre y la protección de datos personales: dos votos
 - 3.2.1.2.2** Criterios cambiantes: el debate sobre la extensibilidad del riesgo a la identificación de personal operativo en labores de seguridad pública y la difusión de su fotografía
 - 3.2.1.2.3** Migración china y argumentación barroca
- 3.2.3** Quinta y sexta configuraciones
 - 3.2.3.1** Participación de las comisionadas y los comisionados en lo individual
 - 3.2.3.2** Discusiones, argumentos y modelos de interpretación destacados
 - 3.2.3.2.1** Acceso a averiguaciones previas
 - 3.2.3.2.2** Un precedente del CISEN como Criterio o6/og
- 3.2.4** Séptima y octava configuraciones
 - 3.2.4.1** Participación de las comisionadas y los comisionados en lo individual
 - 3.2.4.2** Discusiones, argumentos y modelos de interpretación destacados
 - 3.2.4.2.1** El concepto de seguridad interior y la transparencia
- 3.2.5** Novena y décima configuraciones
 - 3.2.5.1** Participación de las comisionadas y los comisionados en lo individual
 - 3.2.5.2** Discusiones, argumentos y modelos de interpretación destacados
 - 3.2.5.2.1** Excepciones generales de reserva, especialidad de la LFTAIPG y positivismo constitucional
 - 3.2.5.2.2** Estadística georreferenciada sobre personas muertas o detenidas en operativos de combate al narcotráfico realizados por la Marina
- 3.2.6** Décima primera y Décima segunda configuraciones
 - 3.2.6.1** Participación de las comisionadas y los comisionados en lo individual
 - 3.2.6.2** Discusiones, argumentos y modelos de interpretación destacados
 - 3.2.6.2.1** La masacre de San Fernando y el requisito de la previa calificación de la gravedad de violaciones de derechos humanos
- 3.2.7** Décima tercera configuración
 - 3.2.7.1** Participación de las comisionadas y los comisionados en lo individual
 - 3.2.7.2** Discusiones, argumentos y modelos de interpretación destacados
 - 3.2.7.2.1** Algunas actuaciones del último IFAI con respecto a los hechos de Ayotzinapa
- 3.3** La formalización de la lógica de la “caja transparente”: la Ley General de Transparencia y Acceso a la información Pública y el voto en el primer pleno del INAI
 - 3.3.1** Recursos de revisión en materia de seguridad y justicia resueltos por el INAI
 - 3.3.1.1** Participación de las comisionadas y los comisionados en lo individual
 - 3.3.1.3** Discusiones, argumentos y modelos de interpretación destacados
 - 3.3.1.3.1** El debate sobre Tlatlaya

66 **NOTA DE CONCLUSIÓN**

68 **ANEXO 1:**
Anexo estadístico

98 **ANEXO 2:**
Fundamento y marco normativo mínimo aplicable a cada configuración del pleno



INTRODUCCIÓN

“ Estas problemáticas se agudizan especialmente en situaciones de crisis como la que vive México hace ya una década. ”

La transparencia y la rendición de cuentas son esenciales a los sistemas de justicia y seguridad en una democracia auténtica. Dicho de otro modo, la opacidad de las instituciones civiles o castrenses que persiguen la permanencia del Estado, la salvaguarda de la seguridad de las personas y su acceso a la justicia, es un síntoma clásico de autoritarismo que limita las posibilidades de desplegar controles verticales u horizontales en áreas cuyo manejo discrecional impacta frontalmente en el ejercicio real de los derechos humanos de toda persona y comprometen – además – la independencia de las instituciones encargadas de garantizar la justicia.

Estas problemáticas se agudizan especialmente en situaciones de crisis como la que vive México hace ya una década. En el país, ésta se ha manifestado, por una parte, en el incremento constante de la incidencia delictiva, así como, por otra parte, en el incremento sostenido de quejas y denuncias por violaciones de derechos humanos, muchas de ellas en el marco de políticas que se presumen diseñadas con el fin de contrarrestar el delito y la violencia. Las espirales de violencias desencadenadas por esta doble lógica son conocidas y parecen confirmar la opinión conforme a la cual la violencia produce más violencia.

De ahí la importancia de medir puntualmente el desempeño de las instituciones que deben fungir como garantes del acceso a la información de las instituciones de seguridad y procuración de justicia en México. Con todo, a la fecha esta tarea sigue siendo un pendiente. No se ha dimensionado a ctualidad el impacto del rendimiento de organismos como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos (INAI) como controles del comportamiento del Estado en conjunto, encargados no solamente de tramitar expedientes, sino sobre todo de producir incentivos para lograr, en conjunto con otros, la viabilidad de una mínima normalidad democrática.

¿Qué papel jugó el otrora IFAI –y está jugando ahora el INAI– ante la expectativa democratizadora que se cifró en la institución, sobre todo cuando la realidad saltó de una incierta alternancia partidista a una triple crisis económica, de seguridad y derechos humanos?

Este estudio busca comenzar a colmar el vacío que abre la ausencia de estudios en el tema, pero –se subraya– apenas comenzar. Si logra convertirse en una invitación a seguir profundizando en el tema, y tal invitación es aceptada, el estudio habrá cumplido su propósito.

Finalmente, pero no menos importante, ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica agradece los valiosos insumos de análisis e investigación elaborados por el Maestro Silvano Cantú Martínez, así como los relevantes aportes de la Maestra Guadalupe Barrena Aguilar.

NOTA METODOLÓGICA

A. DATOS EMPLEADOS EN EL ESTUDIO

El presente estudio se ha elaborado a partir de la base de datos del IFAI/INAI, específicamente la matriz de datos entregada por el INAI a ARTICLE 19 mediante oficio INAI/CAI/DGCV/500/15 de 29 de junio de 2015, correspondiente a la solicitud de información con número de folio 067380001611215, que incluye el registro de 67,839 resoluciones a recursos de revisión procesados por el IFAI/INAI entre junio de 2003 y diciembre de 2015, correspondientes a las 246 instituciones y dependencias incorporadas al sistema INFOMEX a la fecha de solicitud, desglosados bajo los siguientes rubros:

- × Año de interposición del recurso
- × Nomenclatura (del expediente, por ejemplo "1/03")
- × Expediente (por ejemplo, "1")
- × Número de folio de la solicitud (por ejemplo "0000000000001")
- × Fecha de ingreso de la solicitud
- × Tipo de información solicitada (información pública, datos personales o corrección de datos personales)
- × Fecha de respuesta terminal
- × Tipo de respuesta terminal (respuesta del sujeto obligado a la solicitud: entrega de información por vía electrónica, negativa por ser de carácter reservado o confidencial, inexistencia, etc.)
- × Fecha oficial de la solicitud
- × Fecha respuesta Autoridad
- × Dependencia/Entidad
- × Fecha de interposición
- × Mes
- × Comisionado o comisionada ponente
- × Fecha de votación en Pleno
- × Año de resolución
- × Mes de resolución
- × Sentido de la resolución (confirma, modifica, desecha, sobresee, no presentado, desistimiento, extemporáneo, etc.)
- × Tipo de resolución (fondo o forma).

Los datos relativos al período que comprende del 30 de junio al 31 de diciembre de 2015, incluidos en el estudio, se obtuvieron directamente de la página de la herramienta de consulta del INAI.¹

Las resoluciones etiquetadas como de "fondo" en la base de datos corresponden a las resueltas mediante confirmación, revocación o modificación, en los términos del artículo 56 de la derogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), en tanto que las de "forma", a los artículos 57 y 58, relativos al sobreseimiento y desechamiento de recursos por ser improcedentes, extemporáneos o adolecer de otros requerimientos formales. En este estudio se contabilizaron todos los recursos, pero sólo se analizaron en lo cualitativo las resoluciones de fondo.

B. TIEMPO QUE ABARCA EL UNIVERSO DE RESOLUCIONES ANALIZADO

El estudio abarca doce años, dividido en dos períodos: primeramente, del 12 de junio de 2003 cuando se interpuso el primer recurso de revisión ante el IFAI hasta el 5 de mayo de 2015, cuando el IFAI como tal resolvió el último recurso de revisión que se le presentó; en segundo término, el estudio se extiende a los primeros meses del INAI, del 6 de mayo de 2015 hasta el final de ese mismo año.

En el marco de ese período se analiza el trabajo de dieciocho comisionadas y comisionados en las trece distintas configuraciones que tuvo el Pleno del IFAI, y la primera configuración del INAI, aún vigente, e idéntica en conformación a la última del IFAI.

Para medir frecuencias de resolución por años, como se ve en el anexo estadístico y en el capítulo 2, se tomó como referente la fecha del expediente, que es el mismo que aparece en el sistema de consulta de recursos de revisión del INAI, en su portal web. Ese año se corresponde por regla con el año del expediente.

En el caso de las resoluciones con debates (votos particulares o disidentes) y para la distribución de las resoluciones a través de las diversas configuraciones del Pleno, como se leerá en el apartado 2.2 y el capítulo 3, se tomó el año de la resolución, por ser el que aporta datos relevantes para medir el momento en el que, en sesión del Pleno, se adopta la decisión que está sujeta a análisis.

Desde luego, coinciden los totales de las tablas de frecuencia y gráficos derivados de ambos criterios temporales utilizados.

C. INSTITUCIONES ANALIZADAS (SUJETOS OBLIGADOS)

Un criterio de aproximación a temáticas relativas a seguridad y justicia en el marco de las resoluciones del IFAI/INAI que se empleó en este estudio fue la delimitación del enfoque a determinadas instituciones cuyos mandatos corresponden directamente con asuntos relativos a la seguridad nacional, la seguridad pública y la procuración de justicia.

En el análisis de resoluciones se privilegió la selección de aquellas que tuvieran relación directa con esas funciones, más que con sus asuntos administrativos o de otra índole. Es importante destacar este punto, debido a que las instituciones de seguridad y justicia no agotan todos los asuntos relacionados a estas materias (aunque concentran la mayor parte de ellos), y por otra parte, el estudio busca explicar el rendimiento del recurso sobre las materias de los sectores seguridad y justicia por sí mismas, más que sobre las instituciones que las conforman.

Las instituciones analizadas son:

- × **CISEN** Centro de Investigación y Seguridad Nacional
- × **INM** Instituto Nacional de Migración
- × **PF** Policía Federal, antes Policía Federal Preventiva
- × **PGR** Procuraduría General de la República
- × **SEDENA** Secretaría de la Defensa Nacional
- × **SEMAR** Secretaría de Marina
- × **SSP** Secretaría de Seguridad Pública
- × **SESNSP** Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

En tanto la fecha en que finaliza el presente estudio es anterior a la plena vigencia de la Ley General de Transparencia (05 de mayo de 2016), y por ende el INAI aún carecía de competencia sobre los tres poderes de la Unión y los órganos constitucionalmente autónomos, sólo se contemplan autoridades vinculadas con las materias dentro del Poder Ejecutivo Federal.

D. CRITERIOS DE ELECCIÓN DE RESOLUCIONES PARA EL ANÁLISIS CUALITATIVO

A lo largo del capítulo 3, al evaluar el rendimiento de las diversas configuraciones del Pleno, se incluyó una sección titulada "Discusiones, argumentos y modelos de interpretación destacados" en la cual se discuten dos o más resoluciones que se estimaron emblemáticas del tipo de argumentación e interpretación puestos en juego por los comisionados y las comisionadas durante cada período revisado.

Con todo, las resoluciones que forman parte de las mencionadas secciones no son exhaustivas ni pueden estimarse como modelos únicos de la argumentación o interpretación empleadas en todas y cada una de las resoluciones del período, aunque pueden considerarse como representativas de la calidad de las reacciones del Instituto frente a temas sensibles en la agenda pública, o bien, de criterios que posteriormente tendieron a estandarizarse, al menos por la vía de la adopción de los llamados "Criterios emitidos por el IFAI".

En todo caso, se aclara que las resoluciones seleccionadas no fueron tomadas aleatoriamente del universo de casos, sino que fueron elegidas conforme a los siguientes criterios:

- × Resoluciones contra las cuales se dirigieron votos disidentes o particulares (que aquí llamamos "resoluciones con debate")
- × Resoluciones derivadas de solicitudes de información sobre violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad
- × Resoluciones derivadas de solicitudes de información sobre asuntos relacionados a personajes públicos (por ejemplo, solicitudes de averiguaciones previas o de desempeño de titulares de dependencias y entidades gubernamentales de los sectores de seguridad y justicia)
- × Resoluciones citadas como precedentes en los "Criterios emitidos por el IFAI".²

E. COMISIONADAS Y COMISIONADOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS EMPLEADOS EN EL ESTUDIO:

Se ofrece la relación de los nombres e iniciales utilizadas en el estudio de los dieciocho Comisionadas y Comisionados cuyo trabajo fue estudiado para integrar este informe.

- × **AGR** Alonso de la Veracruz Gómez Robledo Verduzco
- × **HAA** Horacio Aguilar Álvarez de Alba
- × **JPGA** Juan Pablo Guerrero Amparán
- × **JOLP** José Octavio López Presa
- × **MML** María Marván Laborde
- × **ALI** Alonso José Ricardo Lujambio Irazábal
- × **JPM** Jacqueline Peschard Mariscal

² Disponibles en: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Criterios-emitidos-por-el-IFAI.aspx>

- × **ATZ** Ángel Trinidad Zaldívar
- × **MEPJ** María Elena Pérez Jaén Zermeño
- × **SAC** Wanda Sigrid Artz Colunga
- × **GLR** Gerardo Laveaga Rendón
- × **ACG** Areli Cano Guadiana
- × **FJAL** Francisco Javier Acuña Llamas
- × **JSS** Joel Salas Suárez
- × **MPKV** María Patricia Kurczyn Villalobos
- × **OMGF** Oscar Mauricio Guerra Ford
- × **RMC** Rosendoevgeny Monterrey Chapov
- × **XPM** Ximena Puente Mora

De igual modo, conviene señalar que a lo largo del estudio se referirá con la sigla "IFAI" al Instituto Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; "INAI", al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Se referirá con el acrónimo "LFTAIPG" a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, vigente desde el 12 de junio de 2003 hasta el 8 de mayo de 2016; y "LGTAIP", a la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, vigente a partir del 6 de mayo de 2015.

1 COORDENADAS CONCEPTUALES

1.1

El derecho de acceso a la información y el principio de máxima publicidad

Toda persona es titular del derecho a buscar, recibir y difundir toda información de carácter público que se encuentre en poder de autoridades del Estado, o –a partir de la reforma constitucional de 2014³– de cualquier persona física o moral, incluidos los partidos políticos, órganos autónomos, fondos y fideicomisos públicos, sindicatos, y en general, aquellos que reciban y ejerzan recursos públicos o realicen actos de autoridad en el ámbito federal, estatal o municipal.

El derecho a la información se incorporó formalmente al derecho positivo mexicano –sin mayores garantías para su realización– en 1977, cuando se incluyó al Artículo 6º constitucional la fórmula “[...] el derecho a la información será garantizado por el Estado”.⁴ Sobre esa piedra se edificó el IFAI veinticinco años después, tomando los pormenores de su vida institucional de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIG), de 11 de junio de 2002.⁵

A la vuelta de un lustro,⁶ el marco constitucional del acceso a la información se redimensionó con la inclusión de los principios y bases para garantizar ese derecho, puntualizando, por una parte, a) que las excepciones a la publicidad de la información debían ser temporales y motivadas solamente en razón del interés público, y por otra, b) que en la interpretación del derecho debía prevalecer el principio de máxima publicidad. De igual modo, la reforma de julio de 2007 constitucionalizó la protección de datos personales, el derecho a la rectificación de los mismos y la gratuidad del acceso a la información.

Casi siete años después, el 7 de febrero de 2014, las restricciones constitucionales al derecho de acceso a la información se ampliaron, al contemplarse como una razón adicional para su reserva el posible daño a la seguridad nacional. Si bien dicha causal de reserva se hallaba ya contemplada en el Artículo 13 fracción I de la LFTAIG, la reforma dotó a esa disposición de la máxima jerarquía normativa.

Como se ha dicho antes, una pretensión del derecho mexicano a la información es que la inexistencia y la clasificación de información sean la excepción. Con todo, el derecho de acceso a la información no es absoluto, ya que pueden oponérsele límites con el fin de proteger que su ejercicio redunde en la posible vulneración de otros derechos. Pero las limitaciones no pueden ser fijadas arbitrariamente.

Para aplicar una excepción a la publicación de información es necesario que ella se encuentre definida en una ley y que atente contra la seguridad nacional, la estabilidad económica, la salud pública, la seguridad y el orden públicos, y que sea necesaria para la consolidación democrática (información reservada).

Asimismo, se podrá restringir el derecho de acceso a la información si su publicidad supone injerencias indebidas a la vida privada de las personas o sus datos personales (información confidencial).

La legalidad y la prueba de necesidad de la excepción deben aplicarse bajo el principio de interpretación conocido como “máxima publicidad”, de tal modo que se clasifique la información como reservada solamente como un recurso de extrema ratio, dando para cada caso una prueba de daño⁷ que haga razonable la reserva. Esta prueba de daño implica también que corresponde a la autoridad que da la negativa la carga de proveer elementos para motivar su decisión.

³ Decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de febrero de 2014, disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332003&fecha=07/02/2014 (consultado en enero de 2016).

⁴ Decreto de reforma publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de diciembre de 1977, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_05dic77_ima.pdf (consultado en diciembre de 2015).

⁵ Original disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lftaipg/LFTAIPG_orig_11jun02.pdf (consultado en octubre de 2015).

⁶ Decreto de reforma constitucional de 20 de julio de 2007, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_174_20jul07_ima.pdf (consultado en octubre de 2015).

⁷ Como referencia, ver: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2012, Amparo en revisión 699/2011, disponible en: <http://www.2scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=132394>

1.2

El régimen de recursos de revisión en materia de acceso a la información en el IFAI

De este modo, la autoridad, al interpretar cualquier solicitud de información debe considerar que ésta le pertenece al particular y ponderar si puede afectar algún otro derecho protegido por la Constitución o tratado internacional. En todo caso, el punto central de la actuación de la autoridad consiste en que, en caso de duda sobre la certeza de que dicha posible afectación se verifique, debe publicar la información.

Quien solicita información a una institución pública puede hallarse frente a una respuesta que le sea insatisfactoria. Conforme a los artículos 49 y 50 de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, que estuvieron en vigor y se mantuvieron exentos de modificación durante casi la totalidad del período que se estudia en este documento, se detallaba que la persona solicitante podía interponer recurso de revisión ante el órgano garante federal sobre la información o la negativa de información de la institución, en el plazo de quince días posteriores a la notificación.

Los artículos de mérito referían entre las razones de procedencia del recurso de revisión, las siguientes:

1. El sujeto obligado notifica a la persona solicitante la negativa de acceso a la información (por ejemplo, por considerar que ésta es reservada o confidencial, o por estimar que consta en fuentes de consulta pública información suficiente sobre lo solicitado, o que la información requerida no corresponde al marco de obligaciones estipuladas por la legislación en materia de acceso a la información, o bajo cualquier otro argumento que a juicio de la persona solicitante carezca de fundamento, motivación o ambas) (artículo 49);
2. El sujeto obligado declara la inexistencia de los documentos solicitados (artículo 49);
3. El sujeto obligado no entrega los datos personales solicitados o lo hace de manera – dice la Ley – “incomprensible” (o, cabe añadir, incompleta) (artículo 50 fracción I);
4. El sujeto obligado se niega a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales (artículo 50 fracción II);
5. La persona solicitante no está conforme con el tiempo, costo o modalidad de entrega (artículo 50 fracción III); o
6. La persona solicitante considera que la información entregada es incompleta o no corresponde a la información requerida en la solicitud (artículo 50 fracción IV).

Es importante destacar que en este repertorio de supuestos, la procedencia del recurso no se reducía a la respuesta del sujeto obligado ni a los argumentos que éste presenta para motivar su respuesta, sino que incluye también la posibilidad de que la persona solicitante manifieste una posición de inconformidad con la respuesta dada, indistintamente de sus razones y de que se haya entregado o no la información solicitada (como ocurría en la causales de procedencia establecidas por las fracciones III y IV del artículo 50, y subsiste tácitamente entre las causales que fija la legislación vigente).

1.3

Sobre la forma general del recurso de revisión

Si entendemos los recursos de revisión como una cadena de instrucciones o algoritmos, ellos consistirían básicamente en el dispositivo de procesamiento de un *input* (estímulo o insumo), que consta en el recurso interpuesto, dando por *output* o respuesta la resolución del IFAI. El dispositivo como tal se encontró regulado por el artículo 55, y en general, por el capítulo IV del Título Segundo de la LFTAIPG. La analogía con la forma del algoritmo y sus elementos debe ser visto aquí sólo a manera de analogía sobre la lógica conforme a la que opera el recurso.

El *input* en los recursos de revisión consta de dos elementos:

1. El primero es el estímulo que aporta la persona recurrente al activar el dispositivo, lo cual ocurre cuando manifiesta su desacuerdo con la respuesta dada por el sujeto obligado a la solicitud de acceso a la información, en los términos de los artículos 49 y 50 de la LFTAIPG.
2. El segundo componente, el insumo primario susceptible al análisis técnico – jurídico, es justamente la decisión del sujeto obligado, la cual, para que pueda proceder como *input* en el recurso, debió consistir en la entrega de información que no satisfizo el requerimiento, o negativa de información por haberla estimado reservada o confidencial, o declaración de inexistencia de la información, entre otras posibilidades.⁸

NORMAS BÁSICAS QUE REGULAN LOS SUPUESTOS DE PROCEDENCIA DE LAS CALIFICACIONES DE RESERVADA O CONFIDENCIAL DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA (ANALIZADAS EN ESTE ESTUDIO)

A. MOTIVOS DE RESERVA (ARTÍCULO 13 LFTAIPG)	B. OTROS MOTIVOS DE RESERVA (ARTÍCULOS 14, 18 LFTAIPG)	C. RESERVA CONTEMPLADA EN OTRAS NORMATIVIDADES
A1 Riesgo de daño a la seguridad nacional (LFTAIPG 13. I)	B1 Reserva por disposición expresa de una Ley (LFTAIPG 14. I)	C1 Datos obtenidos mediante intervención de comunicaciones por el CISEN (LSN. 42)
A2 Riesgo de daño a la seguridad pública (LFTAIPG 13. I)	B2 Reserva por tratarse de averiguaciones previas (LFTAIPG 14. III)	C2 C2. Reserva absoluta de averiguaciones previas (CFPP. 16)
A3 Riesgo de daño a la defensa nacional (LFTAIPG 13. I)	B3 Reserva por tratarse de expedientes de procedimientos administrativos inconclusos (LFTAIPG 14. IV)	C3 Información que implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia para la Seguridad Nacional (LSN. 51. I)
A4 Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona (LFTAIPG 13. IV)	B4 Reserva por hallarse en fase deliberativa (LFTAIPG 14. VI)	C4 Información cuya revelación pueda ser utilizada para actualizar o potenciar una amenaza (LSN. 51. II)
A4a Riesgo de daño a la presunción de inocencia	B5 Información calificada como confidencial por particulares (LFTAIPG, 18. I)	C5 Información en documentos del CISEN que lesione la privacidad, la dignidad de las personas o revelen datos personales (LSN. 64)
A4b Riesgo de daño al derecho a la honra, reputación y/o privacidad	B6 Datos personales que requieran consentimiento para su difusión (LFTAIPG, 18. II)	
A5 Perjuicio a las actividades de prevención o persecución de los delitos (LFTAIPG 13. V)	B7 Riesgo de daño a las funciones de personal de seguridad en funciones operativas (Excepción al criterio 06/09)	
A6 Perjuicio a las operaciones de control migratorio (LFTAIPG 13. V)		
A7 Perjuicio a las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado (LFTAIPG 13. V)		

Ahora bien, para que el *input* pueda ser procesado bajo las reglas que estructuran al recurso de revisión, es necesario que se correspondan con alguna de las normas contenidas en la legislación de mérito (que pueden ser causas legítimas de reserva o confidencialidad de información, contempladas en las ocho fracciones de los artículos 13, 14 y 18, así como en sus respectivos subelementos y excepciones) o bien, aspectos relativos a la modalidad, plazo u otros aspectos formales de la respuesta del sujeto obligado, o incluso, un desacuerdo con una alegada inexistencia de información, es decir, no se trata de un *input* indeterminado, sino que siempre se corresponde con una norma o fundamento que determina el tipo de decisiones capaces de ser procesadas a través del dispositivo.

Otro tanto puede decirse de los *outputs* o respuestas, regulados por los artículos 56⁹ a 58 de la Ley, y que consisten en la resolución del IFAI en el sentido de a) dar confirmación a la reserva o calificación de confidencialidad de la información en los términos del Comité del sujeto obligado (artículo 56 fracción II), b) que se ordene su revocación (artículo 56 fracción III); c) que se ordene al Comité de Información del sujeto obligado la modificación de su decisión, o la reclasificación de la información dada; d) que el recurso se deseché por improcedente, en los términos del artículo 57;¹⁰ o e) que sea sobreseído, conforme al artículo 58.¹¹

Para efectos de este estudio interesan los datos aportados por las resoluciones del IFAI sobre todo en la medida en que arrojan información relevan-

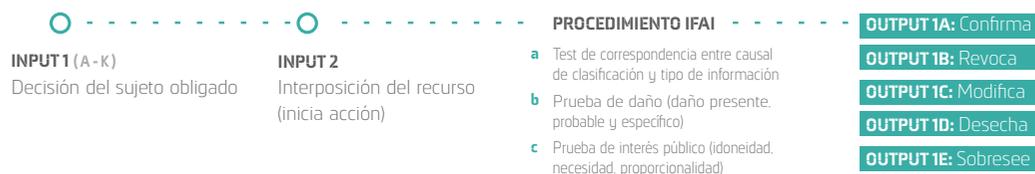
⁸ El detalle sobre los tipos de decisión del sujeto obligado se enlistan en el capítulo 2 apartado 2.1 de este estudio.

⁹ Artículo 56. Las resoluciones del Instituto podrán:

I. Desechar el recurso por improcedente o bien, sobreseerlo; II. Confirmar la decisión del Comité; o III. Revocar o modificar las decisiones del Comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales, que reclasifique la información o bien, que modifique tales datos.

¹⁰ Artículo 57. El recurso será desechado por improcedente cuando: I. Sea presentado, una vez transcurrido el plazo señalado en el Artículo 49; II. El Instituto haya conocido anteriormente del recurso respectivo y resuelto en definitiva; III. Se recurra una resolución que no haya sido emitida por un Comité; o IV. Ante los tribunales del Poder Judicial Federal se esté tramitando algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente.

¹¹ Artículo 58. El recurso será sobreseído cuando: I. El recurrente se desista expresamente del recurso; II. El recurrente fallezca o tratándose de personas morales, se disuelva; III. Cuando admitido el recurso de impugnación, aparezca alguna causal de improcedencia en los términos de la presente ley; o IV. La dependencia o entidad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que el medio de impugnación quede sin efecto o materia.



te sobre el momento intermedio, que consiste propiamente en las operaciones de revisión efectuadas por el IFAI, de tal manera que pueda evaluarse la transparencia y efectividad del mecanismo.

1.3.1

El recurso de revisión como caja transparente (condicionada)

Lo que ocurre en medio del *input* y la resolución del órgano garante es una "caja" (el procesamiento), que puede ser "opaca" o "transparente". Tratándose de transparencia y acceso a la información pública sería una paradoja que la lógica mediante la cual opere el procedimiento natural para garantizarla fuera opaca. Así sería, por ejemplo, si se desconocieran las reglas, momentos y figuras que rigen el procedimiento y las personas comisionadas resolvieran los recursos de revisión mediante pautas y criterios arbitrarios y desconocidos. Sin embargo, la lógica conforme a la cual se opera la revisión se encuentra regulada en sus generalidades en documentos públicos, que son las normas, reglamentos, lineamientos, jurisprudencia y demás fuentes de derecho a la información consignadas en instrumentos de derecho positivo interno o internacional.

Cabe destacar, sin embargo, que las herramientas puntuales de revisión, como son el *test* de correspondencia entre fundamento y motivo de reserva o confidencialidad, la prueba de daño sobre información reservada y la prueba de interés público, de las que se hablará más adelante, no constaron en ningún momento de la vida del IFAI en la normatividad principal (particularmente en la LFTAIPG, ni en la Ley de Protección de Datos Personales) sino someramente en el artículo 27 del Reglamento y en los Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de la Información de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal de 2003.

Lo anterior no necesariamente pone en entredicho la transparencia del dispositivo procedimental, sino el peso vinculante que se dio a su herramienta argumentativa típica, lo cual dejó la lógica de revisión en todo momento del IFAI en posición de desventaja frente a fuentes de derecho con superioridad jerárquica y eventualmente incompatibles con el principio de máxima publicidad. Este primer elemento, sin contar las diversas estrategias de opacidad –a las que se hace referencia más adelante– condicionaron la transparencia de la "caja" recursiva, la convirtieron en un dispositivo intermitentemente opaco y transparente, dependiendo casi por entero de la voluntad política de las comisionadas y los comisionados.

Es imposible determinar con la sola referencia a los datos duros si el amplio margen de discrecionalidad de que gozaron las comisionadas y comisionados durante la era IFAI se convirtió en una puerta para el ingreso de contrabando de intereses políticos o gubernamentales ajenos a la transparencia, pero es indudable que se verificaron las condiciones para que el riesgo se consumara.

En la actualidad, el déficit de jerarquía normativa de la prueba de daño o la prueba de interés público parece haberse superado finalmente mediante su elevación a nivel de ley en la LGTAIP. Seguramente en algunos años podremos estudiar si este reposicionamiento formal efectivamente impactó en el desempeño del Instituto a través de los recursos de revisión.

En tanto, frente al condicionamiento de que adoleció el IFAI, es relevante reconstruir las condiciones normativas y las formas del procedimiento mismo que tuvieron vigor mientras perduró la LFTAIPG, en busca de elementos tanto de riesgo de opacidad como de oportunidad de transparencia, que estuvieron disponibles a las comisionadas y los comisionados entre junio de 2003 y mayo de 2015. Se identifican algunos de estos elementos a partir del análisis del diseño del *test* de correspondencia fundamento – motivo, del recurso de revisión y de la prueba de daño.

1.3.1.1 Test fundamento motivo y prueba de daño

La estructura del *test* de correspondencia entre los motivos y fundamentos que permiten calificar de reservada o confidencial la información gubernamental debería confirmar el carácter transparente de la lógica mediante la cual se producen las resoluciones, y con ello la operación de revisión por parte del IFAI. Aunado al examen de correspondencia de las causales invocadas por el sujeto obligado, y de alguna manera condicionado a la verificación de la misma, se encuentra un *test* de coherencia entre la reserva o confidencialidad y los motivos por los cuales se estima que su revelación podría afectar alguno de los bienes jurídicos resguardados por las causales de calificación, a saber, la llamada “prueba de daño”.

Este examen exige al sujeto obligado demostrar que la reserva es procedente por estimarse que la difusión de determinada información efectivamente puede causar un daño presente, probable y específico bajo las causas contempladas en la legislación.¹² La única condición para que la prueba de daño sea un elemento efectivo para transparentar la lógica de la revisión es que los tipos de insumos y respuestas se encuentren plasmados en normas claras y públicas, que puedan aplicarse sin ambigüedad alguna a cada caso concreto, y que dichas normas sean fieles al espíritu original de la LFTAIPG.

1.3.1.2 Estrategias de opacidad a través del diseño del recurso

Ahora bien, el análisis de validez de las causales de reserva y la prueba de daño se volverían ilusorios e irrelevantes para transparentar la operación de revisión (conexión evidente y suficiente entre causales de reserva, análisis de riesgos de daño y fundamento normativo), y por ello deben estimarse como herramientas condicionadas, si se verifica una o más de las siguientes siete estrategias de detrimento del principio de máxima publicidad:

- × **Manipulación de las causales de reserva:** si las normas –sea la LFTAIPG u otras que se extiendan sobre la materia– maximizaran los supuestos de reserva, ya porque exceden las causales previstas originalmente en la LFTAIPG, o porque atribuyen a las causales originales una amplitud mayor a la razonable;
- × **Opacidad hermenéutica:** si las pautas de interpretación de las normas que determinan la validez de los insumos y productos fueren indeterminadas o se decidiera sobre la interpretación de los términos y sus relaciones al interior de una causal de reserva de un modo arbitrario, subjetivo o ajeno al principio de máxima publicidad de la información;
- × **Serialización:** esta estrategia se verificaría al crearse un sistema de precedentes si las relaciones entre motivo, fundamento y riesgo de daño se aplicaran de manera invariable a todos los casos sucesivos sin estimar las diferencias pertinentes que les correspondiesen, como si se tratara de una lógica reducible a sus aspectos formales o mecánicos, haciendo de la revisión un proceso serial o automatizado sin relación con el caso concreto;
- × **Desigualdad procesal:** si el nivel de dominio técnico sobre los fundamentos, motivaciones y su conexión se volviera un impedimento para que cualquier persona pudiera ejercitar de manera efectiva su derecho de acceso a la información frente a expertos en el manejo del marco normativo y el proceso desde las instituciones públicas;

¹² Las causas y algunos de sus diversos alcances pueden hallarse sobre todo en el artículo 13 de la LFTAIPG y en los Lineamientos Generales, especialmente los Décimo Quinto a Trigésimo Sexto.

- × **Hiperformalismo:** si, a pesar de que la revisión operara correctamente desde el punto de vista de su lógica interna, su aplicación fuera sin embargo inocua o incluso adversa a la realización del principio de máxima publicidad u otros valores relacionados con el acceso a la información, el Estado democrático de derecho o la plena vigencia de los derechos humanos, como podría ocurrir si el mero examen de correspondencia norma – caso – reserva redundara en el menoscabo del derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos a conocer la verdad sobre los hechos, o el derecho de la sociedad a llevar a la justicia a un gobernante corrupto, etcétera;
- × **Hiperfragmentación:** si el objeto del *test* (supuestos de reserva, prueba de daño, la solicitud de información) se descompone en demasiados subelementos de análisis, se corre el riesgo de relativizar el sentido de la resolución, de tal manera que en vez de limitarse a confirmar, revocar o modificar una respuesta del sujeto obligado, termine convirtiéndose en una mixtura de todas las posibilidades de *output* (confirmación, revocación, modificación). Aunque no se trate de elementos auténticamente diferenciados, es decir, puede justificarse una resolución diferenciada cuando una misma solicitud incluye más de un requerimiento de información específico, el análisis sería hiperfragmentario si cada uno de esos requerimientos se descompusieran a su vez en sub-requerimientos derivados del análisis mismo;
- × **Hiperfocalización:** si se acentuara excesivamente la atención en la protección de datos personales en detrimento del acceso a la información pública, o viceversa.

El marco normativo aplicable provee diversas soluciones para buscar paliar en alguna medida estas debilidades de la lógica inmanente al recurso de revisión. Por ejemplo, para prevenir el hiperformalismo, se excluye de entre la información reservada a las investigaciones sobre violaciones graves de derechos humanos y delitos de lesa humanidad (artículo 14, párrafo tercero).

Contra la opacidad hermenéutica, ante la evidente laxitud de las pautas interpretativas en la materia al momento de publicarse la Ley, en 2006 se reformó su artículo 6^o¹³ para disponer que el derecho de acceso a la información debía interpretarse a la luz de la Constitución y los tratados internacionales –haciéndose especial referencia a los relativos a derechos humanos–, así como de las interpretaciones de las obligaciones contenidas en dichos instrumentos realizadas por los organismos internacionales especializados (como la Corte Interamericana de Derechos Humanos o el Comité del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, entre otros).

En este sentido, podría decirse que el IFAI se anticipó cinco años a la reforma constitucional en derechos humanos, al adoptar un modelo de interpretación conforme a un bloque constitucional en materia de derecho a la información.

Por otra parte, contra la *desigualdad procesal* entre ciudadanos e instituciones gubernamentales, la misma LFTAIPG consagra la figura de la suplencia de la queja a favor de la persona recurrente, de tal modo que el Instituto debe aperebirla de cualquier posible omisión o deficiencia en el recurso presentado.

1.3.1.3

Pautas de interpretación, prueba de interés público y análisis casuístico

Las oportunidades de contrarrestar determinadas estrategias de opacidad son más arduas de lograr cuando se trata de la *manipulación de las causales de clasificación*, la *serialización*, la *hiperfragmentación* y la *hiperfocalización*. Su consecución está condicionada a la práctica de un adecuado ejercicio de la interpretación, la aplicación consistente de las pruebas de daño y de interés público, y su correcta aplicación casuística. Más allá de estos factores, en un plano ético y subjetivo, es preciso contar con la voluntad política de quien emprende estas operaciones.

¹³ Pasó de decir: "Artículo 6. En la interpretación de esta Ley se deberá favorecer el principio de publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados." a decir esto: "Artículo 6. En la interpretación de esta Ley y de su Reglamento así como de las normas de carácter general a las que se refiere el Artículo 61, se deberá favorecer el principio de máxima publicidad y disponibilidad de la información en posesión de los sujetos obligados."

El derecho de acceso a la información pública se interpretará conforme a 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.

Puede ser pertinente apuntar algunos elementos sobre la interpretación, la prueba de interés y su aplicación a cada caso concreto.

Con respecto a la interpretación, es fundamental que los operadores normativos, esto es, las comisionadas y los comisionados para el procedimiento que nos ocupa, valoren los bienes jurídicos en juego a partir de un examen de proporcionalidad que haga uso de un criterio superior válido y objetivo, a saber, la máxima protección de los derechos de las personas a través de la aplicación del principio de máxima publicidad.

El ordenamiento jurídico en su conjunto ha ofrecido diversas modalidades de esta premisa, con diversos niveles de intensidad: desde la generalidad del artículo 133 constitucional, a partir del cual –cubriendo algún tramo de argumentación– podía invocarse la Constitución y los tratados internacionales como “ley suprema de la Nación” para tratar de armonizar las normas de derecho interno por la vía interpretativa, hasta la reforma al artículo 1º constitucional el 10 de junio de 2011, que estableció un modelo general y único de interpretación de todo el ordenamiento jurídico conforme a las obligaciones derivadas de las normas que reconocen derechos humanos en la Constitución y los tratados internacionales ratificados por México, incluyendo un criterio de desplazamiento de normas e interpretaciones en caso de conflicto, el llamado *principio pro personae*.

Durante los primeros tres años del IFAI el único criterio de interpretación explícitado por la LFTAIPG fue el principio de publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados, como se colige de la lectura del artículo 6 del decreto original. Como se ha dicho antes, ese criterio se enriqueció de manera importante en junio de 2006, adoptando un sentido equivalente al que tendría cinco años después –con efectos generales a todo el Estado mexicano– el modelo constitucional en derechos humanos consagrado por el referido artículo 1º.

A la luz de un modelo de interpretación como el que se menciona, el IFAI quedó sucesivamente obligado a desplazar toda norma incompatible a los derechos de las personas, incluyendo aquellas que pudieran postular causales de reserva o confidencialidad desbordando una sana restricción por virtud del interés público en juego. Desde luego, en caso de que la revelación de la información pudiera causar un daño presente, probable y específico a otros derechos de las personas, el criterio a adoptar sería en todo caso el principio *pro personae*, previo examen del interés público que revista la información en concreto.

Sin embargo, tal proceder hermenéutico no ha sido la regla de comportamiento habitual de las comisionadas y los comisionados hasta años muy recientes, y aún no en forma consistente y sistemática. Diversos “modelos” de interpretación distintos al garantista han incidido en las resoluciones adoptadas durante la vida del IFAI, como se señalará más adelante cuando se haga referencia a las argumentaciones y pautas de interpretación empleadas por cada configuración del Pleno (capítulo 3).

Por otra parte, lo que se ha regularizado es, acaso como consecuencia natural de la acumulación de experiencias institucionales, la aplicación de precedentes para la resolución de nuevos casos presentados a la revisión del Instituto. Esto no necesariamente es indeseable, salvo en los casos en los que las comisionadas o los comisionados procedieron de manera automatizada, sin valorar si en el caso concreto debía ponderarse de modo diverso los hechos y derechos involucrados. Diversos ejemplos de lo anterior pueden conocerse en el análisis de resoluciones incluido en este informe.

De igual modo, se verificaron otros casos de incremento en los tintes opacos de la “caja” de revisión a partir de estrategias combinatorias de reducción del principio de máxima publicidad, por ejemplo, la práctica de interpretaciones inválidas de una causal de reserva –es decir, la manipulación de la causal por la vía interpretativa–, o bien, una reducción hiperformalista reflejada en la falta de investigación sobre la posible existencia de información declarada como inexistente por el sujeto obligado.

o la simple omisión de la instrucción de practicar una búsqueda más exhaustiva de la misma.

Contra estas tendencias se dispone, finalmente, de la prueba de interés público, de carácter casuístico, que consiste básicamente en la aplicación de un ejercicio de ponderación para determinar el bien jurídico que amerita una mayor protección, sea el principio de máxima publicidad, o en su caso, un bien propio del interés público, por virtud de la aplicación de tres parámetros de evaluación de la reserva: necesidad, idoneidad y proporcionalidad.

Aunque el IFAI no contó en todo momento con estándares elevados de prueba de interés público, al hallarse ésta, además, fuera de la normatividad principal que regula el procedimiento de revisión, el IFAI mismo ha sido la fuente principal de insumos para la construcción de premisas desde las cuales partir para medir la necesidad, idoneidad y proporcionalidad de la restricción a la publicidad de la información en cada caso concreto, como se advierte en numerosas resoluciones y votos disidentes o particulares en los cuales se enderezó una argumentación irreprochable y útil para ejercicio posteriores.

Por otra parte, el IFAI nunca estuvo solo frente a la exigencia de contar con los más elevados estándares para resolver sobre la eventual contradicción entre máxima publicidad e interés público, ya que al menos desde 2009, las comisionadas y los comisionados dispusieron de relevantes jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como las emanadas del amparo en revisión 168/2011 (caso Radilla).

Sin lugar a dudas, son insumos adicionales para la buena prueba del interés público atendiendo a una lectura amplia e integral del orden constitucional vigente, por ejemplo de estándares emanados del bloque constitucional en derechos humanos (Constitución y tratados internacionales), e incluso pautas de interpretación interamericanas, como se verifica en la referencia a la obligación del Estado de dar pleno acceso a expedientes procesales a las víctimas de violaciones de derechos humanos, sin perder de vista, además del derecho internacional, la confrontación del interés de la publicidad con el interés de su reserva, como cabe desprender de este fragmento de la tesis aislada IX/2012 (10ª), adoptada a partir del amparo en revisión 168/2011:

[1. Derechos y excepciones]

- × [1a. Premisa de interés público]: 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.
- × [1b. Premisa de máxima publicidad]: A pesar de lo anterior, la ley previó como excepción a la reserva de las averiguaciones previas aquellos casos extremos [...]

[2. Test de proporcionalidad sobre la cobertura de protección de los derechos afectados].

- × [2a]: [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.
- × [2b]: [considerando 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 [...] 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.

- × [3. Resolución conforme al principio *pro personae*]: 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.

En el caso citado, luego de presentar lo que podría llamarse "posición" del interés público y "posición" de la máxima publicidad, se pondera no entre derechos, sino entre el número y calidad de derechos que se activarían de asumirse una u otra "posición" (es decir, un *test* de proporcionalidad de los niveles de protección representados por cada posición), para finalmente decidir por la apertura de la averiguación previa.

Es de destacarse que bajo el nuevo modelo constitucional de derechos humanos, que se ve reflejado en la tesis citada, se pasa de un ejercicio de supuesta "ponderación" entre derechos, los cuales conforme al artículo 1º son interdependientes e indivisibles y por tanto no pueden sacrificarse uno en aras de otro, para pasar a un modelo de interpretación conforme y principio *pro personae*, es decir, en caso de una eventual conflictividad entre normas que reconocen derechos ante el caso y el contexto dados, debe decidirse en todo momento la que más proteja los derechos de la persona en conjunto e integralmente.

Esto no quiere decir que siempre se debe decidir a favor de la publicidad, incluso cuando su difusión pudiera ser efectivamente lesiva de derechos de las personas, sino que en los casos en los cuales las normas que determinan la reserva o confidencialidad de determinada información resulte restrictiva del derecho de acceso a la información, la prueba de interés público debe entenderse siempre como una ponderación de la cobertura de protección de los derechos en juego ante dos "posiciones" disímiles, y favorecer la opción disponible que ofrezca una mayor protección de todos los derechos en juego, incluyendo el de acceso a la información.

Un caso típico de esta posición se vería reflejado en un ejercicio riguroso de apertura de versiones públicas de documentos con un alto contenido de datos personales en expedientes que forman parte de procesos inacabados o que, incluso concluidos, pudieran ser lesivos de la honra o presunción de inocencia de las personas, o que pudieran poner en riesgo su vida, libertad o integridad, derechos que ameritan tanta protección como el acceso a la información.

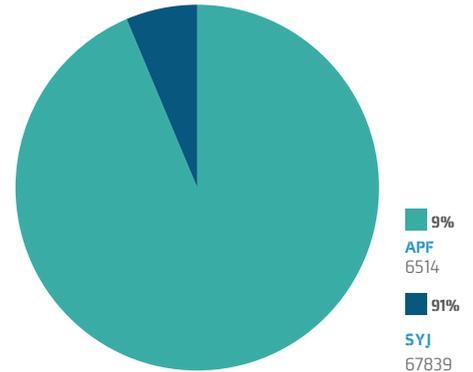
En estos casos es fundamental que mediante la prueba de interés público se determine por cada dato testado la necesidad de su confidencialidad; si es necesario, determinar la forma más idónea y estricta de proteger la información efectivamente confidencial, y resolver sobre la proporción de la clasificación en el tiempo y en el conjunto del documento. Una versión pública de fojas enteras testadas no obedece a una valoración para cada dato clasificado, sino a cierta predilección institucional por revestir la opacidad con "mantos de transparencia".

2

PANORAMA DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA (2003 – 2015)

De 67.839 recursos de revisión promovidos ante el IFAI entre junio de 2003 y diciembre de 2015, 6.514 correspondieron a las ocho instituciones sometidas al examen de este estudio, esto es el 9.6% del total.

Aunque puede parecer un porcentaje menor, es un volumen importante tomando en cuenta que con respecto a la lista de sujetos obligados incorporados al sistema Infomex (en total doscientos cuarenta y seis al cierre de 2015), las ocho instituciones analizadas representan apenas un 3.3%, es decir, que la cantidad de recursos procesados para los sectores de seguridad y justicia representan un ratio de prácticamente el triple en relación con su peso relativo en el conjunto de los sujetos obligados. Dicho de otra manera, las respuestas de las autoridades analizadas se impugnan ante el Instituto tres veces más que las de los demás sujetos obligados.

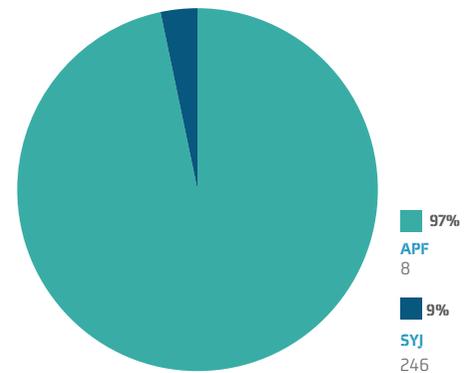


2.1

Respuestas de los sujetos obligados (insatisfactoria, incompleta, confidencial, reservada, inexistente, etc.) que motivaron la interposición del recurso en relación con los destinos de la revisión (confirma, revoca, modifica, sobresee o desecha)

En este apartado encontramos una relación entre los insumos introducidos al procedimiento a partir de la respuesta dada por los sujetos obligados, en relación con las decisiones hechas por el IFAI entre el 12 de junio de 2003 y el 5 de mayo de 2015.

La estadística sobre la conexión *input 1 – outputs* constituye uno de los índices más relevantes de la efectividad del recurso, ya que es justo aquí donde se inscribe la operación misma de la revisión. Sobre cómo funciona la lógica interna de la revisión a partir de sus herramientas específicas, tales como el *test* de correspondencia entre fundamento y motivación de la decisión del sujeto obligado, la prueba de daño y la prueba de interés público, ello será estimado en el capítulo siguiente.

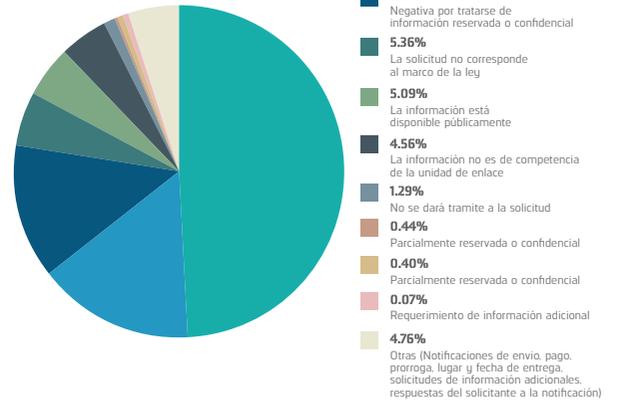


Por lo pronto conviene recordar, con respecto al rendimiento *input – outputs* del recurso de revisión, que la base de datos proveída por el INAI para la elaboración de este estudio distingue entre once tipos básicos de respuesta del sujeto obligado, a saber:

- INPUT 1**
Decisión del sujeto obligado
- 1a Entrega de información por medio electrónico (insatisfactoria para solicitante)
 - 1b Inexistencia de la información solicitada
 - 1c Negativa por tratarse de información reservada o confidencial
 - 1d La solicitud no corresponde al marco de la Ley
 - 1e La información está disponible públicamente
 - 1f La información no es de competencia de la unidad de enlace
 - 1g No se dará trámite a la solicitud
 - 1h Parcialmente reservada o confidencial
 - 1i Notificación de disponibilidad de la información
 - 1j Requerimiento de información adicional
 - 1k Otras (Notificaciones de envío, pago, prórroga, lugar y fecha de entrega, solicitudes de información adicionales, respuestas del solicitante a la notificación)

De estas once modalidades de respuesta terminal, prácticamente el 78% corresponden a 1a, 1b y 1c, teniendo el resto porcentajes menores a 5%, como se muestra en la siguiente gráfica:

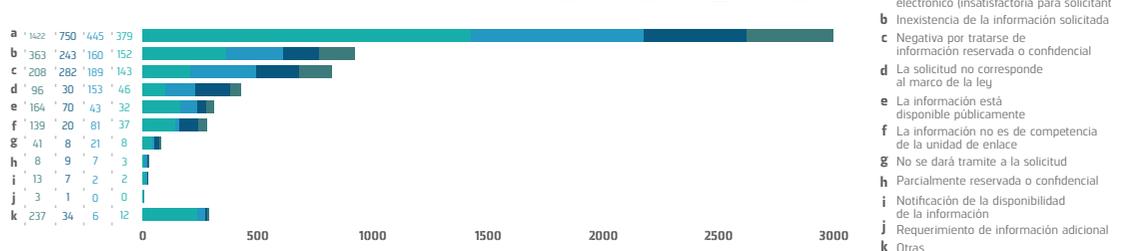
PROPORCIÓN DE TIPOS DE RESPUESTA DE LOS SUJETOS OBLIGADOS A PERSONAS SOLICITANTES IFAI (2003-2015)



2.1.1 Sentidos de las resoluciones del IFAI sobre las decisiones de los sujetos obligados (2003 - 2015)

Con respecto a las decisiones del IFAI frente a las once modalidades de respuesta terminal, que son –como se ha dicho antes– lo revisado por el recurso de revisión, el balance general arroja una mayor concentración de votaciones a favor del desechamiento y el sobreseimiento, con excepción de la respuesta “la solicitud no corresponde al marco de la ley”, en la cual la mayor parte de las resoluciones revocaron la decisión del sujeto obligado, como se advierte en la siguiente gráfica:

SENTIDO DE RESOLUCIÓN DE IFAI POR TIPO DE RESPUESTA TERMINAL DE LOS SUJETOS OBLIGADOS (2003-2015)



Igualmente importante es la incidencia de modificaciones, que ocupan el segundo lugar general y el primero de entre los sentidos que resuelven sobre el fondo de los recursos.

Por su naturaleza, la modificación implica un punto intermedio entre la confirmación y la revocación, es decir, entre dar por entero la razón al sujeto obligado, y por tanto negar la información solicitada, o rechazar por completo la posición gubernamental a favor del acceso a la información. En la modificación, en cambio, puede requerirse del sujeto obligado que dé acceso a determinada parte de las informaciones solicitadas y a otras no, o que se desista de declarar determinada información como inexistente y proceda a hacer una revisión exhaustiva de lo requerido, o bien, que emita una declaratoria formal de inexistencia. Es decir, la modificación juega con una variedad de posibilidades de la solicitud, y distribuye la resolución en confirmaciones y revocaciones alternadas, o por decirlo de otro modo, lo que amerita ser confirmado y lo que merece ser revocado pueden coexistir en el marco de la modificación.

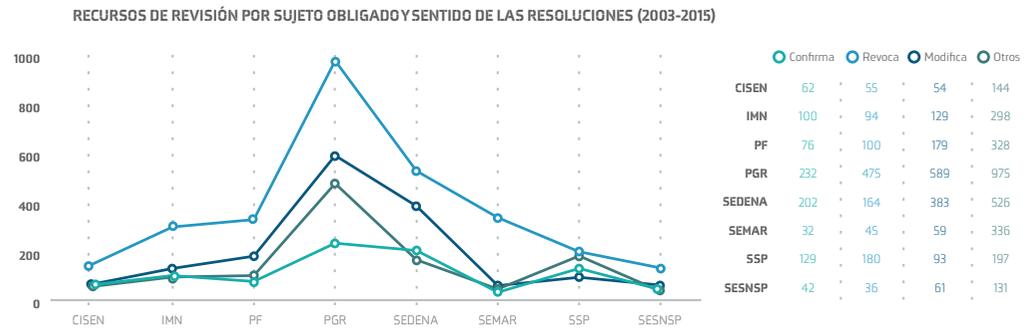
Salvo que un análisis cualitativo más pormenorizado arrojara otro dato, esta prevalencia de la modificación podría ser indicativa de un escrupuloso rigor en la revisión de las respuestas terminales, que no cede a la negativa gubernamental ni a la mera pretensión de acceso de la persona solicitante, o bien, en el peor de los casos, de una actuación demasiado cautelosa, políticamente correcta, plasmada en resolutivos marcados por un vago y cómodo “punto medio” entre máxima publicidad e interés público.

El volumen de la muestra de resoluciones que conforman el análisis cualitativo no es suficiente para decidir en definitiva cual de estas alternativas se impuso, pero es suficiente para afirmar que a lo largo de la historia del IFAI hubo momentos de destacado rigor y corrección jurídica, y otros de destacada complacencia gubernamental y “corrección política”.

2.1.2

Sentidos de las resoluciones por sujeto obligado, IFAI (2003 – 2015)

Las tendencias por sentido de las resoluciones en relación con las respuestas terminales es equiparable – y se confirma por – las tendencias en relación con los sujetos obligados y los sentidos de resolución, como se advierte en la siguiente gráfica:



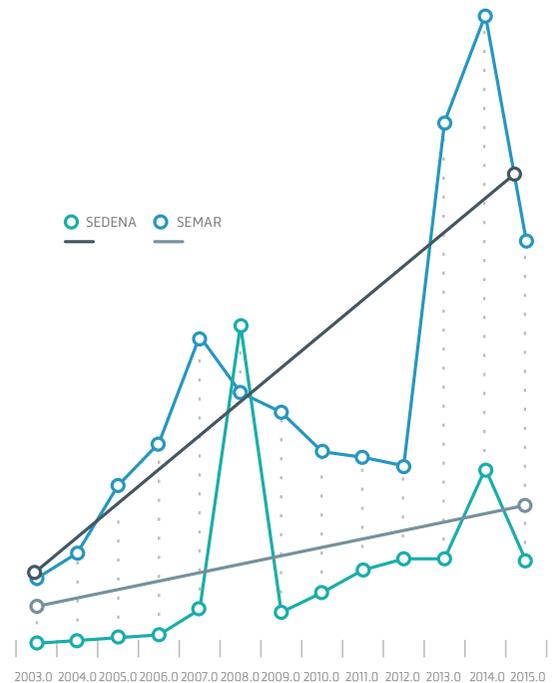
Pese a que de nuevo las decisiones inequívocas (confirma, revoca) se encuentran a la zaga, el análisis institucional arroja una regularidad en el sentido de que para las ocho instituciones, las revocaciones superaron a las confirmaciones; en casos como el de PGR por un margen del doble (232 confirmaciones contra 475 revocaciones).

Otro caso interesante es el de la extinta SSP, incorporada a la Secretaría de Gobernación como Comisión Nacional de Seguridad desde el 27 de diciembre de 2012, en el que las revocaciones son prácticamente el doble que las modificaciones, aunque están ligeramente por debajo de los sentidos "de forma".

Pese a la excepción del dominio "formal" que representa la SSP, la tendencia hacia su prevalencia es sólida y constante en el resto de los sujetos obligados, llamando la atención la desproporción en tres casos, a saber: INM, PGR y SEMAR, en los cuales las resoluciones que desecharon o sobreseyeron recursos representaron respectivamente el 48%, 43% y 71% del total de resoluciones.

El caso de la Marina es aún más intrigante si se considera que el volumen total de recursos resueltos contra la institución es uno de los más bajos del universo de seguridad y justicia, con apenas 472, ocupando el antepenúltimo lugar entre los ocho sujetos obligados en estudio. Por ponerlo de otra forma, a lo largo de su historia entera el IFAI sólo revisó el fondo de las solicitudes de revisión contra decisiones de la Marina en el minoritario 28.8% de los casos.

Dicho lo anterior, cabe concluir que mientras existió, y desde el punto de vista de las cifras que arroja la base de datos analizada, el IFAI se pronunció preponderantemente por consideraciones formales de las solicitudes de revisión que se le presentaron, tales como los plazos de presentación, y promovió la solución de las inconformidades por la vía extra-procedimental (por ejemplo, mediante la rectificación del sujeto obligado con respecto a su propia decisión, antes de concluido el recurso), por encima de la revisión de fondo (es decir, la examinación de la adecuada fundamentación y motivación de la clasificación de información o la prueba de daño), propia de la confirmación, la revocación y la modificación.

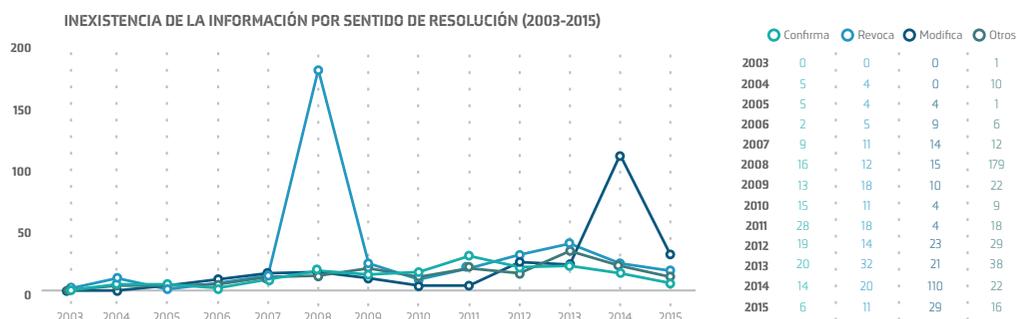


2.1.2.1
Sentidos de las resoluciones por año, IFAI (2003 – 2015)

Se estima que la tendencia general hacia el análisis de formalidades o el reconocimiento tendencialmente parcial del derecho de acceso a la información podría matizarse a partir de una revisión año por año. Tomemos como ejemplos de las variaciones de las resoluciones en el tiempo los casos de la "inexistencia de información" y la "negativa por tratarse de información reservada o confidencial", por tratarse de las modalidades que admiten supuestos de procedencia normativos más controlados que la insatisfacción de la persona solicitante por la información entregada.

2.1.2.2
Inexistencia de la información

En los casos en los cuales los sujetos obligados respondieron a la persona solicitante que la información requerida no existía en sus archivos, la incidencia de 179 resoluciones desechando o sobreseyendo recursos por aspectos formales distorsionó la representación del rendimiento usual de la institución, alcanzando un pico histórico inusitado que no se reiteró, salvo en 2014, con la salvedad de que entonces el volumen de resoluciones más destacado apenas superó la mitad del de 2008, y que el alza no se colocaba en el registro de las formalidades, sino en las resoluciones que instruían modificar la respuesta terminal, como se advierte en la siguiente gráfica:



También se destaca de este comportamiento frente a las "inexistencias" de información que al menos en cinco de doce años (2004, 2005, 2008, 2010 y 2011) el sentido de fondo que se impuso fue el de la confirmación de la inexistencia, en tanto que las revocaciones sólo encabezaron en 2013.

El análisis cualitativo ofrece mayores pistas acerca de cuál pudiera ser la causa de estas tendencias, al revelar que en numerosas resoluciones que determinan la confirmación de la inexistencia no se ordena al sujeto obligado practicar una búsqueda exhaustiva en sus archivos para hallar la información solicitada.

En todo caso, a lo largo de los doce años en estudio, el acumulado arrojó la decisiva mayoría de las resoluciones de forma. Lamentablemente no hay instrumentos estadísticos suficientes para medir de manera puntual el motivo por el cual se desecharon o sobreseyeron los recursos de mérito, y dado el tiempo disponible para elaborar este informe, estuvo fuera del alcance de esta investigación sistematizar los datos que se desprendieran de un chequeo caso por caso.

De cualquier manera, e insistiendo en que por ahora es imposible confirmarlo, es de estimarse que a lo largo de toda su existencia el IFAI habrá invocado en sus resoluciones las ocho fracciones que conjuntan los artículos 57 y 58 de la LFTAIPG como supuestos para el desechamiento y el sobreseimiento.

Finalmente, se advierte un incremento en las declaraciones de inexistencia por parte de los sujetos obligados, no solamente los relacionados a la seguridad y la justicia, sino en toda la APF. Por ejemplo, mientras en 2003 los sujetos obligados de la APF en conjunto declararon la inexistencia sólo en el 1.6% de las solicitudes, en 2008 la cifra se incrementó hasta concentrar el 7.8%, y en 2010, en el 7.2% de los casos.

El aumento en las declaraciones de inexistencia en el tiempo podría revelar una muy mala tendencia de los sujetos obligados a denegar el acceso a la información

apoyándose en una lectura hiperformalista del artículo 42 de la LFTAIPG, exacerbado por el Criterio 09/10 del IFAI, que establecen que las instituciones sólo tienen obligación de entregar documentos que se encuentren en sus archivos, lo cual no necesariamente debe leerse como “entregar la información que conste en documentos que consten en los archivos”.

Con todo, para muchas y muchos funcionarios de las unidades y comités de transparencia institucionales ese artículo significa que no hay obligación de generar documentos ad-hoc en los que conste la información solicitada, tal como es requerida por la persona solicitante, si no consta ya en documentos preexistentes, aunque la institución tenga entre sus funciones y actividades las que son materia de la información solicitada, a pesar de no estar en estricta clave con los detalles de la solicitud, lo cual es notoriamente adverso al ideal de un gobierno abierto y transparente.

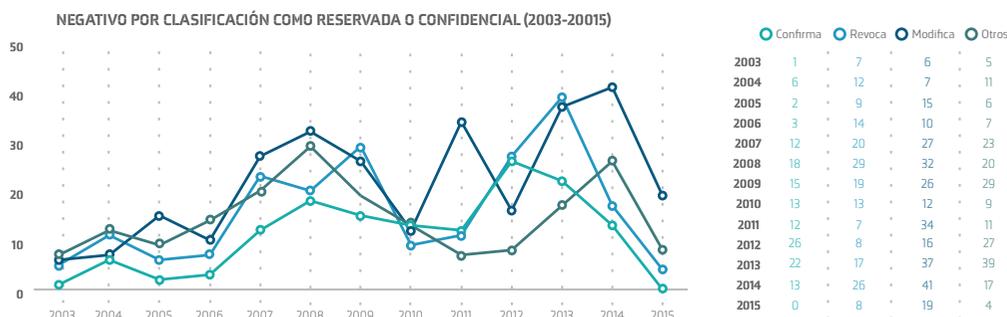
La transparencia no es un atributo de los documentos en poder del gobierno, sino del ejercicio gubernamental. Pese a la notoriedad de este aserto, la práctica y los criterios del IFAI, por ejemplo el Criterio 15/09,¹⁴ explícitamente hiperformalista (se titula “La inexistencia es un concepto que se atribuye a la información solicitada”), no abonan a modificar esos puntos de vista.

En vista de lo mencionado, y estadísticamente hablando, cabe concluir sobre este punto que se verifica el comportamiento conforme al cual el IFAI tendió preferentemente a desechar o sobreseer los recursos interpuestos ante declaraciones de inexistencia de la información solicitada.

2.1.2.3 Negativa por tratarse de información reservada o confidencial

Con respecto a la negativa de acceso a la información con motivo de su clasificación, la gráfica que mide su comportamiento anual es destacadamente distinta a la de las inexistencias, particularmente porque no ofrece la misma regularidad, y de hecho podría decirse que no admite regularidad o tendencia alguna.

Las resoluciones del IFAI para este *input* parece residir efectivamente en el análisis caso por caso, sin un criterio unidireccionado para resolver los asuntos, y con diferencias importantes en las tendencias generales que se advirtieron en las inexistencias.



En este caso no hay un sentido de resolución que se imponga a los otros de modo inequívoco, aunque hay una clara mayoría de las modificaciones en seis de los doce años estudiados. Con todo, una tercera parte del período se ve dominado por las revocaciones, lo que podría estimarse como un signo de aplicación estricta del *test* de conformidad fundamento – motivo, y/o de la exigencia de la prueba de daño (que debió hallarse defectuosa en un importante número de casos).

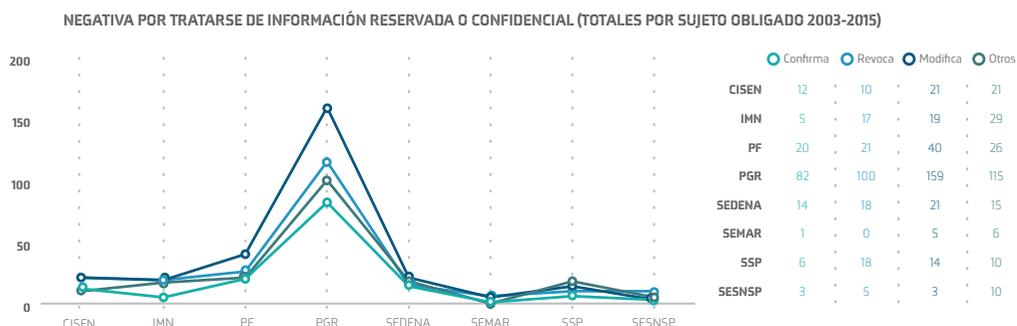
Por otra parte, la irregularidad del conjunto puede ser indicativa también de una tendencia hacia la incongruencia de la argumentación y/o interpretación en la revisión entre resoluciones. Como se ha dicho previamente, el análisis cualitativo sólo nos permite afirmar que hay momentos ejemplares de cada una de estas opciones, sin que este informe pueda decidir cuál de ambas pesó más en el tiempo.

¹⁴ Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Criterios/015-09%20Inexistencia.pdf>

Continuando con el análisis del comportamiento de la institución con respecto a este *input*, otro aspecto notoriamente distinto entre inexistencias y negativas por clasificación es que mientras en las primeras prevalecen los desechamientos y sobreseimientos, en las segundas sólo se imponen durante una sexta parte del período, lo equivalente a tres años, y siempre muy cerca de los demás sentidos de resolución.

Con respecto a los sentidos de resolución vinculados a los sujetos obligados, las negativas no se apartan demasiado de las tendencias en la resolución de los demás tipos de respuestas terminales, salvo por el mayor predominio de las modificaciones frente a sobreseimientos y desechamientos, replicando en el plano institucional lo que ya se había advertido en el cronológico.

Destacan las diferencias de proporción registradas en PF y PGR entre modificaciones, en primer lugar de incidencia, y confirmaciones, en el último, en cuyos casos las primeras duplicaron a las segundas.



En conclusión, y sólo desde el punto estadístico, se verifica el comportamiento conforme al cual el IFAI tendió preferentemente a modificar, y en menor medida, a revocar, los recursos interpuestos ante la negativa de acceso a la información solicitada por motivo de su clasificación.

2.2 Debates: votos particulares y disidentes (2003 - 2015)

Las resoluciones en el seno del Pleno del IFAI pueden adoptarse por votación unánime cuando todos y todas están de acuerdo con lo resuelto; o bien, pueden admitir la presentación de votos disidentes cuando uno o más comisionadas o comisionados manifiestan un desacuerdo con respecto a la resolución adoptada por la mayoría; finalmente, pueden oponerse votos particulares cuando uno o más comisionadas o comisionados buscan expresar una diferencia con respecto a la argumentación aprobada por la mayoría de sus colegas, pese a estar de acuerdo con el sentido general de la resolución.

Estadísticamente hablando, se verifica una contundente tendencia hacia las votaciones unánimes a lo largo de la historia del Instituto, si bien se advierten al menos un par de coyunturas en las cuales la cantidad de debates, representados en votos disidentes y particulares, se disparó por encima del promedio previo, específicamente durante las configuraciones Quinta y Décima Primera.

Fuera de estos casos de excepción, la tendencia hacia el incremento en la diferenciación de posiciones al interior del Pleno se ha revertido durante los dos últimos años, en los cuales el volumen de los debates se ha desplomado con respecto al mayor pico histórico de la institución, durante 2013.

Las tendencias generales observadas en los debates no son exclusivas de los sectores de seguridad y justicia. Las 1,843 resoluciones con debate entre 2003 y 2015 representan de hecho solamente el 2.7% del universo de resoluciones de la APF en su conjunto; por su parte, los 370 debates sostenidos en asuntos de la competencia de las ocho instituciones en estudio tienen un peso relativo de apenas el 0.5% del total histórico de recursos resueltos por el Instituto.

Acaso la existencia de mecanismos no formales de discusión o un consenso inusual en organismos colegiados sirvan como hipótesis plausibles para explicar la baja cantidad de votos disidentes y particulares. En todo caso, se trata de un asunto que excede al objeto del presente estudio.

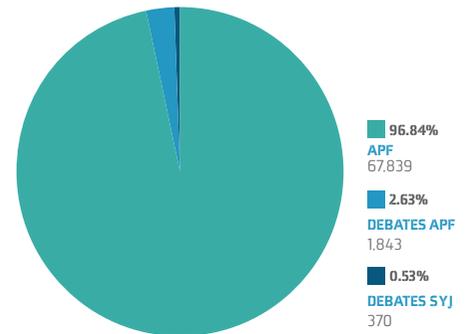
Sin embargo, aunque se ha apuntado a la necesidad de matizar la importancia estadística de los que aquí llamamos debates, habida cuenta de su excepcionalidad, también es preciso puntualizar que entre los debates registrados para el conjunto de la Administración Pública Federal, los relativos a las instituciones de los sectores de seguridad y justicia constituyeron poco más del 20% del total, posiblemente un indicador de la relevancia y la diversidad de criterios que guardan los asuntos relativos a estas materias en el seno del órgano garante del acceso a la información a nivel federal, sobre todo si recordamos que las ocho instituciones en estudio significan apenas el 3% de las instituciones incorporadas a Infomex.

Cabe sospechar también que el mayor peso relativo de debates en seguridad y justicia (por cada debate que generó un recurso de otra materia se produjeron dos relacionados con estos ámbitos) podría ser indicativo de una coyuntura nacional marcada por la escalada de la violencia, la actividad delictiva y las violaciones de derechos humanos, es decir, que pesó en el ánimo de las comisionadas y los comisionados operar bajo un contexto de guerra contra la delincuencia.

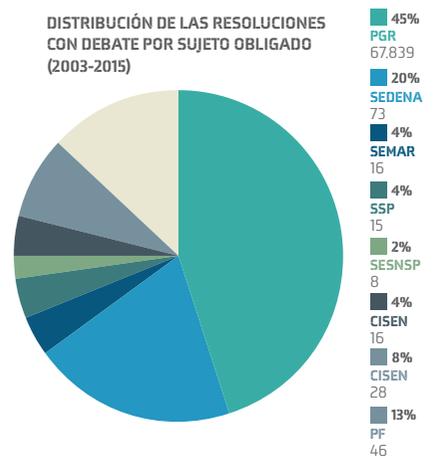
Por otra parte, con respecto a los debates en relación con los sujetos obligados, la gráfica anterior parece confirmar la regla general del consenso, al sugerir la evidencia de que las posibilidades de que uno o más comisionados o comisionadas se aparten de la posición mayoritaria es proporcional al volumen de las resoluciones emitidas por sujeto obligado, esto es, que el disenso tiende a ser una mera probabilidad estadística, derivada de la mayor cantidad de recursos por institución.

La PGR y SEDENA concentran en la totalidad de los años analizados una proporción que recuerda las formas generales del total de los recursos presentados.

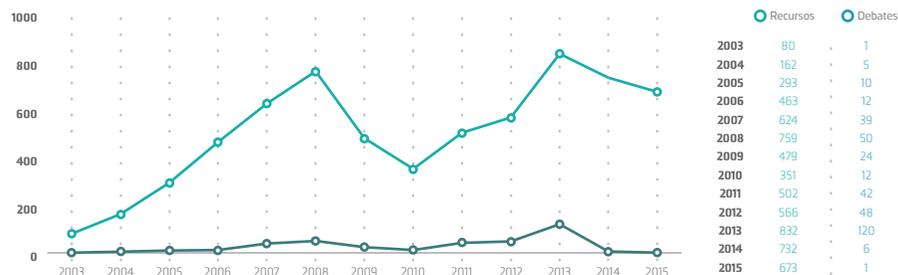
PESO RELATIVO DE LOS DEBATES APF / S y J



DISTRIBUCIÓN DE LAS RESOLUCIONES CON DEBATE POR SUJETO OBLIGADO (2003-2015)

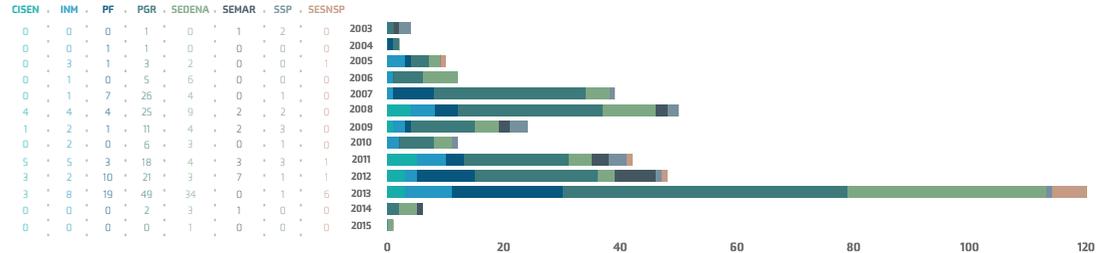


TOTAL DE RECURSOS VS. DEBATES (S y J IFAI)



Sin embargo, la semejanza entre las cifras de resoluciones en seguridad y justicia y las de debates de dichos sectores sólo se verifica por lo que hace a la proporción entre volumen total y peso específico de cada sujeto obligado en el conjunto de las ocho instituciones, ya que si proyectamos los debates en el tiempo, contabilizándolos

año por año, advertimos que aunque la proporción de debates por sujeto obligado permanece más o menos regular, el total de los debates puede comportarse de un modo independiente al del volumen total de resoluciones.



En ese sentido, la gráfica anterior describe de un modo elocuente la diversidad de incidencias de debate, particularmente durante 2008 y 2013, durante los cuales se acumularon más resoluciones y más debates que en otros años, sin que variara de un modo importante la distribución anual regular del número de debates entre las ocho instituciones en estudio.

También revela, por ejemplo, que aunque 2006 y 2012 tuvieron volúmenes de resoluciones semejantes, la cantidad de debates en el último de estos años fue casi del cuádruple con respecto al primero.

Descontando estos hitos en la trayectoria de los debates, sin embargo, hay una tendencia a la alza en los disensos año con año, que sólo se rompe a partir de la entrada de la configuración décima tercera, vigente a la fecha, última del IFAI y primera del INAI, que acaso no ha dado aún forma a sus propios criterios, no ha formado una experiencia suficiente sobre el uso de los debates que se ponga en juego ante casos complicados, o simplemente ha refrescado los socorridos mecanismos de consenso y debate informales.

2.2.1 Los debates por sentido de las resoluciones

En las resoluciones con debate se ha impuesto tradicionalmente el disenso contra la instrucción del IFAI de modificar la decisión del sujeto obligado.

Como revela la estadística, el primer Pleno se debatió (literalmente) entre la confirmación y la revocación, teniendo un año de combate a las confirmaciones (es decir, que éstas se impusieron en el voto mayoritario), sucedido por un año mayormente ocupado en las revocaciones, para llegar a un cortés empate en 2005.

En todo caso, el más "medido" sentido de la modificación fue dejado para el Pleno siguiente, y desde entonces ese sentido de resolución no dejó de encabezar la incidencia de debates, salvo en los años 2009 y 2010, en los cuales –como al principio– el sentido más señalado en votos particulares y disidentes fue la confirmación de la decisión gubernamental.

SENTIDO DE LAS RESOLUCIONES CON DEBATE IFAI (2003-2015)



Los intercambios entre los comisionados Guerrero Amparán, Gómez Robledo y Lujambio Irazábal marcaron este período, en el cual los dos primeros – usualmente divergentes en interpretaciones y en el análisis de los fundamentos aplicables – propendieron a cuestionar sobre todo las confirmaciones, en tanto que el último lideró los esfuerzos por proteger de la publicidad los derechos a la honra, el buen nombre o la presunción de inocencia.

La riqueza de los debates del período incidió con certeza en la formación de criterios institucionales permanentes, como puede advertirse del hecho de que los tales criterios comienzan a sistematizarse precisamente a partir del año 2009.

Con la salvedad de esos dos años de mayor cuestionamiento a las confirmaciones, el predominio de la modificación durante nueve de doce años, llegando a su punto más asimétrico en el año 2013, en el cual concentró casi el 60% de los debates, habla de una política moderada de acceso a la información, incluso conservadora, como lo demuestra el mayor peso de las confirmaciones frente a las revocaciones en los votos mayoritarios y el papel de las modificaciones en la conservación de la corrección política, muchas veces a costa de la congruencia entre las resoluciones.

3 EL TABLERO DE DOS BOTONES: INTERÉS PÚBLICO VS. MÁXIMA PUBLICIDAD A TRAVÉS DE LAS DIVERSAS CONFIGURACIONES DEL PLENO

PLENO		COMISIONADAS Y COMISIONADOS					
IFAI (2003 - 4 DE MAYO DE 2015)							
1º	12/05/2003 31/03/2005	Alonso de la Veracruz Verduzco (AGR)	Horacio Aguilar Álvarez de Alba (HAA)	Juan Pablo Guerrero Amparán (JPGA)	José Octavio López Presa (JOLP)	Maria Marván Laborde (MML)	
2º	01/04/2005 30/04/2005	Alonso de la Veracruz Gómez Robledo Verduzco	Horacio Aguilar Álvarez de Alba	Juan Pablo Guerrero Amparán	Vacante	Maria Marván Laborde	
3º	01/05/2005 09/01/2007	Alonso de la Veracruz Gómez Robledo Verduzco	Horacio Aguilar Álvarez de Alba	Juan Pablo Guerrero Amparán	Alonso José Ricardo Lujambio Irazábal (ALI)	Maria Marván Laborde	
4º	10/01/2007 20/03/2007	Alonso de la Veracruz Gómez Robledo Verduzco	Vacante	Juan Pablo Guerrero Amparán	Alonso José Ricardo Lujambio Irazábal	Maria Marván Laborde	
5º	21/03/2007 05/04/2009	Alonso de la Veracruz Gómez Robledo Verduzco	Jacqueline Peschard Marscal (JPM)	Juan Pablo Guerrero Amparán	Alonso José Ricardo Lujambio Irazábal	Maria Marván Laborde	
6º	05/04/2009 17/06/2009	Alonso de la Veracruz Gómez Robledo Verduzco	Jacqueline Peschard Marscal	Juan Pablo Guerrero Amparán	Vacante	Maria Marván Laborde	
7º	18/06/2009 11/09/2009	Alonso de la Veracruz Gómez Robledo Verduzco	Jacqueline Peschard Marscal	Juan Pablo Guerrero Amparán	Ángel José Trinidad Zaldívar (ATZ)	Maria Marván Laborde	
8º	12/09/2009 20/10/2009	Vacante	Jacqueline Peschard Marscal	Vacante	Ángel José Trinidad Zaldívar	Maria Marván Laborde	
9º	21/10/2009 14/12/2011	Maria Elena Pérez-Jaén Zermeño (MEPJ)	Jacqueline Peschard Marscal	Wanda Sigrid Arzt Colunga (SAC)	Ángel José Trinidad Zaldívar	Maria Marván Laborde	
10º	15/12/2011 11/04/2012	Maria Elena Pérez-Jaén Zermeño	Jacqueline Peschard Marscal	Wanda Sigrid Arzt Colunga	Ángel José Trinidad Zaldívar	Vacante	
11º	12/04/2012 09/01/2014	Maria Elena Pérez-Jaén Zermeño	Jacqueline Peschard Marscal	Wanda Sigrid Arzt Colunga	Ángel José Trinidad Zaldívar	Gerardo Felipe Laveaga Rendón (GLR)	
12º	10/01/2014 13/05/2015	Maria Elena Pérez-Jaén Zermeño	Vacante	Wanda Sigrid Arzt Colunga	Ángel José Trinidad Zaldívar	Gerardo Felipe Laveaga Rendón	
13º	14/05/2014 a la fecha	Arelí Cano Guadiana (ACG)	Francisco Javier Acoña Llamas (FJAL)	Joel Salas Suárez (JSS)	Maria Patricia Kurczyn Vilalobos (MPKV)	Oscar Mauricio Guerra Ford (OMGF)	Rosendoquevni Monterrey Chepov (RMC)

INAI (5 DE MAYO DE 2015 A LA FECHA)

14º	05/05/2015 a la fecha	Arelí Cano Guadiana	Francisco Javier Acoña Llamas	Joel Salas Suárez	Maria Patricia Kurczyn Vilalobos	Oscar Mauricio Guerra Ford	Rosendoquevni Monterrey Chepov	Ximena Puente de la Mora (XPM)
-----	--------------------------	---------------------	----------------------------------	-------------------	-------------------------------------	-------------------------------	-----------------------------------	-----------------------------------

Este capítulo hace una revisión del rendimiento de las diversas configuraciones del Pleno tomando en consideración la participación relativa de las comisionadas y los comisionados que las integraron.

Después de revisar los rendimientos generales de las configuraciones por lo que hace a los sentidos de las resoluciones, así como un vistazo al desempeño de cada integrante por Pleno, se incluyó un apartado para el análisis de algunas resoluciones que se estimaron como paradigmáticas en cada período. El objetivo de ese análisis fue identificar algunos de los argumentos recurrentes o al menos destacados de entre los utilizados por las comisionadas y los comisionados, así como determinar si a través de ellos y los sentidos definitivos de las resoluciones tenía lugar una tendencia hacia la publicidad, o más bien, hacia su restricción.

Finalmente, se incluyó un apartado sobre el primer semestre del Pleno fundador del INAI.

Para la mejor comprensión del marco normativo que sirvió en su oportunidad para fundar las argumentaciones, interpretaciones y resoluciones finales adoptadas por las comisionadas y los comisionados, se recomienda consultar el Anexo 2, que compendia los estándares más elementales de derecho aplicable para cada configuración.

3.1

El desempeño de las configuraciones del Pleno: volumen y sentido de las resoluciones

3.1.1

Total de resoluciones a través de las configuraciones del Pleno

Este apartado evalúa el rendimiento general del Pleno en sus diversas configuraciones por lo que hace a los totales de resoluciones emitidas en cada período, así como por los sentidos de tales resoluciones.

Como se desprende de los datos representados en las gráficas incluidas en esta sección, los momentos de mayor producción de resoluciones correspondieron a las configuraciones Quinta, Novena y Décima, seguida ligeramente debajo por el último Pleno.

En términos cronológicos, estos períodos implicaron principalmente los años 2007 a abril de 2009, y se extendieron hasta los primeros días de 2014, con un marcado intervalo de tres configuraciones en las cuales el volumen de resoluciones se pulverizó y distribuyó entre los meses de abril y septiembre de 2009, que agotaron los Plenos Sexto a Octavo. De igual modo cabe destacar que las configuraciones Segunda (un mes de duración) y Décima Sexta (alrededor de cuatro meses) fueron igualmente breves y, por tanto, menores en producción de resoluciones.

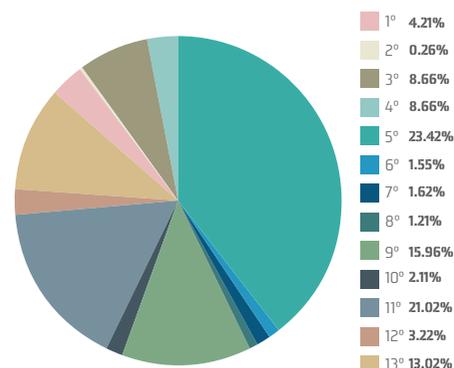
Con todo, la duración no fue el elemento decisivo del rendimiento, como manifiesta el hecho de que la Décima Primera configuración, prácticamente medio año menor a la quinta, tiene un número equivalente de recursos resueltos, y fue mayor en volumen de resoluciones a configuraciones más dilatadas en tiempo, como la Novena, o equivalentes en tiempo, como la Tercera.

En términos de conformación, estos Plenos vieron el mayor número de incorporaciones y salidas de comisionadas y comisionados, por ejemplo, en la Quinta configuración se incorporó Jacqueline Peschard en sustitución de Alonso Lujambio Irazábal; en la Novena, María Elena Pérez Jaén Zermeño y Sigrid Artz Colunga en sustitución de Juan Pablo Guerrero Amparán y Alonso Gómez Robledo Verdusco, y en la Décima Primera, Gerardo Laveaga Rendón en sustitución de María Marván Laborde. Igualmente obvio es, al advertir los nombres de las comisionadas y los comisionados salientes, que estos fueron períodos de gradual disolución del Pleno fundador del IFAI.

En términos de coyuntura, 2007 a 2013 es el período en el que comienza a escalar de manera inusitada la violencia ligada a la delincuencia organizada, así como a la política implementada para su combate, y es finalmente un momento cruzado por dos elecciones, las intermedias de 2009 y las presidenciales de 2012.

Con todo, es probable que la principal causa de incremento en los volúmenes de resoluciones en estos períodos responda a la mayor diferencia de posiciones y criterios entre comisionados y comisionadas, como parece revelar la intensificación de los debates (votos disidentes y/o particulares) presentados, así como por la mayor emisión de resoluciones en las cuales no se entró al fondo de lo recurrido, como se advierte en la sección siguiente.

DISTRIBUCIÓN DEL TOTAL DE LAS RESOLUCIONES POR CONFIGURACIÓN DEL PLENO



3.1.2

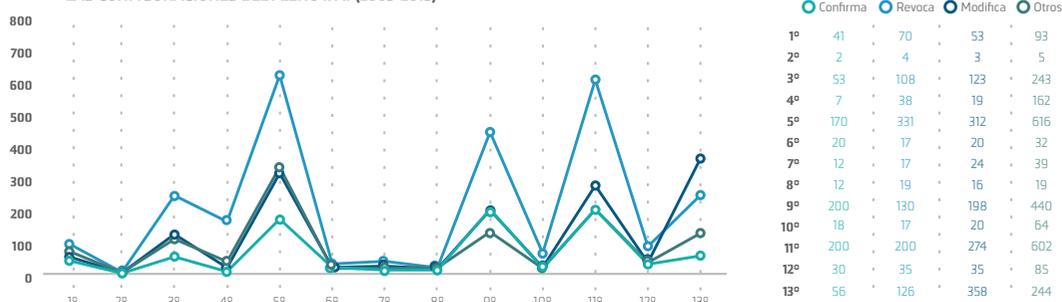
El sentido de las resoluciones a través de las configuraciones del Pleno

Con la excepción de la última configuración del IFAI, correspondiente a las comisionadas y comisionados que cerraron su vida institucional e iniciaron la del INAI, en todas las configuraciones pesó más el desechamiento o sobreseimiento de recursos, los cuales prácticamente superaron por el doble las modificaciones y revocaciones en las configuraciones de mayor productividad, la Quinta y la Décima Primera.

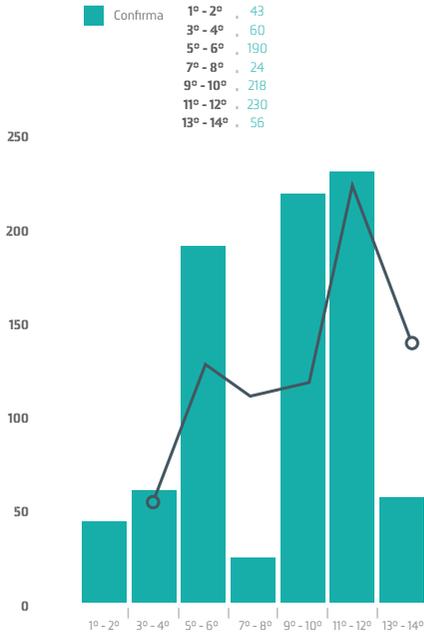
Entre los sentidos de resolución de fondo, como se advertía ya en el capítulo anterior, prevalecieron las modificaciones en prácticamente la totalidad de los períodos analizados, con excepción de los Plenos Primero, Quinto y Octavo, en los cuales hubo una mayoría de revocaciones.

En ninguno de los plenos pesaron más las confirmaciones que las revocaciones y modificaciones sumadas entre sí, aunque superaron el total de revocaciones en las configuraciones Sexta, Novena y Décima, y empataron en la Décima Primera

SENTIDO DE LAS RESOLUCIONES A TRAVÉS DE LAS CONFIGURACIONES DEL PLENO IFAI (2003-2015)



INCREMENTO DE LAS CONFIRMACIONES (PLENOS 3 A 12)



Con todo, pese a esa menor incidencia relativa de las confirmaciones, es preciso subrayar que el número de éstas se incrementó en el tiempo, al punto que durante ocho de trece configuraciones (de la configuración Tercera a la Décima Segunda) la tendencia al alza no cesó. Si reiteramos que los plenos Séptimo y Octavo tuvieron una duración de cerca de cuatro meses, podemos advertir como evidente la inflación permanente de las confirmaciones a través de la siguiente gráfica:

Aquí no sólo se advierte el alza desmesurada de confirmaciones de los primeros dos plenos al tercero, sino que esa tendencia sólo se detuvo cuando se instaló el último IFAI, ya con los mismos siete integrantes del hoy INAI, y por primera vez en la historia del recurso de revisión las confirmaciones descendieron a cerca de una cuarta parte que las registradas en el período anterior.

Esa tendencia se conservó al pasar del IFAI al INAI en mayo de 2015. Aunque las cifras sobre el primer semestre y un mes de funcionamiento del INAI son necesariamente preliminares y no pueden ser representativas de ninguna tendencia confirmada, lo cierto es que conservó y disminuyó levemente el promedio de confirmaciones dadas para el período medido, si comparamos las recientes 27 incidencias del 6 de mayo al 31 de diciembre de 2015 contra 56 del período casi anual que corrió del 14 de mayo de 2014 al 5 de mayo de 2015.

Si en su primer año, siendo todavía IFAI, el nuevo pleno resolvió confirmar 4.7 respuestas terminales por mes, durante el primer período de siete meses del INAI debió haber emitido alrededor de 33, es decir, se quedaron seis resoluciones abajo del promedio anterior.

Ahora bien, el comportamiento de las resoluciones no depende de valores mecánicos, aunque hay tendencias innegables en el volumen y sentido de las resoluciones vinculadas a la integración de las configuraciones que las produjeron. Por ello el próximo apartado analiza la participación diferenciada de las comisionadas y los comisionados en el contexto de cada configuración del Pleno, tomando en cuenta la calidad de las argumentaciones y pautas interpretativas puestas en juego en las votaciones y debates involucrados en la resolución de los recursos.

3.2

Integración y momentos destacados en la argumentación a través de las configuraciones del Pleno del IFAI (2003 - 2015)

3.2.1

Primera y segunda configuraciones

PERÍODO	INTEGRANTES
<p>1º PLENO: 12 de junio de 2003 a 31 de marzo de 2005</p> <p>2º PLENO: 1 de abril de 2005 a 30 de abril de 2005</p>	<p>IFAI (2003 - 4 DE MAYO DE 2015)</p> <ul style="list-style-type: none"> 1. Antonio Gómez Robledo Verduzco 2. Horacio Aguilar Álvarez de Alba 3. Juan Pablo Guerrero Amparán 4. José Octavio López Presa (se retira en el 2º Pleno) 5. María Marván Laborde

El Pleno fundador del IFAI tuvo sobre todo la complicada tarea de construir los documentos de implementación de la LFTAIPG, de tal modo que las brechas, lagunas o generalidades de toda norma se colmaran y completaran mediante su reglamentación, lo cual en la especie se vio particularmente representado en los relevantes Lineamientos Generales para la Clasificación y Desclasificación de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal.

De igual modo, como es natural, el primer Pleno puso a prueba numerosos experimentos de argumentación, interpretación y debate que establecieron una base para el trabajo posterior de la institución. Sin embargo, la novedad del encargo también se vio fuertemente reflejada en cierta precariedad de argumentos y vaguedad en estilos y estructura de las resoluciones.

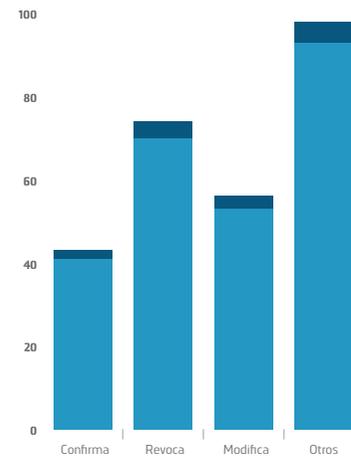
El bajo volumen de resoluciones en la segunda configuración se debió particularmente a su breve duración.

Entre ambas configuraciones la principal diferencia estriba en la distribución de los sentidos de las resoluciones, advirtiéndose para la primera configuración una prevalencia de desechamientos, sobreseimientos y modificaciones, en tanto que en la segunda, dejando de lado las resoluciones de forma, pesaron ligeramente más las revocaciones y las modificaciones.

En ambos casos las revocaciones tuvieron un mayor peso relativo frente a las confirmaciones, aunque el rango estadístico de la segunda configuración difícilmente puede valorarse como una tendencia, ya que a pesar de que las revocaciones representan el doble que las confirmaciones, los valores son demasiado bajos para estimarse como contundentes para calificar el rendimiento general del procedimiento.

RESOLUCIONES POR SENTIDO (PLENOS 1º Y 2º)

	Confirma	Revoca	Modifica	Otros
1º	41	70	53	93
2º	2	4	3	4



3.2.1.1 Participación de las comisionadas y los comisionados en lo individual

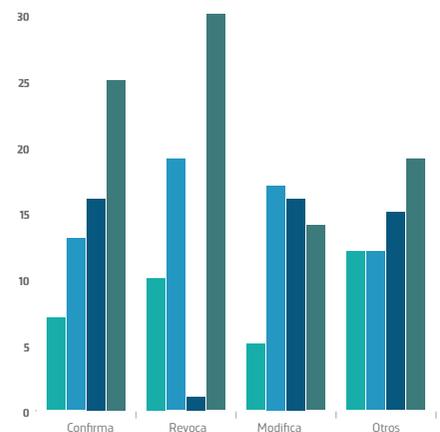
Los comisionados AGR, HAA y MML presentaron como ponentes la mayor cantidad de las resoluciones del período para los sujetos obligados en estudio, seguidos a cierta distancia por JPGA y JOLP.

Ahora bien, por lo que hace a los sentidos de las resoluciones votadas, si bien el resultado final de los recursos está fuera del alcance de la voluntad del ponente porque la mayoría puede imponerse y decidir de un modo distinto al del proyecto presentado por la ponencia de que se trate, hay pocos casos en general en los cuales el o la ponente hubieran manifestado su inconformidad con el sentido adoptado por la mayoría (lo que podría reflejarse mediante votos disidentes contra las resoluciones proyectadas por el mismo comisionado o comisionada), lo que puede interpretarse (salvo en los casos contrarios) como un voto a favor del sentido final de la resolución.

Con esa salvedad expresada, y tomando en cuenta solamente los asuntos en los cuales el Pleno entró a la discusión de fondo de los recursos, podría afirmarse que en las primeras dos configuraciones la mayoría de los integrantes optó por revocar las respuestas terminales de los sujetos obligados, en tanto que en el único caso de la comisionada MML se da un equilibrio entre confirmaciones y revocaciones, con leve predominio de las modificaciones.

PARTICIPACIÓN DE LOS COMISIONADOS Y COMISIONADAS DURANTE LAS CONFIGURACIONES 1º Y 2º, POR SENTIDO DE LAS RESOLUCIONES

	Confirma	Revoca	Modifica	Otros
AGR	7	13	16	25
HAA	10	19	1	30
JPGA	5	17	16	14
JOLP	9	13	8	15
MML	12	12	15	19



Todos los integrantes de estas configuraciones presentaron mayormente recursos sin pronunciarse sobre el fondo, con la excepción de JPGA, en el que los desechamientos y sobreseimientos quedaron en tercer lugar, favoreciendo más a las revocaciones y modificaciones, que a su vez representaron un volumen prácticamente siete veces mayor al de las confirmaciones.

En los demás casos, la diferencia entre confirmaciones y los otros dos sentidos "de fondo" fue mayor por poco más de cuatro veces en los proyectos presentados por AGR, y poco más de dos veces en HAA, JOLP y MML.

En este último caso, fue la comisionada cuya ponencia presentó la mayor cantidad de proyectos que concluyeron en confirmación durante el período, mientras que HAA hizo lo propio con las revocaciones.

3.2.1.2

Discusiones, argumentos y modelos de interpretación destacados

3.2.1.2.1

Inexistencia de información y clasificación de averiguaciones previas

La primera resolución que ameritó la presentación de votos disidentes por parte de comisionados inconformes con la decisión mayoritaria fue el expediente de rubro 632/03¹⁵ interpuesto contra la PGR por haber asentado la inexistencia de información relativa al destino de bienes asegurados en un proceso. El proyecto de resolución fue presentado bajo la ponencia de la comisionada MML.

Los comisionados JPGA y JOLP manifestaron en su voto disidente¹⁶ que en el caso en cuestión, pese a que en efecto se ventilaba una averiguación previa inconclusa contra el titular de los datos personales clasificados como confidenciales, también era cierto que constaba al menos una averiguación previa adicional, concluida, en cuyo marco se habrían enajenado bienes decomisados, cuyo destino jamás aclaró la PGR, ni lo exigió así el IFAI, que confirmó la respuesta terminal sin mayor argumentación al estimar suficiente motivo de clasificación que la información se hallara bajo el supuesto del artículo 14 fracción III de la LFTAIPG, esto es, por tratarse de una averiguación previa abierta.

Los comisionados JPGA y JOLP rematan su protesta con la formulación de un criterio de revisión para casos semejantes, que persigue restringir la reducción formalista en la que parece haber incurrido el Pleno:

[...] cuando la Procuraduría anteponga la existencia de una averiguación previa como fundamento de reserva, el Instituto debe verificar la existencia de ésta y de otras relacionadas con la solicitud, y con base en los artículos 17 y 55 de la Ley, conocer el estado que guardan y pronunciarse en definitiva. Lo anterior implica que este Instituto puede ordenar su publicidad, protegiendo en su caso la información reservada y confidencial en los términos legales.

Aquí aún no aparece, ni en la resolución ni en el voto disidente, mención expresa a la prueba de daño o a la prueba de interés público, aunque el voto ya sugiere la necesidad de practicar un *test* de correspondencia norma – motivo que vaya más allá de una mera analogía formal, para incorporar no sólo una interpretación sobre la suficiencia del fundamento invocado para proceder a la clasificación (lo que se ve reflejado en el alegato de estimar pública la información en el caso debido al interés nacional de transparentar los bienes emanados de la venta de lo que se decomisó), sino también para investigar ex officio sobre la veracidad de la información proveída por el sujeto obligado (por ejemplo, la existencia de la averiguación previa citada como motivo clasificatorio, o la de otras averiguaciones que, para efectos de lo solicitado, por hallarse concluidas, deberían traducirse en una respuesta distinta del órgano garante.

¹⁵ Disponible en: <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/resoluciones/2003/&a=632.pdf>

¹⁶ Disponible en: http://consultas.ifai.org.mx/pdf/resoluciones/2003/votos/632_1.pdf

Cabe hacer mención de un punto que quedó sin debate en el considerando Tercero de la resolución, en la cual se hace referencia al alegato del recurrente de que en el caso había averiguación previa concluida con la extradición del titular de los datos personales, pero, dice la resolución “sobre este punto el recurrente no aporta prueba alguna de las que se desprenda que en efecto ya no existe relación causal por la cual la información que solicitó se clasificó como reservada”.

Ni la resolución ni el voto disidente hacen referencia al hecho de que no se hizo constar que se produjeran audiencias o apercibimientos para garantizar al recurrente la suplencia de la deficiencia de la queja, así como tampoco se cuestionó la causa por la cual se arrojó la carga de la prueba al particular y no al sujeto obligado, con lo cual el Instituto habría dejado de incorporar a su análisis la averiguación previa faltante a la que se refiere el voto disidente debido a dos omisiones adicionales cuya oportunidad de señalar se dejó pasar.

3.2.1.2.2
Negativa por clasificación e inexistencia de información en relación con la jurisdicción militar y la llamada “guerra sucia”

El recurso 901/04¹⁷ contra SEDENA se presentó por la negativa de la dependencia de entregar información sobre civiles y militares detenidos en el Campo Militar No. 1 entre 1972 y 1976, entre otras solicitudes. Sobre prisioneros civiles, SEDENA respondió que la jurisdicción militar conoce exclusivamente de faltas disciplinarias cometidas por militares, por lo que, al no existir la facultad para procesar y mantener bajo su custodia en prisiones militares a personas ajenas al régimen castrense, “desde la creación de las prisiones militares no se ha recluso o detenido en ellas a ‘personas civiles’”.¹⁸

Sobre los prisioneros militares, la dependencia negó la información por estimar que su revelación afectaría “los derechos individuales de los referidos militares y pondría en peligro su vida privada e intimidad”. En su escrito de interposición, el recurrente cuestionó las respuestas, refiriéndose en particular sobre la relativa a los civiles invocando “decenas de testimonios de gente que fue reclusa en ese centro”.

Sobre los prisioneros militares, la resolución, bajo la ponencia de Alonso Gómez Robledo, revoca la respuesta de SEDENA por estimar que el fundamento invocado por la dependencia (el artículo 13 fracción IV, que prescribe la reserva de información que ponga en riesgo la vida, seguridad o salud de las personas) es inadecuado para la motivación conforme a la cual la reserva pretendía proteger bienes jurídicos diversos a los tutelados por la norma. Adicionalmente, la información que SEDENA estimó de reservada debía hacerse pública debido a que trataba de servidores públicos que, como se desprende del artículo 57 del Código de Justicia Militar, habían incurrido en delito o falta contra la disciplina militar en el marco del servicio público, o con motivos de actos del servicio. La resolución razona lo siguiente:

[...] si el ejercicio del servicio público, como su nombre lo indica es público, cualquier consecuencia, positiva o negativa, también lo es, por lo que tampoco procedería clasificar la información con base en esas disposiciones.

Más ardua es la argumentación empleada en torno al requerimiento de los prisioneros civiles. El considerando cuarto instruye revisar una vez más los archivos, y en caso de que efectivamente no se localice la información, el Comité de la institución habrá de notificarlo formalmente al solicitante. Pero el considerando quinto pone en crisis la tímida instrucción anterior, al advertir, a partir de un conjunto de referencias hemerográficas, así como la Recomendación 26-2001 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que hay elementos suficientes y de dominio público para estimar que la negativa categórica y tajante de la SEDENA sobre la inexistencia de registros de prisioneros civiles durante el período en cuestión “no resulta plausible”. Y de ello se sigue que la institución debe dar acceso a la información requerida, o – y aquí se vuelve irremediabilmente circular la “tímida instrucción” – se declare

¹⁷ Disponible en: <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/resoluciones/2004/&a=901.pdf>

¹⁸ Disponible en: <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/resoluciones/2004/&a=901.pdf>

formalmente la inexistencia. Al menos se requirió en el caso al Órgano Interno de Control de SEDENA verificar la existencia o no de la información y, pide la resolución, la sanción administrativa contra quien pudiera proceder.

El considerando sexto, en un reconocible esfuerzo por ampliar en lo posible las posibilidades de garantía del acceso a la información del solicitante, le informa la preexistencia de un recurso previo (el 593/04), en el que podría hallarse información de potencial interés para el recurrente sobre las materias consultadas.

No hay votos disidentes o particulares. Con todo, y pese al innegable entusiasmo pro transparencia que se respira al leer el fallo del IFAI, llama la atención que en ningún momento se hubiera invocado – particularmente en el considerando quinto, en el que se establece la obligación de dar acceso a la información (si ella existe, como lo sospecha la resolución) – las cláusulas de apertura relacionadas con las violaciones graves de derechos humanos (artículo 14 último párrafo). Esta hipótesis de interés general y elemental justicia quedó descartada de la consideración del Pleno.

Casos de argumentación muy diversa fueron los acumulados bajo los expedientes 1005/04 y 1010/04, interpuestos contra la PGR, en los que se demandaba de la Fiscalía Especializada en Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP) el expediente de averiguación previa en que se procesaba a varias personas por el delito de genocidio. En tales recursos, cuyos proyectos de resolución fueron presentados por el Comisionado JPGA, la revisión concluyó en dos exigencias: dar acceso al solicitante, ya que se estaba ante un crimen de lesa humanidad, conforme al artículo 14 párrafo último de la LFTAIPG, y testar los datos confidenciales que pudieran constar en el expediente, por virtud de la inconclusión del proceso.

3.2.2 Tercera y cuarta configuraciones

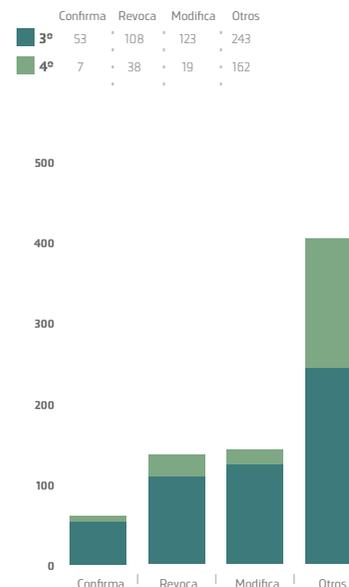
PERÍODO	INTEGRANTES
4º PLENO: 1 de mayo de 2005 a 9 de enero de 2007	<ul style="list-style-type: none"> 1. Alfonso Lujambio Irazábal (se incorpora en el 3º Pleno) 2. Antonio Gómez Robledo Verduzco 3. Horacio Aguilar Álvarez de Alba (se retira en el 4º Pleno)
2º PLENO: 10 de enero a 20 de marzo de 2007	<ul style="list-style-type: none"> 4. Juan Pablo Guerrero Amparán 5. María Marván Laborde

El período que cubren las configuraciones tercera y cuarta coincide con la sucesión presidencial de 2006, el inicio de la administración de Felipe Calderón y, con ello, precisamente en su primer mes de mandato, diciembre de 2006, el inicio de la llamada “guerra contra la delincuencia organizada”, a través del despliegue de tropas castrenses en el marco del Operativo Conjunto Michoacán.

El período que cubre la cuarta configuración abarca apenas un mes, por lo que su peso podría ser desatendido, de no ser por el alto índice de desechamientos y sobreseimientos que registró la base de datos, así como por un importante número relativo de revocaciones, las cuales encabezaron las tendencias en los recursos de fondo.

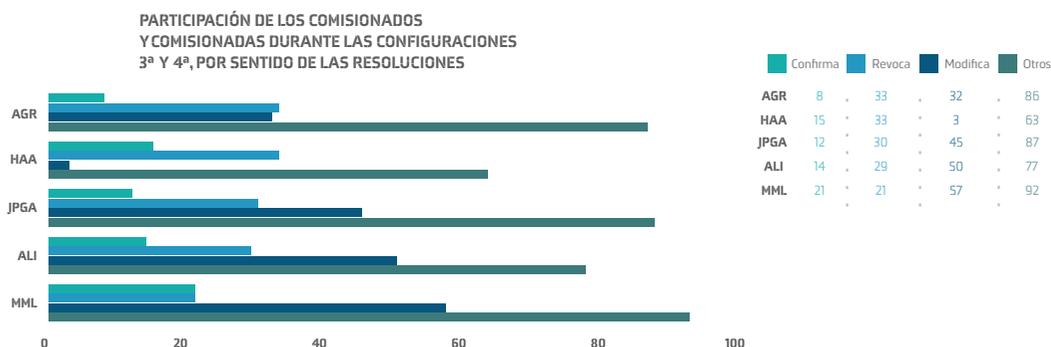
Aunque para ambas configuraciones esa tendencia representó una mayor concentración del volumen de recursos de fondo en el registro de las revocaciones, durante el tercer Pleno hay una leve superioridad de las modificaciones.

RESOLUCIONES POR SENTIDO (PLENOS 3º Y 4º)



3.2.1.1 Participación de las comisionadas y los comisionados en lo individual

Durante este período los comisionados MML, JPGA y AGR fueron quienes presentaron la mayor cantidad de proyectos de resoluciones como ponentes, seguidos por ALI y HAA, en ese orden. En general, todos los integrantes del Pleno presentaron un número semejante de proyectos de resolución, como refleja la gráfica siguiente.



Con respecto a los sentidos de las resoluciones, descontando las resoluciones de forma – que prevalecieron al resto – la tendencia fue privilegiar las modificaciones, y a distancia, una ventaja de las revocaciones frente a las confirmaciones.

La diferencia entre confirmaciones y la suma de los otros dos sentidos “de fondo” (revocación y modificación) fue de ocho veces en los proyectos presentados por AGR; poco más de dos veces, en los de HAA; de poco más de seis veces, en los de JPGA; de poco más de siete veces, en los de ALI; y de poco más de tres veces en los de MML.

MML fue de nueva cuenta la comisionada cuya ponencia presentó la mayor cantidad de proyectos que concluyeron en confirmación durante el período, en tanto que correspondió a AGR y HAA empatar en proyectos concluidos en revocación.

3.2.1.2 Discusiones, argumen- tos y modelos de inter- pretación destacados

3.2.1.2.1 Sobre el nombre y la protección de datos per- sonales: dos votos parti- culares del Comisionado Guerrero sobre acceso a averiguaciones previas y hojas de servicios de militares destacados

En diversos momentos el comisionado JPGA promovió el debate contra la mayoría del Pleno para llamar la atención en torno a los límites de la protección de datos personales frente al principio de publicidad. Aquí se destacan dos de esos momentos: a) el debate sobre la exclusión del nombre de las personas de la protección de datos personales en las averiguaciones previas concluidas, y b) la protección de datos personales contra lo que hoy podríamos llamar el derecho a la verdad y el deber de memoria histórica en los casos de solicitud de hojas de servicios militares de los capitanes Gutiérrez Barrios, Cárdenas Barajas, y los generales Gutiérrez Oropeza, Sánchez Taboada y Corona del Rosal.

En la resolución al recurso 1825/06,¹⁹ interpuesta contra la PGR por la negativa a dar acceso a la persona solicitante a las averiguaciones previas dirigidas contra Andrés Manuel López Obrador. En su voto particular, el Comisionado Guerrero niega la validez de estimar como criterio de clasificación la protección del buen nombre – puesto en riesgo con la exposición pública del nombre de las personas – particularmente los testigos – en las averiguaciones previas concluidas.

Para Guerrero, el artículo 3 de la LFTAIPG deja fuera el nombre de las personas de la definición de datos personales, por una parte debido a que se trata de información que consta en registros públicos,²⁰ los cuales por definición se encuentran exentos de clasificación, y por otra parte, debido a que estima que la confidencialidad del nombre de las personas “contravendría una serie de disposiciones legales clave que ponderan el valor social de la identificación de quienes integran a la sociedad”.

¹⁹ RDA 1825/06, interpuesta contra la PGR. Ponente: AGR. Voto particular del Comisionado Juan Pablo Guerrero Amparán, disponible en: http://consultas.ifai.org.mx/pdf/resoluciones/2006/votos/1825_1.pdf

²⁰ Guerrero señala en específico el hecho de que el nombre de las personas queda excluido de la protección de datos personales desde el momento en el cual se inscribe su acta de nacimiento en el Registro Civil.

sin contar el hecho de que, al tratarse de investigaciones cerradas, los nombres de testigos u otras personas mencionadas en la averiguación previa no pueden avenirse a lo dispuesto en el artículo 14 fracción III de la LFTAIPG.

Concluye: "Los nombres de las personas que se encuentran en expedientes de averiguaciones previas que ya concluyeron es información pública, incluyendo a los testigos". El mismo Guerrero nos ofrece un dato para el cuestionamiento de la resolución, al observar que la mayoría del Pleno no tuvo empacho en dar expresa publicidad a los nombres de familiares de López Obrador contra quienes hubiera abiertas averiguaciones previas,²¹ o que constaran en los expedientes contra el político tabasqueño, lo que da visos de parcialidad e inconsistencia a la argumentación puesta en juego para adoptar la decisión.

Más aún, el Comisionado Guerrero apunta el hecho de que el Pleno dejó al arbitrio del ministerio público la decisión final sobre qué nombres debían clasificarse en los expedientes como confidenciales y cuales no. Aunque no puntualiza una referencia al respecto, ésta bien podría hallarse en la formulación de la instrucción del Pleno, en el numeral 2 inciso c) del considerando Décimo Tercero de la resolución, en el que se lee lo siguiente:

2. En el caso de las averiguaciones previas en las cuales se haya decretado el No ejercicio de la acción penal: [...]

c) Instruir a la Procuraduría General de la República para que elabore y otorgue acceso a una versión pública de la información solicitada, en términos de lo señalado en el artículo 43 de la Ley de la materia, en la cual se omita la información clasificada como confidencial de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.- por ejemplo el nombre de los testigos- así como aquella señalada en el inciso anterior.

La postura de la mayoría del Pleno en esta resolución, tal como sugiere el Comisionado Guerrero en su voto particular, incurre en diversos defectos, por ejemplo, el doble estándar con respecto a la protección de datos personales, leyendo los supuestos de confidencialidad más allá de los límites impuestos por la misma LFTAIPG y otros estándares invocados por el Comisionado,²² así como la vaguedad en la instrucción de clasificar los nombres que consten en el expediente, que redundaba en una suerte de ejercicio de delegación al sujeto obligado sobre la clasificación definitiva que habrán de recibir determinados datos personales (exceptuando a los testigos, a los que sí se hace referencia expresa).

Por lo que hace a lo último podría decirse, con Guerrero, que se trató de una resolución de acceso a la información "en blanco".

Por otra parte, en su voto particular en torno a las hojas de servicios militares de los generales mencionados,²³ el Comisionado Guerrero centró su atención en criticar la resolución del Pleno debido a que desatendía el interés de publicitar informaciones referentes a los orígenes y vida personal de personajes ligados a acontecimientos históricos relevantes para la Nación, especialmente si en dichos acontecimientos, y con la participación activa de estos personajes, se cometieron graves violaciones de derechos humanos.

²¹ cfr. Considerando Décimo Tercero 2, b: "b) Clasificar el nombre de la persona en contra de la cual se abrió dicha averiguación con fundamento en el artículo 18, fracción II de la Ley de la materia, en relación con el artículo 3, fracción II de la Ley en cita, en el caso de aquellas que se hayan iniciado en contra de familiares de la persona citada en la solicitud de información, siempre que dichas averiguaciones no se hayan hecho del conocimiento público."

²² Por ejemplo el artículo 8 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que en la parte que aquí interesa, dice: "la versión pública de la sentencia ejecutoria, de las demás resoluciones públicas y, en su caso, de los documentos contenidos en el expediente que no sean reservados o confidenciales, se suprimirán los datos personales de las partes, salvo su nombre, en la medida en que no se impida conocer el criterio sostenido por el respectivo órgano jurisdiccional."

²³ RGA 390/06, acumula al 392/06, interpuesto contra la Secretaría de la Defensa Nacional. Ponente: AGR. (Modifica). Voto particular de JPGA disponible en: http://consultas.ifai.org.mx/pdf/resoluciones/2006/votos/390_1.pdf

Guerrero cuestiona la negativa del Pleno a reconocer el derecho de la persona solicitante a tener acceso a informaciones tales como las fechas de nacimiento, los nombres de los padres, hijos y cónyuges de los militares en cuestión debido a:

- × Se trata de personas fallecidas;
- × Se trata de personas que, además de tener perfiles públicamente conocidos, tienen, en su caso, calidad de personajes históricos clave;
- × Mucha de la información requerida consta en documentos inscritos en registros públicos;
- × La dependencia no declaró la inexistencia de la información.

JPGA interroga a sus colegas: "dado que la dependencia no declaró la inexistencia de dichos documentos y la información es pública ¿con base en qué fundamento podría la dependencia negar el acceso a dichos documentos?".

Veamos cómo argumentó su negativa el Pleno. En la resolución se lee que un periodista requirió a la SEDENA las hojas de servicios militares de los capitanes Fernando Gutiérrez Barrios, Lorenzo Cárdenas Barajas, y los generales Rodolfo Sánchez Taboada, Alfonso Corona del Rosal y Luis Gutiérrez Oropeza, recibiendo tres tipos de respuesta.

3. Sobre el Capitán Gutiérrez Barrios, se resolvió que la hoja de servicios era un documento inexistente en su expediente, aunque podía consultarse la información de carácter público que constara en él para hallar los datos requeridos;
4. Sobre el Capitán Cárdenas Barajas y el General Gutiérrez Oropeza (de quienes se aclaró que no habían muerto, sino que estaban en retiro), se negó acceso al expediente "por tratarse de datos personales que requieren de la autorización de los particulares";
5. En el caso de los generales Sánchez Taboada y Corona del Rosal se reconoció la existencia de las hojas de servicio en los expedientes, poniendo a disposición del solicitante la consulta directa de la información no clasificada en sus expedientes.

Ahora bien, el IFAI sólo entró al análisis de los casos de Cárdenas y Gutiérrez Oropeza bajo el argumento de que el solicitante no había recurrido el resto de la respuesta dada por SEDENA (debido a una redacción deficiente). Como señala el Comisionado Guerrero en su voto particular, en el caso se obvió la suplencia de la queja deficiente, a la que el Instituto está obligado por virtud de los artículos 55 de la LFTAIPG y 89 de su Reglamento.

Ahora bien, además de haberse actuado en detrimento del solicitante, dejándolo en posición de desigualdad procesal frente al sujeto obligado, la argumentación de la resolución versó sobre la corrección de la clasificación de la información en los expedientes de los militares desde el punto de vista meramente formal de su carácter de "datos personales", así como de la procedencia de su clasificación como información confidencial en los términos de los artículos 3 fracción II y 18 fracción II de la LFTAIPG, así como en el Lineamiento Trigésimo, es decir, en calidad de datos personales cuya difusión requiere la autorización de sus titulares.

El Pleno reconoce en el Considerando Cuarto que tanto la legislación aplicable como sus propios precedentes (por ejemplo la resolución 1189/04) excluyen de entre los datos personales previsto por el artículo 3 fracción II, y por tanto del supuesto de confidencialidad del 18 fracción II, los documentos inscritos en registros públicos como el acta de nacimiento o el acta de matrimonio, los cuales incluyen parte de la información solicitada por el recurrente.

Sin embargo, contraviniendo sus propios criterios, el Pleno plasmó en la resolución que:

aun cuando (i) las actas de nacimiento y de matrimonio de las personas obran en los registros civiles en los que éstas hayan sido registradas; (ii) que en estas actas

constan datos personales y (iii) que los registros civiles son registros públicos y, por lo tanto, la información contenida en las actas de nacimiento y de matrimonio se ubican en la excepción prevista en el último párrafo del artículo 18 de la Ley de la materia, este Instituto considera que la Secretaría de la Defensa Nacional no se encuentra obligada a entregar dicha información puesto que se trata de un sistema de datos personales que contiene información que sólo puede ser usada por la dependencia para ciertos fines y a la cual sólo pueden tener acceso los respectivos titulares de la misma.

Lo anterior, a partir del argumento de que el acceso a los datos personales, incluyendo aquellos que no estén contemplados en el supuesto de confidencialidad, solamente deben garantizarse a "los interesados o sus representantes" cuando se trate de asuntos de carácter estrictamente privado que inciden en la esfera de intimidad del titular.

Las tres estrategias combinadas en la resolución (desigualdad procesal mediante la omisión de suplencia de la queja; desechamiento de facto de los casos de inexistencia bajo argumentos hiperformalistas, y la maximización del supuesto de confidencialidad del artículo 18) lograron esquivar cualquier consideración del Pleno sobre la vinculación de algunos de los casos citados con momentos históricos cruzados por violaciones graves de derechos humanos.

3.2.1.2.2

Crerios cambiantes: el debate sobre la extensibilidad del riesgo a la identificación de personal operativo en labores de seguridad pública y la difusión de su fotografía

En torno a la resolución 360/05²⁴ contra la PF se da un debate interesante para advertir la cambiante dinámica de la fijación de criterios al interior del IFAI, así como la verificación de diálogos inter-configuraciones para la formación de los criterios y las rutas argumentativas del Pleno.

La persona recurrente solicitó copia de las licencias de pilotos "expedidas y revalidadas por la Dirección General de Aeronáutica Civil de todos los pilotos de la PFP de 2000 a septiembre de 2004". El Pleno revocó la clasificación de "confidencial" que había dado la dependencia a la información objeto de la solicitud bajo el argumento de que la prueba de daño proveída por la dependencia versaba sobre el riesgo de daño presente, probable y específico a la vida e integridad física del personal que participaba en traslados de reos de alta peligrosidad, entre otras actividades. Esta argumentación fue desestimada por el Pleno, aduciendo que la licencia emitida por la autoridad tenía como función acreditar las capacidades técnicas fundadas de las personas portadoras, lo cual implicaba información que es de interés general conocer, así como debido a que las labores realizadas por los pilotos no precisan de la secrecía de la identidad para realizarse de manera efectiva, caso contrario a las labores de inteligencia, contrainteligencia, investigación con agentes encubiertos, entre otras.

Adicionalmente, el Pleno votó a favor de que las copias de las licencias fueran entregadas a la persona recurrente protegiendo datos personales, con la salvedad de la fotografía, que en la especie resultaba instrumental al propósito de prevenir abusos de autoridad derivados de la actuación de agentes cuya identidad fuera secreta – sin motivos para serlo –.

El comisionado AGR presentó voto disidente en el sentido de que entre los tres derechos en colisión en el caso en comento (vida, integridad y derecho a la información), debe estimarse la protección que ameritan los primeros ante el riesgo que corren los pilotos al transportar a delincuentes que podrían identificarlos y tomar represalias en su contra, lo que podría agravarse al poner en las manos de "los narcotraficantes o secuestradores contra los que actuaron en algún operativo" sus nombres, cargos y fotografías.

En su voto, el comisionado postula un modelo de interpretación que vale la pena reproducir, considerando que es un criterio que después sería defendido por otros comisionados y comisionadas:

²⁴ RDA 360/05, interpuesto contra la Policía Federal Preventiva. Ponente: JPGA. (Modifica). Voto disidente de AGR disponible en: http://consultas.ifai.org.mx/pdf/resoluciones/2005/votos/360_1.pdf

[...] este cuerpo colegiado, al gozar de facultades cuasi-jurisdiccionales, se ha convertido en intérprete de conceptos jurídicos "indeterminados" como lo son los derechos fundamentales, conceptos que pueden ser desarrollados y aplicados de una u otra forma y que se consolidarán de acuerdo a las circunstancias de modo tiempo y lugar que nos presente el caso particular.

No obstante lo anterior, esta "indeterminación" no nos permite actuar completa y absolutamente a nuestro arbitrio, sino que la interpretación, que del caso particular hagamos, atenderá en todo tiempo a los parámetros establecidos por la propia Constitución; por ello, nuestra labor como cuerpo colegiado, en este tipo de casos, debe ser el de verificador y garantizador, no el de creador o impositor del derecho, argumentando y justificando este abuso con la bandera de la transparencia y el derecho a la información.

La labor de este Instituto, como intérprete de los derechos fundamentales, debe atender a la finalidad de la resolución que emitamos, la cual debe ser legítima y el medio que nos permitirá llevar a cabo esta tarea debe ser el adecuado y el necesario, entendiendo a este último concepto como aquel que no puede ser remplazado por uno menos lesivo: es decir, el más proporcional para el caso concreto.

Aquí estaban los contornos de la prueba de interés que después se extendería en el uso de algunos otros integrantes del ifai, de un modo aún muy básico (o aún más básico que el posterior), y sugerido apenas mediante la enunciación de algunos de sus elementos contemporáneos, a saber, la valoración de la finalidad legítima y los criterios de necesidad y proporcionalidad, que toma no de la jurisprudencia interamericana o de otros intérpretes de derecho internacional, sino de una resolución de la Corte Constitucional de Colombia (Sentencia C-673/2001).

El modelo de interpretación que propone en ese voto el comisionado agr tiene los siguientes alcances:

- × Representa una modalidad de control de constitucionalidad;
- × Parte de un supuesto conforme al cual los derechos humanos son valores individual y socialmente relevantes que pueden entrar en colisión o conflicto entre sí en determinado caso o contexto (postura conflictivista);
- × Requiere de practicar un *test* de proporcionalidad para decidir entre derecho de acceso a la información y otros derechos, mediante el cual el principio de máxima publicidad debe garantizarse al máximo posible si – y sólo si – se dan las condiciones jurídicas y de contexto, en cuyo caso deberá graduarse la cobertura del principio conforme a criterios de necesidad y proporcionalidad, y
- × Se estructura a partir del criterio de finalidad legítima, que implica que los derechos deben interpretarse a la luz del contexto y no de sus propios valores o pautas de interpretación privilegiadas (por ejemplo, para obligaciones interamericanas en derechos humanos, a la luz de la jurisprudencia de la Corte Interamericana en la materia, etc.).

En la resolución que nos ocupa, aunque el voto mayoritario favoreció, entre otros, la publicidad de las fotografías de los pilotos de la policía federal, a la postre se impuso el criterio institucional de clasificar dicha imagen como dato personal y, por tanto, confidencial, como lo revela el Criterio 05/09 de epígrafe "Fotografía de servidores públicos es un dato personal confidencial".²⁵

En las antípodas²⁶ del debate previamente reseñado aparece el suscitado a partir del recurso 910/05, cuyo proyecto presentó la ponencia del Comisionado ALI, recién llegado al organismo, y que ameritó voto disidente de HAA, quien dejó el IFAI meses después.

3.2.1.2.3 Migración china y argumentación barroca

²⁵ Criterio 05/09, disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Criterios/05-09%20%20Fotografia.pdf>

²⁶ RDA 910/05, interpuesto contra el INM, Ponente: ALI. (Revoca). Voto disidente de HAA disponible en: http://consultas.ifai.org.mx/pdf/resoluciones/2005/votos/910_1.pdf

El recurso trataba del número de solicitudes de internamiento con fines laborales negadas por el país a personas de nacionalidad china durante los cinco años previos a la solicitud.

Luego de un análisis jurídico que apuntaba a la necesidad de que INM tuviera control de los datos solicitados, el Pleno decidió revocar la respuesta terminal de INM que aseguraba contar con estadística de autorización de permisos de internación de personas extranjeras pero no de negativas de autorización, instruyéndole dar acceso a la persona recurrente a expedientes que fueran pertinentes para conocer la información requerida.

Al respecto, procede advertir que la resolución buscó los medios posibles para garantizar el acceso a la información, haciendo además un riguroso análisis jurídico del que se desprendera que INM debía contar con – o tener mucha facilidad para dar con – datos sobre solicitudes de internamiento denegadas, y la nacionalidad de las personas solicitantes, indistintamente de la calidad de las pruebas y alegatos presentados por la persona recurrente, es decir, que no sólo se contentó (como ocurrió en muchas otras ocasiones) con requerir una declaratoria de inexistencia formal, sino que también (como advertimos en la resolución sobre la “guerra sucia” mencionada en el apartado previo) se buscaron informaciones adicionales para dimensionar la veracidad de la declaración de inexistencia espetada por INM.

Ahora bien, las antípodas interpretativas de este debate las aporta HAA, quien desestima los modelos hermenéuticos de carácter conceptual sobre la proporcionalidad y necesidad que amerita probar el interés público cuando se afecte el derecho de acceso a la información, y postula más bien una especie de recuento histórico en torno a la suplencia de la queja deficiente, la cual sospecha que se dio en la resolución, aunque en ella no se menciona y en el voto disidente se plasma como hipótesis “otorgando sin conceder”.

El recuento histórico no escatima en pasar del carácter sacramental de los procedimientos de estricto derecho en la Roma imperial, para llegar a la suplencia de la queja agraria y sindical en el México decimonónico (no se ofrece referencia adicional), para plasmar finalmente su disenso sobre lo que estima que ha sido un abuso en la suplencia de la queja, toda vez que el Pleno ordenó que, en caso de no hallarse el dato meramente matemático de las solicitudes denegadas, se diera acceso a la persona recurrente a todos los documentos en los cuales se hubiera notificado a quienes aspiraban a inmigrar a México la negativa internación.

Para HAA, lo solicitado era el dato matemático, en tanto que la instrucción “exorbitante” del Pleno había modificado los hechos controvertidos, “dejando en estado de indefensión a la entidad recurrida”. Es decir, que a juicio del comisionado la desigualdad procesal habría operado aquí en contra del sujeto obligado.

3.2.3 Quinta y sexta configuraciones

PERÍODO	INTEGRANTES
5º PLENO: 21 de marzo de 2007 a 5 de abril de 2009	<ul style="list-style-type: none"> 1. Alfonso Lujambio Irazábal (se retira en el 6º Pleno) 2. Antonio Gómez Robledo Verduzco 3. Jaqueline Peschard Mariscal (se incorpora en el 5º Pleno) 4. Juan Pablo Guerrero Amparán 5. María Marván Laborde
6º PLENO: 6 de abril de 2009 a 17 de junio de 2009	

La quinta configuración del Pleno es la más abultada en volumen de resoluciones. Estuvo marcada por la reforma constitucional al artículo 6º mediante la cual se reconoció el derecho a la información pública como un derecho fundamental, así como la protección de los datos personales. Los argumentos tendientes a disminuir el acceso a la información en aras de los datos personales se incrementaron, y dinamizaron los debates en el Pleno.

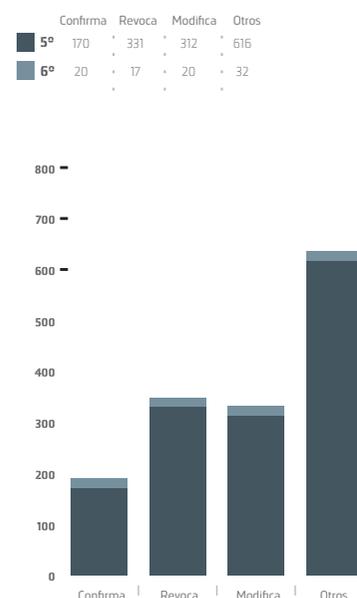
En la configuración quinta se incorporó JPM y en la sexta, se retiró ALI.

Este período también vio la intensificación de la violencia en el país, que tuvo uno de sus más lamentables episodios en el atentado con granadas en la ceremonia del llamado Grito de Independencia en Morelia, la noche del 15 de septiembre de 2008.

Por otra parte, se publicó en junio de ese año la reforma al sistema de seguridad y de justicia, que establecería las bases conforme a las cuales se implementaría el proceso penal acusatorio, pero también constitucionalizó el régimen de excepción para delincuencia organizada, que incluía el arraigo, la prisión preventiva automática y la intervención de comunicaciones privadas, entre otras figuras que fueron denunciadas como violatorias de derechos humanos y que multiplicaron el número de solicitudes de acceso a la información a instituciones como PGR, PF, SEDENA y CISEN.

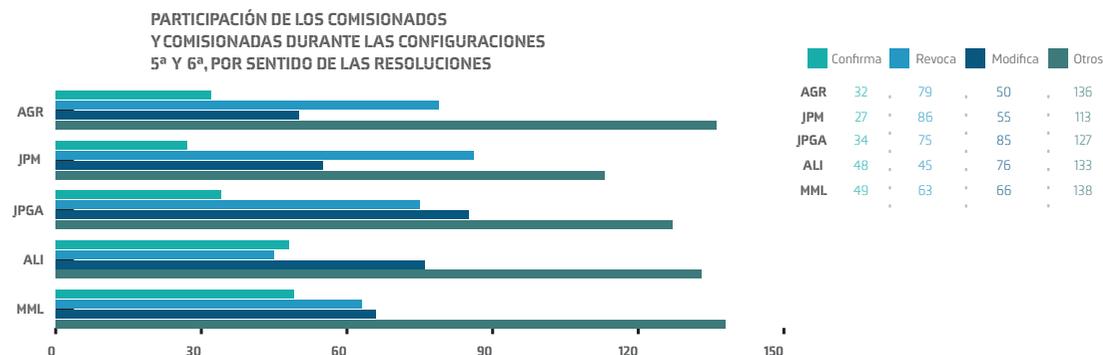
Finalmente, se advierte a partir de este período una mayor complejidad y prolijidad de la argumentación y la discusión del fundamento y las pruebas presentadas por las partes que en configuraciones anteriores. De menos de diez a quince folios en las primeras dos, se pasó a más de cuarenta en la quinta, y la tendencia siguió creciendo, hasta llegar a resoluciones de más de cien folios en la era INAI.

RESOLUCIONES POR SENTIDO
(PLENOS 5º Y 6º)



3.2.3.1 Participación de las comisionadas y los comisionados en lo individual

Durante este período los comisionados JPGA, MML y ALI fueron quienes presentaron la mayor cantidad de proyectos de resoluciones como ponentes, seguidos por AGR y JPM, en ese orden. En general, todos los integrantes del Pleno presentaron un número proporcional de proyectos de resolución, como refleja la gráfica siguiente:



Descontando la prevalencia de las resoluciones de forma, a diferencia de las configuraciones previas, en el período que incluyó la quinta y la sexta se impusieron por un ligero margen las revocaciones sobre las modificaciones, pero se incrementó el peso relativo de las confirmaciones, que aumentaron a un nivel de casi el triple con respecto al promedio de las configuraciones previas.

La diferencia entre confirmaciones y la suma de los otros dos sentidos "de fondo" (revocación y modificación) fue de cuatro veces en los proyectos presentados por AGR; poco más de cinco veces, en los de JPM; de casi cinco veces, en los de JPGA; de poco más del triple, en los de ALI; y de poco más del doble, en los de MML.

MML y ALI se encontraron en un empate técnico en la presentación de la mayor cantidad de proyectos que concluyeron en confirmación durante el período, en tanto que JPM lideró en proyectos concluidos en revocación.

3.2.3.2

Discusiones, argumentos
y modelos de interpretación
destacados

3.2.3.2.1

Acceso a
averiguaciones previas

- La Quinta Configuración incluyó un interesante debate relativo a la apertura de averiguaciones previas. Destacamos tres tendencias de la discusión:
- × El uso de tipos penales como criterios orientadores para decidir entre la confidencialidad de datos personales o su publicidad, propuesto por JPGA en el caso Arturo Montiel Rojas.²⁷
 - × El argumento presentado en numerosas ocasiones por ALI en el sentido de ir más allá de la mera confidencialidad de los nombres u otros datos personales en las averiguaciones previas para reservar en su totalidad la información relativa a la existencia de dichos expedientes, en aras de salvaguardar el buen nombre de las personas procesadas y evitar los que él llama "juicios paralelos", como ocurrió en los casos de personas detenidas en el marco de los operativos relacionados al conflicto magisterial en Oaxaca en 2006.²⁸ así como en las causas penales aperturadas en contra de Rosario Robles Berlanga,²⁹ Elba Esther Gordillo,³⁰ Raúl Salinas de Gortari o Joaquín Hernández Galicia.³¹ y
 - × La restricción de acceso a las versiones resumidas del pliego de consignación en casos en los cuales fuera materialmente imposible – a juicio de las comisionadas y los comisionados – ordenar la entrega de copias de las averiguaciones previas completas, como ocurrió en el caso de las pesquisas por narcotráfico y otros delitos en contra del General Gutiérrez Rebollo.³²

3.2.3.2.2

Un precedente del CISEN
como Criterio o6/og

Pese a que el CISEN buscó reservar información de contratación de un proveedor de equipos tecnológicos (mini-transmisores de audio, binoculares, cámaras de video de largo alcance, entre otros) por poner en riesgo presente, probable y específico la seguridad nacional, el IFAI modificó la respuesta terminal de la dependencia en su resolución al expediente 4548/07,³³ bajo la ponencia del comisionado AGR. Se trataba de una obligación de transparencia en los términos del artículo 7 de la LFTAIPG, es decir, información de irrefutable publicidad, con excepción de aquella que pudiera ser confidencial, como los datos personales.

El supuesto daño alegado por el CISEN se desprendería de abrir al conocimiento de posibles células delictivas las especificaciones técnicas y tecnologías útiles a actividades de inteligencia encaminadas a la protección de la seguridad nacional, matizando que de doce contratos con determinada empresa, siete deberían permanecer bajo reserva, en tanto que cinco admitían acceso a versiones públicas.

Más interesante que el motivo es el fundamento empleado, que no es ninguno del articulado de la LFTAIPG, sino los artículos 5 fracción IX y 51 fracción I de la Ley de Seguridad Nacional, que se refieren a las amenazas de seguridad nacional (en concreto, a "actos ilícitos en contra la navegación marítima") y a la reserva de todo documento que "implique la revelación de normas, procedimientos, métodos, fuentes, especificaciones técnicas, tecnología o equipo útiles a la generación de inteligencia

²⁷ RDA 306/08 interpuesto contra la PGR. Ponente: AGR. (Revoca). Disponible en: <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/resoluciones/2008/&a=306.pdf>

²⁸ RDA 3313/07 interpuesto contra la PFP. Ponente: AGR. (Revoca). Disponible en: <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/resoluciones/2007/&a=3313.pdf>

²⁹ RDA 2333/07 interpuesto contra la PGR. Ponente: AGR. (Revoca). Disponible en: <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/resoluciones/2007/&a=2333.pdf>

³⁰ RDA 488/07 interpuesto contra la PGR. Ponente: AGR. (Modifica). Disponible en: <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/resoluciones/2007/&a=488.pdf>

³¹ RDA 338/07 interpuesto contra la PGR. Ponente: AGR. (Revoca). Disponible en: <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/resoluciones/2007/&a=338.pdf>

³² RDA 1558/2007, interpuesto contra la PGR. Ponente: AGR. (Revoca). Disponible en: <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/resoluciones/2007/&a=1558.pdf>

³³ RDA 4548/07, interpuesto contra el CISEN. Ponente: AGR. (Modifica). Disponible en: <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/resoluciones/2007/&a=4548.pdf>

para la Seguridad Nacional, sin importar la naturaleza o el origen de los documentos que la consignent...".

Ante tal argumentación, el IFAI resolvió, por una parte, desestimar la supuesta causal del artículo 5, pero confirmar la respuesta del CISEN por lo que hace al artículo 51 fracción I; por otra parte, se determinó que pese a la confirmación sobre la reserva, se revocaba la clasificación genérica a la totalidad de los contratos, habida cuenta del contenido diferenciado que constaba en ellos, por lo que exigió entregar a la persona recurrente la versión pública de los cinco contratos no reservados, en la que constara, específicamente, la siguiente información:

- × El monto;
- × El nombre del proveedor o contratista o persona física o moral con quien se firmaba el contrato;
- × Nombre y firma del representante legal de la empresa;
- × Fecha y plazo de cumplimiento de los contratos;
- × Tipo de adjudicación del contrato (licitación, concurso, adjudicación directa), y
- × Unidad Administrativa que hubiera celebrado el contrato.

El objeto del contrato se dejó fuera de las versiones públicas instruidas. Finalmente, la resolución incorporó el precedente de revocar la clasificación de confidencial del nombre de servidores públicos que no realizaran labores operativas de inteligencia o contrainteligencia (por ejemplo, los administrativos involucrados en el proceso de licitación y contratación), toda vez que no se encuentran bajo ninguna hipótesis de clasificación, tanto por lo que hace al riesgo a la operatividad de las estrategias de seguridad nacional, como a lo tocante a su vida e integridad.

Esta decisión contribuyó a formar el Criterio institucional 06/09, de rubro "Nombres de servidores públicos dedicados a actividades en materia de seguridad, por excepción pueden considerarse información reservada", por medio del cual se formalizó la argumentación vertida en numerosas ocasiones sobre la diferencia entre personal operativo y de otra índole, siendo la última (basta mayoría de los servidores públicos de las instituciones de seguridad y justicia), de carácter público. Otras resoluciones en las cuales se basó el citado Criterio fueron: RDA 4130/08, interpuesto contra la PFP, Ponente: JPM;³⁴ RDA 4441/08 interpuesto contra la PFP, Ponente: AGR;³⁵ RDA 5235/08, interpuesto contra la SEDENA, Ponente: JPM;³⁶ RDA 2166/09, interpuesto contra la SSP, Ponente: JPGA.³⁷

El RDA 5235/08 que corresponde a la séptima configuración, y que llevó al mismo criterio por la vía de confirmar su excepción, se comenta en el siguiente apartado.

3.2.4

Séptima y octava configuraciones

PERÍODO	INTEGRANTES
7º PLENO: 18 de junio de 2009 a 11 de septiembre de 2011	<ul style="list-style-type: none"> 1. Ángel Trinidad Zaldívar (se incorpora en el 7º Pleno) 2. Antonio Gómez Robledo Verduzco (se retira en el 8º Pleno) 3. Jaqueline Peschard Mariscal
8º PLENO: 12 de septiembre de 2009 a 20 de octubre de 2009	<ul style="list-style-type: none"> 4. Juan Pablo Guerrero Amparán (se retira en el 8º Pleno) 5. María Marván Laborde

Las configuraciones séptima y octava duraron poco menos de cuatro meses en conjunto. La octava vio la salida de dos de los más productivos y relevantes constructores del IFAI, los comisionados AGR y JPGA.

³⁴ Disponible en: <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/resoluciones/2008/&a=4130.pdf>

³⁵ Disponible en: <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/resoluciones/2008/&a=4441.pdf>

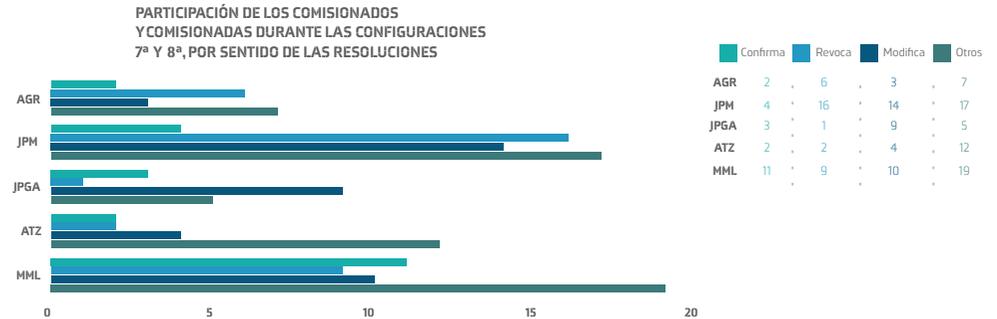
³⁶

³⁷ Disponible en: <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/resoluciones/2009/&a=2166.pdf>

Un mes después del fin de la octava configuración se emitieron dos de las más relevantes sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra México, cuyo litigio se libró durante estos Plenos: los casos Campo Algodonero y Rosendo Radilla Pacheco.

3.2.4.1 Participación de las comisionadas y los comisionados en lo individual

Durante este período las comisionadas JPM y MML fueron quienes presentaron la mayor cantidad de proyectos de resoluciones como ponentes, seguidas por ATZ, que se incorporó en este Pleno, y finalmente AGR y JPGA, en ese orden. Los últimos presentaron un número relativamente menor de resoluciones, ya que concluyeron sus mandatos.



Con mayoría de resoluciones de forma, las configuraciones de mérito tuvieron un comportamiento menos regular que las anteriores, al darse tres casos (AGR, JPM y MML) en los cuales el sentido de las resoluciones “de fondo” más recurrido fue distinto a las modificaciones.

En el caso de AGR y JPM hubo mayoría de revocaciones, en tanto que MML presentó más proyectos que concluyeron en confirmaciones que en otros sentidos.

La diferencia entre confirmaciones y la suma de los otros dos sentidos “de fondo” (revocación y modificación) fue de cuatro veces en los proyectos presentados por AGR; poco más de ocho veces, en los de JPM; de poco más del triple, en los de JPGA; del triple, en los de ATZ; y ligeramente por debajo del doble, en los de MML.

3.2.4.2 Discusiones, argumentos y modelos de interpretación destacados

3.2.4.2.1 El concepto de seguridad interior y la transparencia

El Criterio 06/09 dice, como se comentó antes, que la identidad del personal de instituciones de seguridad es excepcionalmente reservado, a saber, cuando se trate de persona operativa cuyas funciones hagan vital el resguardo de su identidad.

En el período anterior se discutió uno de los primeros antecedentes que formaron el Criterio. Entonces se llegó a la conclusión del carácter excepcionalmente reservado del personal de seguridad para dar acceso a diversos documentos requeridos por la persona solicitante. En otro precedente, el que aquí se discute y que corresponde a la resolución al recurso 5235/08 contra SEDENA, se advierte que la discusión para llegar a la conclusión del carácter excepcionalmente reservado del personal de seguridad tomó un camino diametralmente opuesto al de la resolución del expediente 4548/07. En este recurso se confirmó la reserva.

Los nombres de los servidores públicos que se solicitaban eran los de los Jefes de Estado de las Zonas y Regiones Militares y Aéreas, así como Comandantes y Segundos Comandantes de Batallones, Regimientos y Compañías del país, SEDENA

clasificó en su oportunidad la información como reservada bajo el cobijo del artículo 13 fracción I de la LFTAIPG, que a la letra dice:

Artículo 13. Como información reservada podrá clasificarse aquélla cuya difusión pueda:

I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional: [...]

Lo importante es el motivo empleado, a saber, que la revelación de la información solicitada representaba un riesgo de daño presente, probable y específico a las labores del Ejército encaminadas a proteger la seguridad interior mediante el combate a la delincuencia organizada, es decir, en ningún caso la seguridad nacional o la seguridad pública, o ninguna otra causa literalmente plasmada entre las que hacen lícita la reserva conforme a la LFTAIPG.

El *test* de correspondencia se amplió al Lineamiento Octavo de los Lineamientos Generales, en el que se lee que debe entenderse como un caso de los abarcados por el artículo 13 fracción I la información que ponga en riesgo

[...] las acciones destinadas a proteger la seguridad interior de la Federación cuando la difusión de la información pueda:

a) Obstaculizar o bloquear operaciones militares o navales contra la delincuencia organizada;

b) Obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia;

c) Menoscabar o dificultar las estrategias o acciones contra la delincuencia organizada;

d) Menoscabar o dificultar las estrategias para combatir la comisión de los delitos contra la seguridad de la Nación, previstos en el Código Penal Federal;

Con base en estas citas aisladas, sin mayor referencia a la Constitución (cuya única mención a la "seguridad interior" no hace referencia alguna al combate a la delincuencia organizada) o a estándares normativos más elevados que los Lineamientos, la resolución presentada por la ponencia de la comisionada JPM no entró en un análisis más cuidadoso acerca de la suficiencia jurídica de reconocer las facultades operativas a las Fuerzas Armadas para participar en labores de combate a la delincuencia, que de otro modo habrían admitido al menos la modificación del motivo alegado, para que se ajustara a un supuesto de seguridad nacional, como el que constitucionalmente corresponde al Ejército.

En muchos otros casos, algunos mencionados en este informe, el IFAI revocó reservas de información por la simple y procedente razón de que la autoridad invocaba un supuesto de clasificación atribuyéndose un papel que no correspondía al de sus funciones constitucionales. A nivel nacional se discutió mucho desde entonces en el foro jurídico y social la ausencia de facultades expresas para que las Fuerzas Armadas participaran en labores de seguridad pública, aunque ello se disfrazara bajo la categoría funcional de seguridad interior. Pero en ese debate el IFAI fue un gran ausente, o mejor dicho, su postura fue evadir el análisis constitucional del asunto para plegarse a lo dispuesto en reglamentación de ínfimo valor vinculante (y además, incompatible con la Constitución).

Una postura diversa no habría incidido quizá en la reserva invocada para el caso en concreto, pero sí en el ejercicio del rol de control de la regularidad democrática que pudo practicar el Instituto, incluso frente a temas que parecería no son materia de su competencia (aunque se entiende, en el ámbito de las que sí lo son), como la de garantizar la transparencia y corrección jurídica de los supuestos fundantes de la estrategia de militarización de la seguridad pública, en marcha como uno de los pilares de la "guerra contra la delincuencia organizada".

En vez de valer de plano la reserva mediante la inconsistente ampliación del concepto de seguridad nacional del artículo 13 fracción I, en conjunto con el Lineamiento Octavo, parecía haber bastado con instruir al sujeto obligado a que trasladara su fundamento al artículo 13 fracciones IV y V, con la debida motivación. La cuestión inconclusa es ¿por qué habilitaría el IFAI desde su trinchera el precario y falso asidero constitucional de la "guerra"?

3.2.5 Novena y décima configuraciones

PERÍODO	INTEGRANTES
9º PLENO: 21 de octubre de 2009 a 14 de diciembre de 2012	<ol style="list-style-type: none"> 1. Angel Trinidad Zaldívar 2. Jaqueline Peschard Mariscal 3. María Elena Pérez Jaén Zermeño (se incorpora en el 9º Pleno) 4. María Marván Labordese retira en el 10º Pleno 5. Sigrid Artz Colunga (se incorpora en el 9º Pleno)
10º PLENO: 15 de diciembre de 2011 a 11 de abril de 2012	

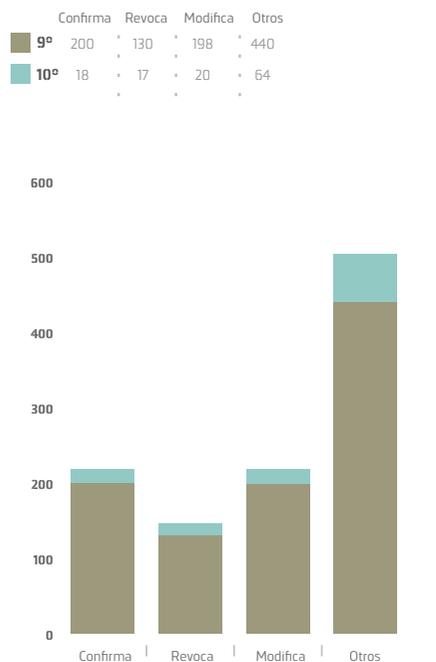
El 5 de junio de 2010, mediante la publicación de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares, el IFAI se convirtió en el "Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos". Además de incorporar un conjunto de obligaciones puntuales en materia de protección de datos personales, durante este período se retira del Instituto el último integrante del Pleno fundador, la comisionada MML, en tanto que se incorporan las comisionadas MEPJ y SAC.

Durante estas configuraciones la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió su sentencia en el amparo en revisión 168/2011 (Caso Radilla), que elevó de manera muy destacada los estándares de acceso a averiguaciones previas en casos de violaciones graves de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, sin contar con la clasificación de "violación grave de derechos humanos" para todos y cada uno de los casos de desaparición forzada sobre cuya apertura conocieran el IFAI y los sujetos obligados.

El Pleno noveno fue el tercero con mayor volumen de resoluciones en la historia del IFAI, y también coincidió con numerosos hechos de violencia que conmocionaron a la opinión pública, como las masacres de Villas de Salvárcar en Ciudad Juárez; los hallazgos entre agosto de 2010 y abril de 2011 de más de doscientas personas masacradas y enterradas en fosas clandestinas en San Fernando, Tamaulipas, incluyendo un grupo de setenta y dos migrantes; el asesinato en Temixco, Morelos, del hijo del poeta Javier Sicilia, lo que motivó la fundación del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad; y el ataque con granadas al Casino Royale en Monterrey, en el que perdieron la vida cincuenta y dos personas.

De igual modo, fue durante el noveno Pleno que se publicó la reforma constitucional en derechos humanos, y también se emitieron las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra México en los casos Inés Fernández Ortega y Valentina Rosendo Cantú.

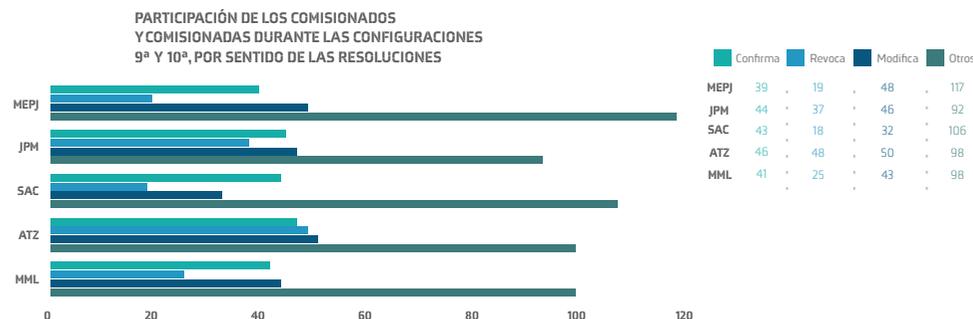
**RESOLUCIONES POR SENTIDO
(PLENOS 9º Y 10º)**



3.2.5.1 Participación de las comisionadas y los comisionados en lo individual

Durante este período los comisionados ATZ, MEPJ y JPM fueron quienes presentaron la mayor cantidad de proyectos de resoluciones como ponentes, seguidos por MML y SAC, en ese orden. En general, todos los integrantes del Pleno presentaron un número proporcional de proyectos de resolución, como refleja la gráfica siguiente

Además de la mayoría de resoluciones sin entrar en el fondo de los asuntos, como



ha sido regla general del Instituto, estas configuraciones ven acentuada la tendencia hacia el incremento de las confirmaciones, al punto hasta entonces inédito de que, entre las resoluciones de fondo, el sentido más reiterado entre las resoluciones fue la confirmación, que superó a las revocaciones y modificaciones en las votaciones de la mayoría de las ponencias, específicamente las de MEPJ, JPM, SAC y MML. Solamente ATZ presentó más proyectos que fueron votados como revocaciones o modificaciones, pero por diferencias mínimas entre las tres.

La diferencia entre confirmaciones y la suma de los otros dos sentidos "de fondo" es elocuente sobre esta tendencia, que usualmente era de más del triple, y en ocasiones llegó hasta a ocho veces mayor incidencia de los segundos sobre las primeras, pero que en este período no alcanzó ni siquiera al doble en ninguna de las ponencias.

3.2.5.2 Discusiones, argumen- tos y modelos de inter- pretación destacados

3.2.5.2.1 Excepciones generales de reserva, especialidad de la LFTAIPG y positivis- mo constitucional

En el expediente de rubro 3804/09³⁸ el comisionado ATZ presentó desde su ponencia un proyecto que fue votado como revocación, sin votos disidentes ni particulares, mediante el cual se echó abajo la clasificación intentada por la PGR para denegar el acceso a la averiguación previa sobre el caso de la masacre de "El Charco", acaecida en junio de 1998 en Ayutla de los Libres, Guerrero con saldo de once personas muertas, cinco heridas y veintidós detenidas en manos del Ejército.

La respuesta terminal de la PGR consideraba que la averiguación debía quedar sustraída del acceso de la persona solicitante por doce años, invocando el artículo 14 fracción III, así como el numeral 16 del Código Federal de Procedimientos Penales en vigor en aquel tiempo.

Al respecto, la resolución recuerda en su considerando Cuarto que el IFAI formó con el tiempo un criterio consistente al respecto, en el sentido de clasificar como estrictamente reservadas las averiguaciones previas no concluidas, a fin de salvaguardar el buen curso de la investigación penal.

De igual modo, la resolución agrega que el criterio típico es dar acceso a resoluciones de no ejercicio de la acción penal en versión pública, indistintamente

³⁸ Disponible en: <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/resoluciones/2009/&a=3804.pdf>

del momento procesal de la averiguación previa, pero que incluso si la indagatoria hubiera concluido, tal versión pública del documento debía permanecer bajo reserva en relación con el tiempo de prescripción del delito o delitos de que tratara la investigación, sin que el plazo pueda ser menor a tres años o mayor a doce a partir de que la resolución de no ejercicio cause estado.

Ahora bien, como se sabe, pesa sobre el caso un fuerte componente tanto de violaciones graves de derechos humanos como de delitos de lesa humanidad, que ameritaban una ruta de argumentación diversa. En ese sentido, el proyecto del comisionado ATZ se apresuró a buscar en la fuente documental los alcances del caso, particularmente la recomendación de la CNDH 020/2000, que decidió el reconocimiento de las violaciones a los derechos de los campesinos indígenas por parte del Ejército tanto en el diseño y ejecución del operativo, así como en su atención por parte de los tribunales de justicia militar, que extendieron indebidamente su jurisdicción al caso al no declinarlo al Ministerio Público de la Federación.

En vista de la naturaleza de los hechos, la resolución revoca la clasificación yendo de fundamento en fundamento invocado, primeramente atacando el supuesto fundado en el artículo 16 del código federal adjetivo en materia penal, conforme al cual las averiguaciones previas debían sustraerse del acceso de personas distintas a las parte en el proceso, sosteniendo que la interpretación de una excepción general a la regla de reserva (como la contenida en el último párrafo del artículo 14 de la LFTAIPG en materia de violaciones graves de derechos humanos y delitos de lesa humanidad) debía practicarse a la luz de la legislación especializada en la materia en la que debe decidirse sobre la regla o excepción, en este caso, la que regula el acceso a la información y sus excepciones generales, la LFTAIPG. Y la LFTAIPG incluye una excepción genérica (aplicable a toda causal de reserva) que impide en todo caso la clasificación de información que se desprenda de la investigación de hechos que vulneren los derechos humanos o el derecho penal internacional, ergo, la reserva no procede ni bajo el fundamento procesal penal ni bajo la misma LFTAIPG.

Sobra destacar que esta argumentación, además de fortalecer la protección a los derechos humanos, resulta ser una defensa contra la dispersión de los supuestos de reserva en legislación diferente a la que se supone debe regir los alcances generales del acceso a la información.

Finalmente, el punto relativo a ¿qué es una violación de derechos humanos? es el menos explorado en la resolución. Del argumento vertido en el considerando Quinto de la resolución parecería que ésta se limita a afirmar que, a partir de la emisión de la recomendación y no de un acuerdo de no responsabilidad (artículo 45 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos) debe entenderse, contrario sensu, que sí hay violación de derechos humanos porque así lo reconoció una institución especializada en la materia, como la CNDH.

Si bien es cierto que era mucho más arduo argumentar otra cosa antes de la constitucionalización de la interpretación conforme y el principio *pro personae*, lo cierto es que los alcances de la lectura que hicieron previamente comisionados como AGR eran más amplios al incorporar el bloque de derechos consagrados por el derecho internacional y un modelo de interpretación dinámico, centrado en la aplicación directa de definiciones convencionales y constitucionales antes que en el reparto de competencias materiales entre las instituciones públicas.

En ese sentido, el giro del internacionalismo *iusnaturalista* de AGR al constitucionalismo positivista de ATZ en esta resolución no representó un avance en la interpretación, aunque la conclusión fuera la correcta. El problema habría sido evidente si no hubiese institución alguna que reconociera las violaciones de derechos humanos o crímenes de lesa humanidad en determinados hechos. En ese supuesto, el modelo de argumentación empleado aquí habría sido demasiado débil en el reconocimiento de la violación de derechos humanos, al grado de que, sin los suficientes elementos, habría sido imposible dar el paso de la calificación del hecho a la revocación de la reserva.

3.2.5.2.2

Estadística georreferenciada sobre personas muertas o detenidas en operativos de combate al narcotráfico realizados por la Marina

En el recurso 3936/11,³⁹ la persona recurrente había solicitado a la SEMAR la estadística sobre personas nacidas en Veracruz que hubieran resultado muertas o detenidas en el marco de sus operativos de combate al narcotráfico entre 2009 y 2011. SEMAR se declaró incompetente para contar con la información requerida bajo la consideración de que se trataba de un asunto propio de la PGR; el recurrente se inconformó alegando que la información se hallaba en numerosos comunicados públicos de la institución: el proyecto de resolución presentado por la comisionada SAC confirmó la respuesta de la Marina.

Lo interesante, conforme a los objetos de análisis de este estudio, es cómo se argumentó la confirmación, a saber, mediante un largo alegato de reconocimiento de las facultades de la SEMAR para participar en el combate contra el narcotráfico que no se conectó en ningún momento ni con la solicitud ni con la respuesta terminal del sujeto obligado, a no ser para determinar en un raro giro que la SEMAR no cuenta con información sobre el origen de las personas a las que priva de la vida o la libertad en sus operativos porque cuenta con muchas otras facultades en materia de combate al narcotráfico, salvo exactamente esa (puede leerse esta consideración entre las páginas 8 a 21 de la resolución).

De igual modo, se presentó una argumentación justificatoria de la incompetencia de la Marina para contar con estadística en la especie solicitada pese al alegato del recurrente de haber leído numerosos comunicados en los cuales tales datos se revelaban.

De la consideración de que en algunos casos la Marina conocía los datos sobre el origen de las personas detenidas o muertas en sus operativos, como se desprende de los comunicados citados por la resolución, no resultó un posicionamiento del IFAI salvo que no podía pedírsele a la institución realizar una búsqueda más exhaustiva en sus archivos, toda vez que ello habría implicado – dice la resolución – que la dependencia creara un documento específicamente encaminado a satisfacer la solicitud de acceso a la información, lo cual contravenía el Criterio institucional 09/10,⁴⁰ de rubro “Las dependencias y entidades no están obligadas a generar documentos ad hoc para responder una solicitud de acceso a la información”.

El conjunto de la resolución es inconsistente en su argumentación, carece de referencia a un modelo de interpretación consistente con el artículo 6º de la LFTAIPG, y termina representando una suerte de suplencia de la queja a favor del sujeto obligado, sin contar con la larga y gratuita monografía encaminada a normalizar la participación de la Marina en la guerra contra la delincuencia, innecesaria en el recurso pero significativa en un contexto en el cual el gobierno federal hacía inmensos esfuerzos – que resultaron infructíferos – por aprobar en el Congreso la Ley de Seguridad Nacional, que llevaba a rango de ley lo que el IFAI defendía en este tipo de resoluciones.

La resolución fue aprobada por unanimidad.

También por unanimidad fue aprobada la resolución al recurso de rubro 3188/11,⁴¹ cuya ponencia estuvo a cargo de la comisionada MEPJ, que sobreseyó un procedimiento interpuesto contra SEMAR en el que se requería estadística sobre el número de oficiales de marina muertos en combate en el marco de la guerra contra la delincuencia. El sobreseimiento respondió a dos circunstancias: el solicitante amplió el detalle de su solicitud en la interposición del recurso, y la Marina entregó la información solicitada a la persona recurrente antes de que se resolviera la revisión.

Ahora bien, una lectura minuciosa de las dos resoluciones mencionadas en esta sección arrojan un dato que quizá sea menor, pero desde la perspectiva de este estudio, revelador sobre la forma en que se construyen ciertas resoluciones entre ciertas ponencias. Por ejemplo, en este caso, los considerandos sexto de la resolución 3936/11 (SAC) y el quinto de la resolución 3188/11 (MEPJ) son técnicamente idénticos en su redacción, y se refieren a la facultad discrecional del IFAI de citar a audiencia a las partes para mayor proveer a sus posiciones en el proceso. Aquí las audiencias fueron negadas exactamente bajo la misma consigna.

³⁹ Disponible en: <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/resoluciones/2011/&a=3936.pdf>

⁴⁰ Disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/Criterios/Criterio%20%2009-10%20Elaboración%20de%20documentos%20ad%20hoc.pdf>

⁴¹ Disponible en: <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/resoluciones/2011/&a=3188.pdf>

3.2.6

Décima primera y
Décima segunda
configuraciones

PERÍODO	INTEGRANTES
11° PLENO: 12 de abril de 2012 a 9 de enero de 2014	<ul style="list-style-type: none"> 1. Angel Trinidad Zaldívar 2. Gerardo Laveaga Rendón (se incorpora en el 11° Pleno) 3. Jaqueline Peschard Mariscal (se retira en el 12° Pleno)
12° PLENO: 10 de enero de 2014 a 13 de mayo de 2014	<ul style="list-style-type: none"> 4. María Elena Pérez Jaén Zermeño 5. Sigrid Artz Colunga

Las configuraciones novena y décima estuvieron integradas por tres comisionadas y comisionados que tenían una relación previa con el Instituto o que habían coincidido con alguno de los comisionados fundadores en un pleno previo, por ejemplo, antes de ser comisionado, ATZ se había desempeñado por cinco años como Secretario Ejecutivo del IFAI, en tanto que JPM fue comisionada junto a ALI, MML, JPGA, AGR y en general los comisionados fundadores del Instituto. Sin embargo, durante las configuraciones décima primera y décima segunda se revirtió por primera vez la tendencia de continuidad (o al menos contigüidad) entre pleno fundador y nuevos comisionados, al contar con tres integrantes que venían de experiencias y ámbitos profesionales muy distintos a los del Instituto, a saber SAC y MEPJ – llegadas durante la configuración décima –, y GLR, incorporado durante la décima primera, haciendo de estas configuraciones las de mayor heterogeneidad relativa en su composición con respecto a todas las anteriores. También habría de ser la última configuración previa al relanzamiento general del Instituto.

Ahora bien, si algo puede destacarse de estas configuraciones es, por una parte, su muy elevado volumen de resoluciones resueltas (la décima primera ocupa el segundo lugar histórico en total de resoluciones); por otra parte, los indicadores de conflictividad interna que trascendieron durante el período, y que se vieron representados sobre todo en el abierto antagonismo entre el comisionado ATZ frente a los comisionados GLR, SAC y MEPJ.

El día en que sus compañeras votaron por GLR como presidente de la institución, ATZ pronunció en público un célebre discurso⁴² que no dejó dudas sobre las tensiones internas: llamó al nuevo presidente del IFAI "perezoso", señaló que desconocía el marco normativo en la materia y de paso sugirió que SAC habría votado a su favor a cambio de impunidad en un caso – igualmente escandaloso – de conflicto de interés, en el que habría solicitado información al mismo IFAI y otras dependencias bajo seudónimo, y luego habría conocido y hasta proyectado ante el Pleno los recursos de revisión. Los recursos versaban, entre otras cosas, sobre gastos y agendas de sus compañeros comisionados.⁴³

El conflicto interno dominó estos plenos y se traslució también en la inusitada proliferación de votos disidentes y particulares que se presentaron durante el período, especialmente por ATZ y GLR. Estas configuraciones, particularmente la décima primera, concentraron casi el 40% de las resoluciones con debate en la historia del Instituto, como se mencionó en el apartado 2.2 de este estudio.

En tanto, diversos acontecimientos externos siguieron produciendo incrementos en las cantidades de recursos de revisión interpuestos ante el IFAI, por ejemplo, la masacre de cuarenta y nueve personas en Cadereyta, Nuevo León (mayo de 2012); las elecciones presidenciales de julio de 2012 y la publicación de la Ley General de Víctimas, que consagró por primera vez el derecho a la verdad y a la memoria histórica (enero de 2013).

De igual modo impactó en el incremento de recursos de revisión contra el SESNSP – típicamente poco recurrido – la emisión de la Ley del Registro Nacional de

⁴² Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/897224.html>

⁴³ Véase: Aristegui Noticias, "IFAI investiga a comisionada Sigrid Artz, por conflicto de intereses", disponible en: <http://aristeginoticias.com/2301/lomasdestacado/ifai-investiga-a-comisionada-sigrid-arzt-por-conflicto-de-intereses/>; El Universal, "No dará 'carpetazo' IFAI al caso Sigrid Artz", disponible en: <http://archivoeluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/impreso/no-dara-8216carpetazo-8217-ifai-al-caso-sigrid-arzt-215921.html>

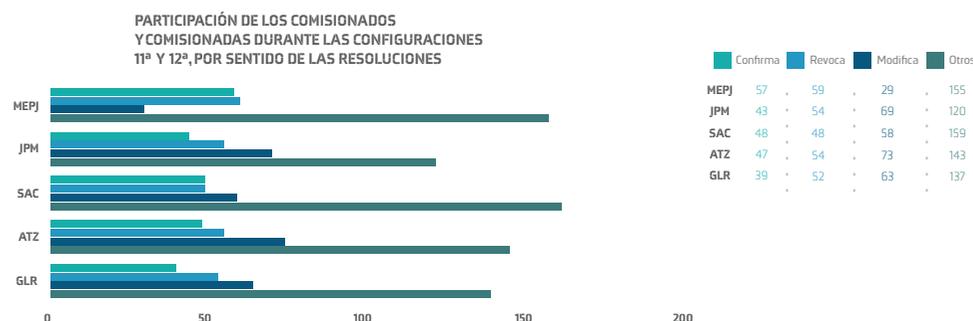
Personas Extraviadas o Desaparecidas, que ordenó la migración de estadística sobre el tema de diversas instituciones a dicho Secretariado Ejecutivo.

Finalmente, el 7 de febrero de 2014 se publicó la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información mediante la cual se dotó de autonomía constitucional al IFAI, y se constitucionalizó la causal de reserva por afectación a la seguridad nacional, de tal modo que ésta se blindó frente a posibles amparos. Los comisionados pidieron al Senado la ratificación en sus puestos, pero no funcionó: todos fueron removidos de sus cargos para dar paso a la última configuración del Pleno del Instituto.

3.2.6.1

Participación de las comisionadas y los comisionados en lo individual

Durante este período los comisionados ATZ, SAC y MEPJ fueron quienes presentaron la mayor cantidad de proyectos de resoluciones como ponentes, seguidos por GLR y JPM, en ese orden. En general, todos los integrantes del Pleno presentaron un número proporcional de proyectos de resolución, como refleja la gráfica siguiente.



Pese a que en estas configuraciones continuó la tendencia a la alza en el número de confirmaciones que se venía consolidando sobre todo desde la configuración quinta, a diferencia del período anterior se dio una mayor – aunque ligera – proporción de revocaciones y modificaciones.

Con excepción del caso de la comisionada MEPJ, las demás ponencias presentaron un mayor número de proyectos que concluyeron en la modificación.

3.2.6.2

Discusiones, argumentos y modelos de interpretación destacados

3.2.6.2.1

La masacre de San Fernando y el requisito de la previa calificación de la gravedad de violaciones de derechos humanos

El amparo que ganaron los representantes legales de la familia Radilla, cuando se le negó el acceso a la averiguación previa abierta en su propio caso, representó un avance destacado en la apertura de investigaciones de violaciones graves de derechos humanos, que debía allanar el camino a ejercicios semejantes posteriores, como el intentado mediante el amparo en revisión 105/2013, mediante el cual se exigió al IFAI replantear su resolución confirmatoria en el recurso 791/12, bajo la ponencia de JPM,⁴⁴ que dio pie al corregido 791/12 Bis, con proyecto presentado por GLR y votos disidentes de JPM y ATZ.⁴⁵

El rubro del sentido de la resolución dice "Modifica"; en realidad fue una confirmación velada. Como se sabe, el tema era el acceso a la averiguación previa en el caso de las 72 personas migrantes, asesinadas en agosto de 2010 y cuyos cuerpos fueron localizados abandonados en un paraje en predios del municipio de San Fernando en Tamaulipas.

⁴⁴ El voto disidente del Comisionado ATZ refer

⁴⁵ Este último está disponible en http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r_/pdf/resoluciones/2012/&a=%20791.pdf

El punto medular de la discusión plasmada en la resolución, que tiene múltiples ramificaciones, puede reducirse para el punto que nos interesa al aspecto que se dejó de lado en la resolución de ATZ que se analizó en el apartado anterior, a saber, ¿quién determina qué hecho es constitutivo de una violación grave de derechos humanos o un crimen de lesa humanidad?

Para responder la cuestión, el proyecto presentado por el comisionado GLR empleó los precedentes relevantes para la apertura de investigaciones en estos casos, entre otros la reforma constitucional en derechos humanos, la jurisprudencia emanada del amparo 168/2011 (Caso Radilla) y la Ley General de Víctimas, para concluir exactamente en lo contrario, a saber:

- × Que la jurisprudencia constitucional exige que una autoridad facultada para hacerlo determine que los hechos efectivamente corresponden a una violación grave de derechos humanos; y por otra parte.
- × Que la confidencialidad de las averiguaciones previas se constituye en una garantía de los derechos de las víctimas a la protección de su vida, integridad y seguridad.

Sobre lo primero, el punto de partida es la discusión en torno a la tesis aislada 1a. XI/2012 (10a.)⁴⁶ emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en el amparo en revisión 168/2011, que a la letra dice:

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.

Amparo en revisión 168/2011. Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A.C. y otra. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

El primer criterio que establece la tesis para determinar la gravedad de la violación de derechos humanos consiste en comprobar la trascendencia social de los hechos; para ello, sigue diciendo, pueden emplearse criterios cuantitativos o cualitativos, ninguno de los cuales es excluyente entre sí. La intención de la Primera Sala parece ser, en todo caso, que se amplíen en lo posible – y bajo una interpretación conforme y pro personae – los supuestos de protección de los derechos en juego. Las diversas posibilidades que admiten los criterios enunciados por la SCJN son indicativos de la disposición amplia con que debe leerse esta tesis, que no es un mero check list inflexible que debe satisfacerse rigurosamente en todos los casos.

La idea es que alguna de las hipótesis señaladas o incluso una combinación de éstas se verifique para que el intérprete de la norma (en este caso, del artículo 14 párrafo tercero de la LFTAIPG) reconozca el carácter de violación grave de derechos humanos de los hechos puestos bajo su consideración.

La SCJN es muy clara al advertir que la lectura que se haga de la norma debe ceñirse a las pautas establecidas por la misma Corte y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que han sido en este punto coincidentes en sostener la idoneidad de una lectura sistemática e integral de los derechos a la luz del conjunto de los derechos y los instrumentos normativos en los cuales se les reconoce.

La Constitución es explícita al obligar a todas las autoridades públicas, incluyendo al IFAI, a interpretar las normas materia de su competencia conforme a los derechos reconocidos por la misma norma primaria y los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, de acuerdo con los principios de interdependencia e indivisibilidad, entre otros, es decir, que no pueden garantizarse unos derechos a costa de otros, ni estimarse la mayor jerarquía de unos sobre otros. De igual modo, una lectura integral del marco normativo debería apuntar a la revisión de los diversos supuestos normativos involucrados en la protección de un derecho, a fin de decidir – en caso de conflicto – la norma (o pauta de interpretación (por ejemplo la jurisprudencia) que resulte más protectora del derecho en cuestión.

La resolución al recurso de revisión procedió en sentido contrario. Al leer la tesis aislada de mérito, por ejemplo, en vez de centrar su análisis en torno a los alcances y criterios diferenciados y complementarios para calificar los hechos como violaciones graves de derechos humanos, se ocupó de determinar quién era “el intérprete” al que se refiere la Primera Sala, y de desprender de ello cuál sería el órgano competente para calificar los hechos.

La ruta consistió en buscar la fórmula “violaciones graves” en la Constitución, hallar la única referencia, que las conecta con la facultad de investigación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que pasó de la SCJN a ese órgano autónomo por virtud de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 (la misma que habla de la interpretación bajo la luz de la indivisibilidad y la interdependencia), y decidir entonces que sólo la CNDH está facultada para pronunciarse sobre la gravedad de una violación de derechos humanos. Es decir, en realidad ni el Ministerio Público ni el IFAI ni nadie más que la CNDH puede decidir sobre este punto. Y lo mismo cabe decir de la PGR por lo que hace a crímenes de lesa humanidad, conforme a la tipología postulada por la resolución. El argumento se cerró en el reparto de facultades explícitas y literales en el derecho positivo interno. Conforme a la tipología del recurso, no existen las violaciones graves de derechos humanos ni los delitos de lesa humanidad si la Constitución no indica quién es el encargado de pronunciarse al respecto.

Este achatamiento literalista condujo, por supuesto, a la declaratoria de incompetencia para pronunciarse sobre la calificación de las violaciones como “graves” por parte del IFAI, a partir de una lectura conforme a la cual la obligación de interpretar los derechos humanos – como el de acceso a la información – a la luz del artículo 1º constitucional debe ser desestimada al existir en el derecho mexicano previsiones normativas que dan a otras instituciones el carácter de intérpretes idóneos sobre las violaciones de derechos humanos.

Tampoco puede el IFAI de este período conocer del asunto porque, sigue diciendo la resolución (foja 79) los tipos penales por los que se abrió la averiguación previa no constituyen violaciones graves de derechos humanos.

Es de notarse que, más allá de lo controvertible de estimar la gravedad de la violación por el tipo penal con el que la califica la autoridad investigadora, se cambió abruptamente de criterio, al referirse al MP como autoridad facultada para pronunciarse al respecto, cuando la misma resolución excluía a cualquier otro que no fuera la CNDH (o en su caso la Corte Interamericana de Derechos Humanos), o el Poder Judicial de la Federación (en su caso la Corte Penal Internacional) para el caso de los delitos de lesa humanidad; y que, por otra parte, el IFAI se había considerado incompetente para pronunciarse sobre la gravedad de los hechos. En el argumento aquí citado lo que hace el IFAI es calificar sobre la gravedad a partir del tipo penal investigado.

Ahora bien, sobre el supuesto de protección de los derechos de las víctimas para legitimar la reserva de la averiguación previa, la resolución se remite al artículo 40 de la Ley General de Víctimas (LGV), cuyo párrafo segundo fracción III dice a la letra:

III. Principio de confidencialidad: Toda la información y actividad administrativa o jurisdiccional relacionada con el ámbito de protección de las personas, debe ser reservada para los fines de la investigación o del proceso respectivo

De lo anterior, en una lectura que no desarrolla su conexión lógica con el derecho de las víctimas a la investigación pronta y eficaz, desprende la resolución la necesidad de confirmar la reserva con fines de proteger la seguridad y el acceso a la justicia de las víctimas indirectas (llamadas en la resolución "víctimas secundarias", término inexistente en la LGV).

Sin embargo, lo que no atiende esta argumentación es, primeramente, que el principio de confidencialidad a que se refiere el artículo 40 de la LGV se refiere única y exclusivamente a toda la información administrativa o jurisdiccional relacionada con "el ámbito de protección de las personas", entendiendo por protección al conjunto de medidas de emergencia que deben adoptarse cuando haya un riesgo de daño a la vida, integridad, libertad o seguridad de las víctimas en el marco de procesos más amplios de acceso a la verdad, a la justicia y la reparación integral del daño.

Para poner esto en perspectiva es preciso entender que la LGV cuenta con cuatro tipos de medidas especiales que el Estado debe garantizar para acompañar, atender y reparar a las víctimas, a saber, las medidas de ayuda inmediata a que se refiere el Título Tercero; otras medidas de emergencia contempladas igualmente por el Título Tercero, entre las cuales se encuentran las medidas de protección referidas en el artículo 40; las medidas de asistencia y atención, reconocidas por el Título Cuarto; y las medidas de reparación integral, del Título Quinto. Las medidas mencionadas en estas partes de la LGV pueden aplicarse a procesos penales o a procesos administrativos, como en las quejas ante la CNDH, pero no se supeditan a la investigación penal ni la envuelven en conjunto.

En la especie de lo argumentado por el IFAI, no es viable extender la reserva a que se refiere el artículo 40 de la LGV a la totalidad de la averiguación previa ni mucho menos del proceso penal en conjunto, debido a que el lugar y el sentido incluso literal del artículo citado se refieren exclusivamente al conjunto de actividades o procedimientos adoptados por varias autoridades (MP, policía, CNDH, poder judicial) para garantizar la protección de las víctimas en caso de riesgo, por ejemplo, designarles una guardia personal, esquemas de patrullaje, blindaje de vehículos o edificios, etcétera. En todo caso, lo que debería permanecer reservado bajo ese supuesto son justa y solamente estas medidas.

En el análisis sobre la reserva alegando la protección de las víctimas tampoco se hizo referencia a otra de las tesis aisladas emanadas del amparo en revisión 168/2011, la tesis aislada IX/2012 (10ª), citada en el primer capítulo de este informe

y según la cual el acceso a la información que conste en averiguaciones previas que investiguen violaciones graves de derechos humanos o crímenes de lesa humanidad, al tratarse de hechos ofensivos a toda la sociedad, debería garantizarse sin que la supuesta protección de las víctimas sirva como un pretexto para la opacidad.

La resolución, se dijo antes, se evaluó en la base de datos como "modificación" debido a que, pese a que la reserva se confirmó, se ordenó a la PGR indicar el número de fojas de las versiones públicas de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal vinculadas al caso, y el costo correspondiente a su reproducción. Sin más.

Hay dos votos disidentes. El de JPM argumenta enérgicamente que en el caso de mérito se está ante una violación grave de derechos humanos debido a la cantidad de víctimas, la reiteración de las conductas y la omisión del Estado para prevenirlas. Más aún, al tratarse de conductas que vulneran normas de ius cogens, es decir, cláusulas inderogables de derecho internacional contra las cuales no se admite pacto en contrario, es natural que los hechos se califiquen no sólo como violaciones de derechos humanos, sino que además son graves.

Sobre las facultades del IFAI para pronunciarse en la materia – sin duda la parte más importante del voto –, JPM lee el artículo 6 y 37 fracción I de la LFTAIPG a la luz del artículo 1º constitucional, así como de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla (por lo que hace a la obligación de ejercer ex officio un control de convencionalidad) y en el caso Claude Reyes vs. Chile (párrafo 118), y concluye lo siguiente:

1. Todos los órganos del Estado están igualmente obligados a aplicar una interpretación conforme a las normas constitucionales y convencionales que reconocen derechos humanos, bajo el principio pro personae;
2. El IFAI está facultado para interpretar los derechos humanos en los términos del bloque constitucional en la materia;
3. El IFAI está facultado – siguiendo la interpretación emanada del amparo en revisión 168/2011 – para realizar una interpretación prima facie del último párrafo del artículo 14 de la LFTAIPG para efectos de resolver sobre la aplicabilidad de la excepción de reserva a averiguaciones previas y otras investigaciones, es decir, no se puede pronunciar sobre la responsabilidad de los indiciados o sobre la configuración o no del tipo penal de que se trate, pero sí puede interpretar si se actualiza un supuesto de violación grave de derechos humanos o crimen de lesa humanidad.

Por su parte, el Comisionado ATZ recuerda en su voto disidente un fundamento que fue marginado de las consideraciones de la mayoría del Pleno, a saber, el artículo 36 del Reglamento de la LFTAIPG, que precisa lo siguiente:

Artículo 36. Para los efectos del artículo 14 de la Ley, 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.

De esta norma debería desprenderse que el IFAI podía decantarse por la excepción del artículo 14 último párrafo sin tener que valorar adicionalmente la calificación de alguno de los órganos enlistados en la resolución como idóneos para el efecto, es decir, que el requisito de pronunciamiento previo que calificara los hechos como violaciones graves de derechos humanos es ilegal – porque contraviene el espíritu de la LFTAIPG – e inconstitucional – porque es incompatible con el principio de máxima publicidad consagrado por el artículo 6º constitucional, leído en conjunto con el principio pro personae del artículo 1º.

3.2.7

Décima tercera configuración

PERÍODO	INTEGRANTES
13º PLENO: 14 de mayo de 2014 a 5 de mayo de 2015	* Todos se incorporan en esta Configuración, cierran la existencia del IFAI e inician el INAI 1. Areli Cano Guadiana 2. Francisco Javier Acuña Llamas 3. Joel Salas Suárez 4. María Patricia Kurkzyn Villalobos 5. Óscar Mauricio Guerra Ford 6. Rosendoevgueni Monterrey Chepov 7. Ximena Puente Mora

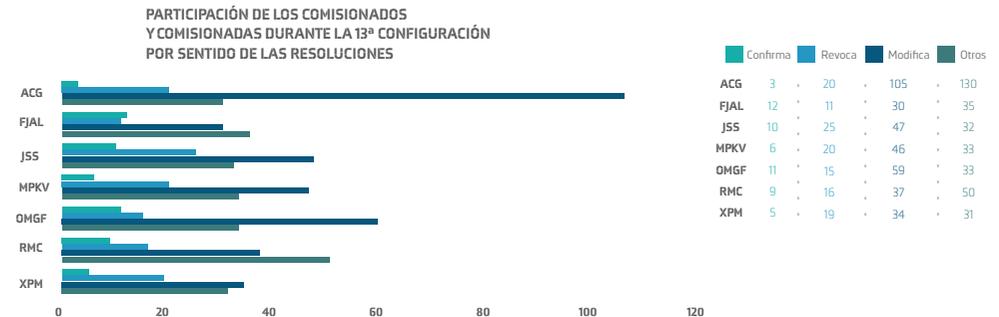
El último Pleno del IFAI como tal fue nombrado a partir de las reformas que redimensionaron al Instituto, elevando a siete el número de los comisionados, y preparando el terreno para la emisión de la Ley General en la materia.

Como telón de fondo, durante esta configuración prosperaron en el Congreso las reformas estructurales promovidas a inicios del sexenio de Enrique Peña Nieto, y también una nueva coyuntura de ebullición pública por casos de violaciones graves de derechos humanos como la masacre de Tlatlaya, Estado de México, las desapariciones de 43 normalistas en Ayotzinapa, municipio de Iguala, Guerrero, o la masacre de Apatzingán, Michoacán.

3.2.7.1

Participación de las comisionadas y los comisionados en lo individual

Durante este período los comisionados ACG, OMGF y JSS fueron quienes presentaron la mayor cantidad de proyectos de resoluciones como ponentes, seguidos por RMC, XPM, MPKV y FJAL, en ese orden. En general, todos los integrantes del Pleno presentaron un número proporcional de proyectos de resolución, con la excepción de la intensa columna de modificaciones en resoluciones bajo la ponencia de ACG, como refleja la gráfica siguiente.



En esta configuración comienza el declive de las confirmaciones, después de diez configuraciones seguidas de incremento, y se imponen las modificaciones, que incluso superaron a las resoluciones "de forma" en cinco de las siete ponencias.

3.2.7.2

Discusiones, argumentos y modelos de interpretación destacados

3.2.7.2.1

Algunas actuaciones del último IFAI con respecto a los hechos de Ayotzinapa

El recurso de rubro 5366/14,⁴⁷ bajo la ponencia de JSS, trata de la negativa de SEDENA para entregar a la persona solicitante las fotografías, registros y bitácoras sobre las actuaciones del Ejército durante la noche en que ocurrieron los hechos. La SEDENA se declaró incompetente para dar la información debido a que los hechos corresponden

a la competencia del Ministerio Público Federal y la Policía Federal, y en todo caso, no se hallaba obligada a generar información ad hoc para satisfacer la solicitud. Es decir, se declaró incompetente y, en seguida, refirió además la inexistencia por no existir el documento en el que constaran exactamente las informaciones requeridas.

Puntualmente, la resolución de mérito aclara la diferencia entre incompetencia e inexistencia, apercibiendo al sujeto obligado para que se abstenga de mezclar ambos supuestos en lo sucesivo. Se invocan en auxilio de este argumento los Criterios 15/09 (inexistencia) y 16/09 (incompetencia), apuntando que en el primero se está ante una cuestión de hecho, en tanto que en el segundo, de derecho.

Acto seguido, se hace un análisis pormenorizado de las facultades de la SEDENA, de las cuales pudiera desprenderse la obligación de contar con los reportes o bitácoras solicitados, si bien este análisis parte de la premisa de que estas actividades las realiza el Ejército en aras de proteger la seguridad interior, reiterando así un lugar común poco consistente que ya se ha referido previamente, pero incorporando al menos un mecanismo de control a la participación del Ejército en labores policíacas, a saber, la jurisprudencia de la SCJN mediante la cual las Fuerzas Armadas sólo intervendrán a solicitud expresa de la autoridad civil.

Con el fin de rastrear la posible existencia de la información solicitada, la resolución procede a hacer un repaso notoriamente exhaustivo de diversas fuentes de información pública, entre otra, los boletines de prensa de las instituciones involucradas en el caso, así como de las actividades de control legislativo que se establecieron en su oportunidad, haciendo una pormenorizada referencia a los hechos y las declaraciones de los diversos actores, incluyendo, por ejemplo, las declaraciones de algunos de los presuntos autores materiales que refirieron la incineración de los cuerpos en el basurero de Cocula, la presencia de militares fuera de la clínica a la que fueron llevados algunos de los estudiantes después de los hechos, o la participación de elementos del Ejército en actividades de búsqueda. Las prolijas referencias y el supuesto de la obligación de reporte diario que pesa sobre los comandantes de Zona y Región sobre los asuntos ocurridos en sus jurisdicciones conducen al Instituto a resolver que hay indicios de la presencia de elementos castrenses en Iguala la noche de los hechos, y que es competente para contar con la información solicitada.

Posteriormente, la resolución aborda un dilatado análisis sobre la legitimidad de las restricciones al principio de máxima publicidad que podrían derivarse de los contenidos relativos a datos personales u otros que pudieran afectar las investigaciones no concluidas en el caso. En el análisis referido destaca la consideración en torno a la adecuada aplicación del *test* de proporcionalidad entre publicidad e interés público, resolviéndose que la afectación a la publicidad, para ser legítima, debe demostrar en cada caso – sin asumir la generalidad o automatización de la procedencia de las hipótesis contenidas en los artículos 13 y 14 de la LFTAIPG – que el daño al interés que se busca proteger sea efectivamente mayor que el que podría desprenderse de la publicidad de la información.

Al valorar la verificación de elementos constitutivos de violaciones graves de derechos humanos, así como del imperativo de garantizar el derecho a la verdad consagrado por la Ley General de Víctimas, la resolución concluye que no puede invocarse la reserva de la información solicitada, al hallarse en juego el interés de la sociedad en su conjunto de conocer la verdad sobre los hechos materia de la solicitud.

Ahora bien, sobre las versiones públicas que se resolvió entregar a la persona recurrente, se introdujo un análisis de las causales de confidencialidad que se desprenden de la normatividad en materia de protección de datos personales, así como del artículo 18 fracción II de la LFTAIPG, determinándose que deberá excluirse de la información entregada los nombres, fotografías, fechas de nacimiento, y/o edades “etc.” – dice la resolución – de víctimas, inculpados, familiares y testigos.

El "etc." podría incurrir en una especie de delegación de la clasificación de no ser porque la resolución prevé un mecanismo de verificación de las versiones públicas que habrían de entregarse en el marco de la decisión adoptada, un mecanismo muy poco visitado en configuraciones previas.

Por lo demás, el Instituto niega de hecho la información solicitada, al incorporar en medio del listado de los datos personales las fotografías que la persona solicitante incluyó expresamente en su solicitud.

En otro expediente, el 618/2015,⁴⁸ bajo la ponencia de ACG, la PGR negó el acceso a las averiguaciones previas ventiladas con motivo de los hechos de Ayotzinapa bajo el argumento recurrente de reserva del artículo 14 fracción III, pero también por virtud de la fracción I en conexión con el artículo 13 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, entre otras disposiciones. El recurso de revisión se presentó invocando la resolución en el recurso 5366/14, es decir, justamente el anteriormente analizado aquí, en términos de demandar la información dado el interés general que se desprende de las violaciones graves de derechos humanos verificadas en los hechos de mérito. Y la resolución revocó los motivos de reserva por las mismas razones, salvo que incluyó la consideración relativa a la indistinción de la diversidad de fundamentos invocados, por tratarse en todo caso de normas del mismo peso jerárquico (e igualmente inútiles para reservar la información solicitada, para el caso concreto).

De las resoluciones mencionadas en esta sección cabe destacar que en ellas aparecen ya – al menos al nivel formal – todos los elementos constitutivos de lo que aquí se ha llamado lógica de la "caja transparente", a saber, la examinación rigurosa de la correspondencia fundamento – motivo, la prueba de daño y la prueba de interés público, es decir, que al fin se llegaba al momento en el cual los supuestos generales de funcionamiento del dispositivo recursivo se habían realizado en la operación de revisión del Instituto.

Puede mencionarse también que, con respecto a resoluciones de configuraciones anteriores, se advierten algunas novedades en la estructura y exposición de las resoluciones aquí analizadas, por ejemplo, la pormenorización del *test* de fundamentación de las reservas, que parte de la construcción de argumentos ligados a los fundamentos y no a los alegatos de las partes; o bien, la incorporación de un apartado con el examen sobre la procedencia del recurso, previo a entrar en el análisis de fondo.

Caso muy diverso es, en cambio, la abstracta y sumaria resolución en el expediente 279/15,⁴⁹ bajo la ponencia de XPM, en el cual se estima como inoperante el recurso interpuesto contra SEDENA en requerimiento de la información sobre operativos de búsqueda realizados en el contexto del caso Ayotzinapa; las consideraciones de la resolución giran en torno a la respuesta del sujeto obligado en el sentido de que no practica "operativos", sino que se limita a auxiliar a la autoridad competente cuando lo solicita, y finalmente, que después de algunos intercambios entre recurrente y sujeto obligado, se le brindó la información requerida en materia de municipios en los que se realizaron las búsquedas.

Con todo, el recurrente interpuso el recurso debido a que precisaba "las zonas y puntos" de las búsquedas, lo que dio pie a que el Instituto estimara que se había ampliado la solicitud original. Se resolvió tras doce folios de generalidades por la confirmación de la respuesta, pero no se hizo referencia a ningún ejercicio de suplencia de la queja deficiente para apercebir de algún posible error en el recurso; la resolución se limitó a evaluar la "inoperancia" de lo requerido por virtud de las palabras empleadas en la solicitud y el recurso "operativos" y "zonas y puntos".

En esta resolución se advierte una precariedad estructural, formal, argumentativa e interpretativa aún mayor que en las más limitadas de entre las emitidas por los primeros Plenos del IFAI.

⁴⁸ Disponible en: <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/resoluciones/2015/&a=RDA%20618.pdf>

⁴⁹ Disponible en: <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=/pdf/resoluciones/2015/&a=RDA%20279.pdf>

3.3

La formalización de la lógica de la "caja transparente": la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el voto en el primer pleno del INAI

PERÍODO	INTEGRANTES
14º PLENO: 6 de mayo de 2015 a la fecha	Comisionadas y comisionados fundadores del INAI 1. Areli Cano Guadiana 2. Francisco Javier Acuña Llamas 3. Joel Salas Suárez 4. María Patricia Kurkzyn Villalobos 5. Óscar Mauricio Guerra Ford 6. Rosendoevgueni Monterrey Chepov 7. Ximena Puente Mora

Al entrar en vigor la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública el 5 de mayo de 2015, las causales de procedencia del procedimiento de impugnación se detallaron y dispusieron de modo que no necesariamente distinguiera la posición de las partes, sino que más desplegara motivos genéricos, agregándose o especializándose además algunos motivos adicionales (fracciones VI, X, XI, XII y XIII), como se desprende de la lectura del artículo 143:

El recurso de revisión procederá en contra de:

1. *La clasificación de la información;*
2. *La declaración de inexistencia de información;*
3. *La declaración de incompetencia por el sujeto obligado;*
4. *La entrega de información incompleta;*
5. *La entrega de información que no corresponda con lo solicitado;*
6. *La falta de respuesta a una solicitud de acceso a la información dentro de los plazos establecidos en la ley;*
7. *La notificación, entrega o puesta a disposición de información en una modalidad o formato distinto al solicitado;*
8. *La entrega o puesta a disposición de información en un formato incomprensible y/o no accesible para el solicitante;*
9. *Los costos o tiempos de entrega de la información;*
10. *La falta de trámite a una solicitud;*
11. *La negativa a permitir la consulta directa de la información;*
12. *La falta, deficiencia o insuficiencia de la fundamentación y/o motivación en la respuesta, o*
13. *La orientación a un trámite específico.*

Las formas del procedimiento recursivo recuerdan algunos de los momentos y principios de un proceso penal, con audiencias durante la sustanciación del recurso (aunque en el caso que nos ocupa proceden sólo a instancia de la o el comisionado) y esquemas de confrontación probatoria de carácter contradictorio, es decir, las partes participan activamente en la formación de convicción de la autoridad competente, particularmente en el procedimiento fijado por la nueva legislación general, en el cual pueden proceder a una suerte de revisión del expediente del caso, al que se refiere el artículo 150 fracción II.

3.3.1

Recursos de revisión en materia de seguridad y justicia resueltos por el INAI

3.3.1.1

Participación de las comisionadas y los comisionados en lo individual

Durante este período los comisionados ACG y XPM presentaron en mismo número la mayor cantidad de proyectos de resoluciones, seguidos por FJAL, MPKV, OMGF y JSS, en ese orden. En general, todos los integrantes del Pleno presentaron un número proporcional de proyectos de resolución, como refleja la gráfica siguiente.



En esta configuración hay una marcada predominancia de las resoluciones “de forma”, y entre las de fondo, las modificaciones manifestaron una clara primacía, seguidas en todos los casos por las revocaciones.

3.3.1.3

Discusiones, argumentos y modelos de interpretación destacados

3.3.1.3.1

El debate sobre Tlatlaya

Se requirió a SEDENA copia de la averiguación previa abierta por la Procuraduría General de Justicia Militar en el caso de las ejecuciones de civiles cometidas por militares en Tlatlaya, Estado de México. La presidencia del INAI turnó el expediente a FJAL, cuya ponencia presentó un proyecto cuyo sentido final fue la modificación de la respuesta terminal del sujeto obligado, específicamente por lo que hace al plazo de reserva, que se redujo de doce años a dos, “o hasta en tanto no se emita la respectiva sentencia, y ésta cause estado”, es decir, para todos fines prácticos, se confirmó la reserva invocada bajo el numeral 14 fracción IV de la LFTAIPG al restringirse a modificar el plazo de reserva.

Sobre el alegato presentado por la persona recurrente de que en el caso se verificaba el supuesto de excepción del último párrafo del artículo 14, es decir, se trataba de la investigación de una violación grave de derechos humanos, la resolución decidió que al tratarse de un procedimiento abierto ante la jurisdicción penal militar se trataba de delitos contra la disciplina castrense y no de delitos constitutivos de violaciones a derechos humanos, independientemente de que las faltas o delitos disciplinarios que resultaran estuvieran vinculados a hechos constitutivos de violaciones graves de derechos humanos, como los del caso en cuestión, es decir, que el argumento empleado consistió básicamente en identificar el bien jurídico tutelado por el tipo penal del delito que fuera materia de la investigación, y decidir si ese bien jurídico tutelado constituía un derecho humano o no.

Llama poderosamente la atención que se llegara a esta resolución, técnicamente confirmatoria y por demás insuficiente en su argumentación, luego de que el Tribunal Militar a cargo del expediente negara de manera sistemática al ponente tener acceso a la averiguación previa solicitada, es decir, e independientemente del sentido final de la resolución, ésta se adoptó “a ciegas”.

La resolución ameritó tres votos disidentes y uno particular, es decir que sólo votaron con el proyecto el ponente y los comisionados XPM, RMC y MPKV.

ACG y OMGF presentaron un voto disidente conjunto en el cual subrayaron la falta del sujeto obligado al no dar acceso al expediente, así como el hecho de que en el caso se hallaban ante una violación grave de derechos humanos, las cuales no requieren de una resolución definitiva o de que ésta cause estado para poder calificarse como tal y, por tanto, dar pie al acceso a la información de que se trate, incluso cuando el fuero que conozca del asunto tenga una especialización material que pareciera ajena

a la violación de derechos humanos, o bien, cuando se trate de delitos diversos a los de una hipotética causa principal (en este caso, una causa penal en la justicia ordinaria con respecto a la causa penal militar por delitos o faltas disciplinarios).

Para mayor claridad, el voto indica el siguiente criterio:

[...] para que este Instituto en el caso concreto, se pronuncie sobre la actualización del último párrafo del artículo 14 de la Ley en la materia, no debe considerar los delitos tipificados que se persiguen, las personas involucradas o la autoridad que indaga, sino que debe atender a los hechos que se suscitaron.

El voto disidente de JSS coincide en este punto con el de ACG y OMGF y acentúa el hecho de que en recursos previos sobre el mismo caso se había dado una consideración muy diversa a la obligación de estimar prima facie sobre la actualización de la excepción del último párrafo del artículo 14 de la LFTAIPG, a la luz de los hechos y no de los delitos involucrados en la investigación.

Desde una posición muy diversa, en su voto particular la comisionada MPKV busca ser singularmente enfática de la distinción entre el expediente del caso llevado ante la justicia ordinaria y el que se sigue ante la justicia militar, debido a que conforme al artículo 13 constitucional y algún pasaje de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la jurisdicción penal militar no está facultada para conocer sobre violaciones de derechos humanos y, al no haber facultades para que el fuero militar conozca de la materia, se sigue que es procedente que los tribunales militares invoquen la causal de reserva del artículo 14 fracción IV de la LFTAIPG en los casos abiertos ante su jurisdicción.

Un interesante argumento para sostener el inexistente caso de la perfecta correspondencia entre norma y realidad.

NOTA DE CONCLUSIÓN

Sería una obviedad – pero no por ello se faltaría a la verdad – que el IFAI fue una institución profundamente cambiante. No sólo se transformaron las integraciones de su Pleno o las condiciones en medio de las cuales las comisionadas y los comisionados echaban a funcionar el dispositivo de revisión de las respuestas terminales ofrecidas por los sujetos obligados a las personas solicitantes, sino que sobre todo manifestó una cambiante y diversa disposición de líneas argumentativas, modelos de interpretación y estructuras lógicas de sus resoluciones.

Para el IFAI, ahora INAI, alcanzar el momento de máximo desarrollo formal ha sido, como ocurre a toda institución, una aspiración sujeta en todo momento a replanteamientos, riesgos de regresión y saltos cuánticos hacia adelante. En definitiva hay una línea hacia el progreso, que debería conducir en todo caso a la construcción y consolidación de un estándar institucional estrechamente vinculado con los más altos fines del derecho, específicamente con la realización de los valores democráticos y los derechos humanos. Esa línea, sin embargo, puede tener una alta o baja definición dependiendo de las herramientas técnicas empleadas en cada caso.

La lección que podría dejarnos el repaso histórico del funcionamiento del recurso de revisión en materia de seguridad y justicia es que no puede darse por sentado que los operadores de la normatividad de acceso a la información actuarán de antemano conforme a las expectativas reflejadas en el diseño del algoritmo recursivo, es decir, no basta con la formalización de la prueba de daño y la prueba de interés público para que se verifique la lógica de la transparencia, como revela el primer debate sobre justicia que se suscita en el INAI, para el cual había ya un volumen grueso de precedentes.

Es fundamental avanzar en la consolidación de tal lógica por medios técnicos y políticos, de tal manera que la observación e incluso presión ejercida por la sociedad civil mediante estrategias de litigio u otras afines redunden en la mayor corrección del funcionamiento del Instituto, en general, y del recurso de revisión, en lo particular.

Pero mucho antes que eso, es fundamental que las propias comisionadas y comisionados asuman compromisos jurídicos más sólidos y amplios, que conjuren los riesgos siempre presentes del hiperformalismo positivista o meramente pragmático, así como cualquier otra estrategia de opacidad vía serialización, manipulación de las causales de reserva, hiperfragmentación del objeto de revisión, entre otras. Hemos visto que el minimalismo de la argumentación puede ser tan dañina como su hipertrofia.

Estandarizar en lo posible la estructura formal de las resoluciones, como ocurre en el Poder Judicial (y como parece ofrecer el nuevo marco normativo), así como garantizar la fijación de criterios de interpretación conformes al nuevo modelo constitucional en derechos humanos, serían dos medidas vitales al propósito de mantener niveles de exigencia técnica elevados, al tiempo que la argumentación se vería necesariamente constreñida a discutir sobre la base de criterios garantistas y no de pautas ajenas o incluso incompatibles con un Estado genuinamente democrático.

En este último sentido, además de encomiar a las comisionadas y los comisionados que ya lo hacen a continuar profundizando en líneas argumentativas deudoras del principio *pro personae* y modelos inspirados por el control de convencionalidad – y apurar a quienes aún no adoptan estas herramientas a hacerlo –, parece fundamental adoptar una comprensión muy diversa sobre los derechos de las víctimas y en concreto sobre el derecho a la verdad reconocido en la Ley General de Víctimas, que puede ser un ingrediente altamente potenciador del principio de publicidad, mediado – mas no sojuzgado – por las exigencias legítimas del debido proceso.

Es fundamental que el INAI comprenda su papel potencial y central en la tarea de devolver al país a la normalidad democrática que perdió con las crisis de seguridad y derechos humanos que persisten, las que exigen ir mucho más allá de un simulacro de rendición de cuentas, de una transparencia intermitente. Más aún, el INAI no sólo debe entender que juega un rol en medio de las muertes, desapariciones, torturas y miedos de la colectividad, sino también – y sobre todo – que tiene una responsabilidad en ello.

ANEXO ESTADÍSTICO

RESOLUCIONES DE REVISIÓN DE SOLICITUDES DE
ACCESO A LA INFORMACIÓN POR COMISIONADAS/OS
PONENTES, AÑOS Y SUJETOS OBLIGADOS

COMISIONADO/A	AÑO	SUJETOS OBLIGADOS								TOTALES
		CISEN	INM	PF	PGR	SEDENA	SEMAR	SSP	SESNP	
JOLP	2003	1	0	0	3	6	1	5	0	16
	2004	3	2	2	5	5	1	3	0	21
	2005	0	0	1	2	2	1	2	0	8
	Total	4	2	3	10	13	3	10	0	45
HAA	2003	1	0	0	2	6	1	6	1	17
	2004	3	0	5	10	4	2	7	0	31
	2005	4	7	4	24	13	0	2	0	54
	2006	0	3	10	17	10	2	4	0	46
	Total	8	10	19	53	33	5	19	1	148
AGR	2003	0	0	0	2	5	1	4	0	12
	2004	4	2	6	12	12	0	7	0	43
	2005	3	6	2	26	11	2	6	0	56
	2006	6	5	15	53	18	2	7	0	106
	2007	4	6	10	52	25	2	45	0	144
	2008	8	9	15	33	16	33	15	4	133
	2009	5	3	4	19	10	2	5	2	50
	Total	30	31	52	197	97	42	89	6	544
JPGA	2003	0	0	0	5	5	2	6	0	18
	2004	6	1	2	10	4	3	6	0	32
	2005	1	3	4	33	17	0	6	2	66
	2006	4	4	18	61	20	0	6	2	115
	2007	5	11	20	37	33	4	27	1	138
	2008	8	9	20	51	15	37	12	4	156
	2009	7	3	5	17	9	3	6	0	50
	Total	31	31	69	214	103	49	69	9	575
MML	2003	1	2	0	5	6	0	3	1	18
	2004	1	4	3	7	12	1	8	1	37
	2005	4	5	5	32	14	3	3	2	68
	2006	8	2	11	47	15	2	6	0	91
	2007	5	5	8	42	30	5	31	1	127
	2008	11	14	13	43	20	36	11	3	151
	2009	13	9	11	65	23	7	20	2	150
	2010	4	7	6	16	14	5	5	3	60
	2011	5	6	6	41	10	6	8	6	88
	Total	52	54	63	298	144	65	95	19	790

COMISIONADO/A	AÑO	SUJETOS OBLIGADOS								TOTALES
		CISEN	INM	PF	PGR	SEDENA	SEMAR	SSP	SESNP	
ALI	2005	0	6	3	23	4	1	3	0	40
	2006	6	4	16	56	13	2	8	0	105
	2007	2	7	9	52	18	5	33	3	129
	2008	5	12	20	41	23	40	16	5	162
	2009	2	0	2	2	2	1	1	0	10
	Total	15	29	50	174	60	49	61	8	446
JPM	2007	2	5	8	33	8	1	27	2	86
	2008	5	3	23	49	21	42	13	2	158
	2009	13	14	11	50	26	1	10	2	127
	2010	4	4	11	25	13	6	5	1	69
	2011	7	11	10	28	15	7	6	4	88
	2012	8	17	16	28	9	6	24	4	112
	2013	3	32	14	47	32	5	4	4	141
	Total	42	86	93	260	124	68	89	19	781
ATZ	2009	2	5	3	39	8	1	4	1	63
	2010	2	4	7	23	17	2	6	5	66
	2011	5	16	14	33	15	9	18	5	115
	2012	5	12	27	38	18	9	2	5	116
	2013	6	31	6	59	43	4	8	8	165
	2014	2	4	2	6	12	4	1	2	33
	Total	22	72	59	198	113	29	39	26	558
MEPJ	2009	2	2	1	5	6	1	0	1	18
	2010	3	12	19	22	16	6	6	5	89
	2011	3	13	10	37	16	5	13	5	102
	2012	7	9	13	33	16	6	18	5	107
	2013	5	25	11	73	48	9	3	8	182
	2014	2	5	2	9	8	0	0	2	28
	Total	22	66	56	179	110	27	40	26	526
SAC	2009	0	1	1	6	2	0	0	0	10
	2010	4	5	13	24	13	4	6	1	70
	2011	6	13	7	37	15	4	22	6	110
	2012	7	7	9	43	13	8	44	8	139
	2013	3	42	19	61	31	7	3	8	174
	2014	4	6	3	5	10	1	0	1	30
	Total	24	74	52	176	84	24	75	24	533
GLR	2012	0	9	14	29	12	6	10	4	84
	2013	8	30	15	59	36	10	3	9	170
	2014	3	5	2	9	4	2	0	2	27
	Total	11	44	31	97	52	18	13	15	281
XPM	2014	6	6	4	28	13	6	0	4	67
	2015	6	10	12	31	21	5	0	10	95
	Total	12	16	16	59	34	11	0	14	162
MRC	2014	3	10	10	27	19	9	0	4	82
	2015	2	10	10	29	22	5	0	12	90
	Total	5	20	20	56	41	14	0	16	172
OMGF	2014	4	7	8	31	16	6	0	10	82
	2015	7	12	13	29	22	6	0	9	98
	Total	11	19	21	60	38	12	0	19	180

COMISIONADO/A	AÑO	SUJETOS OBLIGADOS								TOTALES
		CISEN	INM	PF	PGR	SEDENA	SEMAR	SSP	SESNP	
FJAL	2014	4	8	4	11	15	5	1	7	55
	2015	10	12	9	37	23	5	0	8	104
	Total	14	20	13	48	38	10	1	15	159
JSS	2014	3	7	9	29	24	10	0	5	87
	2015	8	7	12	34	15	3	0	8	87
	Total	11	14	21	63	39	13	0	13	174
MPKV	2014	1	4	10	22	10	10	0	7	64
	2015	4	14	18	32	22	3	0	11	104
	Total	5	18	28	54	32	13	0	18	168
ACG	2014	2	4	7	25	85	7	0	7	137
	2015	4	11	11	34	23	7	0	5	95
	Total	6	15	18	59	108	14	0	12	232
TOTAL IFAI (2003 - 2014)	2003	3	2	0	16	28	5	24	2	80
	2004	17	9	18	44	37	6	30	1	162
	2005	12	27	19	141	61	7	22	4	293
	2006	24	18	70	234	76	8	31	2	463
	2007	18	34	55	216	114	17	163	7	624
	2008	37	47	91	217	94	188	67	18	759
	2009	44	37	38	203	87	16	46	8	479
	2010	17	32	56	110	73	23	28	12	351
	2011	26	59	47	176	71	31	67	25	502
	2012	27	54	79	171	68	35	106	26	566
	2013	25	160	66	301	190	35	14	41	832
	2014	34	66	59	216	228	67	1	61	732
	2015	41	76	85	226	148	34	0	63	673
	Total		325	621	683	2271	1275	472	599	270

COMISIONADO/A	AÑO	CISEN				TOTALES
		CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS (DESECHA, SOBRESEE, NO PRESENTADO)	
JOLP	2003	0	0	0	1	1
	2004	1	1	0	1	3
	2005	0	0	0	0	0
	Total	1	1	0	2	4
HAA	2003	0	0	0	1	1
	2004	1	0	0	2	3
	2005	0	4	0	0	4
	2006	0	0	0	0	0
	Total	1	4	0	3	8
AGR	2003	0	0	0	0	0
	2004	0	1	1	2	4
	2005	0	1	2	0	3
	2006	0	5	2	0	7
	2007	1	2	1	0	4
	2008	1	2	2	3	8
	2009	0	1	0	4	5
	Total	2	12	8	9	31

COMISIONADO/A	AÑO	CISEN				TOTALES
		CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS (DESECHA, SOBRESEE, NO PRESENTADO)	
JPGA	2003	0	0	0	0	0
	2004	0	0	3	3	6
	2005	0	1	0	0	1
	2006	0	3	1	1	5
	2007	1	1	2	1	5
	2008	1	2	1	4	8
	2009	2	2	3	0	7
	Total	4	9	10	9	32
MML	2003	0	0	1	0	1
	2004	0	0	0	1	1
	2005	0	0	2	2	4
	2006	0	1	1	3	5
	2007	0	1	2	2	5
	2008	4	1	1	5	11
	2009	4	1	3	4	12
	2010	1	1	0	2	4
	2011	1	1	3	0	5
	Total	10	6	13	19	48
ALI	2005	0	0	0	0	0
	2006	0	3	3	0	6
	2007	0	1	1	0	2
	2008	2	1	0	2	5
	2009	0	0	0	2	2
Total	2	5	4	4	15	
JPM	2007	0	0	1	1	2
	2008	1	1	1	2	5
	2009	2	1	3	8	14
	2010	1	2	0	1	4
	2011	4	0	1	2	7
	2012	1	1	1	5	8
	2013	0	0	0	4	4
Total	9	5	7	23	44	
ATZ	2009	1	1	1	0	3
	2010	1	0	0	1	2
	2011	0	1	3	1	5
	2012	0	0	2	3	5
	2013	3	0	0	3	6
	2014	0	0	1	1	2
Total	5	2	7	9	23	
MEPJ	2009	0	0	1	1	2
	2010	0	1	0	2	3
	2011	0	0	3	0	3
	2012	4	0	1	2	7
	2013	1	0	1	3	5
	2014	0	0	0	2	2
Total	5	1	6	10	22	

COMISIONADO/A	AÑO	CISEN				TOTALES
		CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS (DESECHA, SOBRESEE, NO PRESENTADO)	
SAC	2009	0	0	0	0	0
	2010	0	1	0	3	4
	2011	3	0	1	2	6
	2012	4	0	1	2	7
	2013	0	1	0	2	3
	2014	0	1	0	3	4
	Total	7	3	2	12	24
GLR	2012	0	0	0	0	0
	2013	0	1	1	5	7
	2014	0	0	0	3	3
	Total	0	1	1	8	10
XPM	2014	2	1	1	2	6
	2015	3	2	0	1	6
	Total	5	3	1	3	12
RMC	2014	2	0	1	0	3
	2015	0	0	0	2	2
	Total	2	0	1	2	5
OMGF	2014	0	0	0	4	4
	2015	0	1	1	5	7
	Total	0	1	1	9	11
FJAL	2014	1	1	2	0	4
	2015	1	1	0	8	10
	Total	2	2	2	8	14
JSS	2014	2	1	0	0	3
	2015	1	0	6	1	8
	Total	3	1	6	1	11
MPKV	2014	1	0	0	0	1
	2015	2	0	1	1	4
	Total	3	0	1	1	5
ACG	2014	0	0	1	0	1
	2015	0	0	1	3	4
	Total	0	0	2	3	5
TOTAL (2003 - 2015)	2003	0	0	1	2	3
	2004	2	2	4	9	17
	2005	0	6	4	2	12
	2006	0	12	8	4	24
	2007	2	5	7	4	18
	2008	9	7	5	16	37
	2009	8	6	11	19	44
	2010	4	5	0	8	17
	2011	9	2	10	5	26
	2012	9	1	5	12	27
	2013	4	2	2	17	25
	2014	7	4	6	17	34
	2015	7	4	9	21	41
	Total	62	55	64	144	325

COMISIONADO/A	AÑO	INM				OTROS (DESECHA, SOBRESEE, NO PRESENTADO)	TOTALES
		CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA			
JOLP	2003	0	0	0	0	0	
	2004	0	0	1	1	2	
	2005	0	0	0	0	0	
	Total	0	0	1	1	2	
HAA	2003	0	0	0	0	0	
	2004	0	0	0	0	0	
	2005	2	1	0	4	7	
	2006	0	0	2	1	3	
	Total	2	1	2	5	10	
AGR	2003	0	0	0	0	0	
	2004	0	1	1	0	2	
	2005	1	1	1	3	6	
	2006	1	1	0	3	5	
	2007	3	2	0	2	6	
	2008	1	2	0	4	9	
	2009	1	1	0	4	6	
	Total	8	8	2	16	34	
GPJA	2003	0	0	0	0	0	
	2004	0	0	1	0	1	
	2005	1	1	0	1	3	
	2006	0	1	2	1	4	
	2007	3	2	3	3	11	
	2008	2	1	1	5	9	
	2009	0	0	2	3	5	
Total	6	5	9	13	33		
MML	2003	1	0	1	0	2	
	2004	1	2	0	1	4	
	2005	3	0	0	2	5	
	2006	0	1	0	1	2	
	2007	1	0	1	3	5	
	2008	5	1	3	6	15	
	2009	2	0	1	7	10	
	2010	2	0	1	5	8	
	2011	1	0	1	4	6	
	Total	16	4	8	29	57	
ALI	2005	0	2	2	2	6	
	2006	1	2	0	1	4	
	2007	1	2	1	4	8	
	2008	4	1	0	6	11	
	2009	0	0	0	0	0	
Total	6	7	3	13	29		
JPM	2007	2	3	1	2	5	
	2008	1	0	0	2	3	
	2009	0	1	0	5	8	
	2010	0	0	0	4	4	
	2011	3	1	2	5	11	
	2012	4	4	3	6	17	
	2013	3	9	5	14	32	
Total	13	18	11	38	80		

COMISIONADO/A	AÑO	INM				TOTALES
		CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS (DESECHA, SOBRESEE, NO PRESENTADO)	
ATZ	2009	1	2	1	1	5
	2010	2	0	0	2	4
	2011	4	3	4	4	15
	2012	2	1	4	5	12
	2013	1	7	7	20	35
	2014	1	2	0	1	4
	Total	11	15	16	33	75
MEPJ	2009	1	0	0	1	2
	2010	1	1	1	9	12
	2011	2	0	2	9	13
	2012	0	0	3	6	9
	2013	4	3	3	17	27
	2014	2	1	1	1	5
	Total	10	5	10	43	68
SAC	2009	0	0	0	1	1
	2010	2	0	0	2	4
	2011	0	2	3	9	14
	2012	0	0	1	6	7
	2013	4	4	7	20	35
	2014	0	2	0	4	6
	Total	6	8	11	42	67
GLR	2012	0	0	3	2	8
	2013	6	3	6	16	32
	2014	2	6	0	1	5
	Total	8	9	9	19	45
XPM	2014	0	0	3	3	6
	2015	3	0	6	1	10
	Total	3	0	9	4	16
RMC	2014	0	2	3	5	10
	2015	1	1	4	4	10
	Total	1	3	7	9	20
OMGF	2014	1	1	4	1	7
	2015	1	1	3	7	12
	Total	2	2	7	8	19
FJAL	2014	0	5	2	1	8
	2015	2	4	1	5	12
	Total	2	9	3	6	20
JSS	2014	0	1	2	4	7
	2015	3	2	0	2	7
	Total	3	3	2	6	14
MPKV	2014	0	0	3	1	4
	2015	4	2	4	4	14
	Total	4	2	7	5	18
ACG	2014	1	0	2	1	4
	2015	1	1	5	4	11
	Total	2	1	7	5	15

COMISIONADO/A	AÑO	INM				TOTALES	
		CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS (DESECHA, SOBRESEE, NO PRESENTADO)		
TOTAL (2003 - 2015)	2003	1	0	1	0	2	
	2004	1	3	3	2	9	
	2005	7	4	4	12	27	
	2006	2	5	4	7	18	
	2007	7	5	7	15	34	
	2008	15	4	6	22	47	
	2009	6	5	4	22	37	
	2010	7	1	2	22	32	
	2011	10	7	13	29	59	
	2012	5	7	11	31	54	
	2013	19	28	35	78	160	
	2014	7	15	21	23	66	
	2015	13	10	18	35	76	
	Total		100	94	129	298	621
	COMISIONADO/A	AÑO	PF				TOTALES
CONFIRMA			REVOCA	MODIFICA	OTROS (DESECHA, SOBRESEE, NO PRESENTADO)		
JOLP	2003	0	0	0	0	0	
	2004	1	1	0	0	2	
	2005	0	0	1	0	1	
	Total	1	1	1	0	3	
HAA	2003	0	0	0	0	0	
	2004	1	2	0	2	5	
	2005	0	3	0	1	4	
	2006	2	1	0	8	11	
	Total	3	6	0	11	20	
AGR	2003	0	0	0	0	0	
	2004	0	1	2	3	6	
	2005	0	0	2	0	2	
	2006	0	2	2	10	14	
	2007	0	6	3	2	11	
	2008	0	2	4	9	15	
	2009	0	1	1	2	4	
	Total	0	12	14	26	52	
JPGA	2003	0	0	0	0	0	
	2004	0	1	0	1	2	
	2005	0	2	2	0	4	
	2006	0	1	4	13	18	
	2007	1	5	4	10	20	
	2008	2	4	6	8	20	
	2009	0	2	3	0	5	
	Total	3	15	19	32	69	

COMISIONADO/A	AÑO	INM				TOTALES
		CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS (DESECHA, SOBRESEE, NO PRESENTADO)	
MML	2003	0	0	0	0	0
	2004	1	0	2	0	3
	2005	0	0	4	1	5
	2006	1	1	2	7	11
	2007	0	2	3	3	8
	2008	0	1	4	8	13
	2009	0	1	2	10	13
	2010	2	0	2	3	7
	2011	2	1	2	4	9
	Total	6	6	21	36	69
ALI	2005	0	0	2	1	3
	2006	2	4	3	7	16
	2007	2	1	3	3	9
	2008	3	0	5	12	20
	2009	0	0	1	1	2
	Total	7	5	14	24	50
JPM	2007	0	0	5	2	7
	2008	0	6	7	10	23
	2009	1	4	1	8	14
	2010	4	1	1	6	12
	2011	1	2	4	4	11
	2012	3	4	8	2	17
	2013	0	1	3	4	8
	Total	9	18	29	36	92
ATZ	2009	0	1	0	4	5
	2010	1	1	3	3	8
	2011	2	9	3	2	16
	2012	4	1	6	7	18
	2013	0	1	3	2	6
	2014	0	0	0	4	4
	Total	7	13	15	22	57
MEPJ	2009	0	0	0	1	1
	2010	6	1	3	8	18
	2011	2	0	4	6	12
	2012	1	1	5	9	16
	2013	3	1	3	6	13
	2014	0	0	0	1	1
	Total	12	3	15	31	61
SAC	2009	0	0	0	1	1
	2010	3	2	0	8	13
	2011	1	0	3	5	9
	2012	2	1	3	7	13
	2013	2	4	6	10	22
	2014	1	1	0	3	5
	Total	9	8	12	34	63

COMISIONADO/A	AÑO	INM				TOTALES
		CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS (DESECHA, SOBRESEE, NO PRESENTADO)	
GLR	2012	2	3	4	5	14
	2013	2	3	3	8	16
	2014	0	1	0	3	4
	Total	4	7	7	16	34
XPM	2014	1	0	0	3	4
	2015	1	1	2	2	6
	Total	2	1	2	5	10
RMC	2014	2	0	2	4	8
	2015	0	1	2	5	8
	Total	2	1	4	9	16
OMGF	2014	1	0	4	3	8
	2015	1	3	3	4	11
	Total	2	3	7	7	19
FJAL	2014	0	0	0	3	3
	2015	0	0	3	0	3
	Total	0	0	3	3	6
JSS	2014	2	1	2	3	8
	2015	0	1	4	2	7
	Total	2	2	6	5	15
MPKV	2014	1	1	2	6	10
	2015	1	3	8	4	16
	Total	2	4	10	10	26
ACG	2014	0	1	1	3	5
	2015	0	0	4	2	6
	Total	0	1	5	5	11
TOTAL IFAI (2003 - 2014)	2003	0	0	0	0	0
	2004	3	5	4	6	18
	2005	0	5	11	3	19
	2006	5	9	11	45	70
	2007	3	14	18	20	55
	2008	5	13	26	47	91
	2009	2	8	6	22	38
	2010	15	4	6	31	56
	2011	8	10	16	13	47
	2012	13	9	26	31	79
	2013	10	9	18	29	66
	2014	8	4	11	36	59
	2015	3	9	25	48	85
Total		76	100	179	328	683

COMISIONADO/A	AÑO	PGR				TOTALES
		CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS (DESECHA, SOBRESEE, NO PRESENTADO)	
JOLP	2003	0	0	0	3	3
	2004	1	0	2	2	5
	2005	0	1	1	0	2
	Total	1	1	3	5	10
HAA	2003	1	0	0	1	2
	2004	2	3	0	6	11
	2005	3	3	0	19	25
	2006	2	10	1	19	32
Total	8	16	1	45	70	
AGR	2003	0	0	1	1	2
	2004	0	4	2	6	12
	2005	0	4	4	18	26
	2006	1	9	8	28	46
	2007	7	13	13	19	52
	2008	2	20	2	7	31
	2009	4	6	3	6	19
Total	14	56	33	85	188	
JPGA	2003	0	0	3	1	4
	2004	1	4	1	3	9
	2005	1	4	8	18	31
	2006	4	9	11	35	59
	2007	2	6	15	12	35
	2008	5	20	13	12	50
	2009	5	2	6	4	17
Total	18	45	57	85	205	
MML	2003	1	0	1	3	5
	2004	1	3	0	3	7
	2005	4	4	6	18	32
	2006	2	8	4	28	42
	2007	4	5	15	17	41
	2008	3	18	14	9	44
	2009	8	7	12	35	62
	2010	3	4	3	6	16
	2011	4	5	14	14	37
	Total	30	54	69	133	286
ALI	2005	1	2	2	20	25
	2006	1	13	5	34	53
	2007	4	9	17	22	52
	2008	2	11	12	14	39
	2009	0	0	1	1	2
	Total	8	35	37	91	171
	2007	5	11	9	11	36
	2008	5	25	9	11	50
	2009	3	12	10	27	52
	2010	3	5	7	9	24
	2011	7	9	10	9	35
	2012	7	3	6	11	28
	2013	6	12	11	16	44
Total	36	77	62	94	269	

COMISIONADO/A	AÑO	PGR				TOTALES
		CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS (DESECHA, SOBRESEE, NO PRESENTADO)	
JPM	2009	2	8	2	28	40
	2010	5	7	7	5	24
	2011	7	4	11	10	32
	2012	8	4	9	15	36
	2013	7	20	14	24	64
	2014	3	0	1	1	6
	Total	32	43	44	83	202
ATZ	2009	0	1	3	1	5
	2010	2	3	2	15	22
	2011	3	4	13	15	35
	2012	8	3	5	20	36
	2013	10	12	13	33	68
	2014	2	3	1	3	9
	Total	25	26	37	87	175
MEPJ	2009	1	0	1	4	6
	2010	7	6	6	5	24
	2011	7	3	10	19	39
	2012	9	4	12	18	43
	2013	10	15	14	22	61
	2014	1	0	2	3	6
	Total	35	28	45	71	179
SAC	2012	3	4	11	11	29
	2013	6	19	13	25	63
	2014	3	2	1	4	10
	Total	12	25	25	40	102
GLR	2014	1	4	12	9	26
	2015	0	2	11	12	25
	Total	1	6	23	21	51
XPM	2014	2	5	14	10	31
	2015	0	4	8	6	18
	Total	2	9	22	16	49
RMC	2014	2	2	25	6	35
	2015	2	1	9	9	21
	Total	4	3	34	15	56
OMGF	2014	2	1	5	5	13
	2015	1	5	13	6	25
	Total	3	6	18	11	38
FJAL	2014	1	9	15	7	32
	2015	1	4	9	7	21
	Total	2	13	24	14	53
JSS	2014	1	4	15	3	23
	2015	0	8	9	5	22
	Total	1	12	24	8	45
MPKV	2014	1	7	12	5	25
	2015	0	8	9	5	22
	Total	1	15	21	10	47

COMISIONADO/A	AÑO	PGR				TOTALES
		CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS (DESECHA, SOBRESEE, NO PRESENTADO)	
ACG	2003	2	0	5	9	16
	2004	5	14	5	20	44
	2005	9	18	21	93	141
	2006	9	49	29	147	234
TOTAL IFAI (2003 - 2014)	2007	22	44	69	81	216
	2008	17	94	52	54	217
	2009	23	36	38	105	203
	2010	20	25	25	41	110
	2011	28	25	62	61	176
	2012	35	18	43	75	171
	2013	40	83	70	108	301
	2014	18	37	101	60	216
	2015	4	32	69	121	226
	Total	232	475	589	975	2271

COMISIONADO/A	AÑO	SEDENA				TOTALES
		CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS (DESECHA, SOBRESEE, NO PRESENTADO)	
JOLP	2003	5	1	0	0	6
	2004	1	2	0	2	5
	2005	0	1	0	1	2
	Total	6	4	0	3	13
HAA	2003	2	1	0	3	6
	2004	0	2	0	2	4
	2005	3	7	0	3	13
	2006	5	1	0	4	10
	Total	10	11	0	12	33
AGR	2003	3	0	2	0	5
	2004	3	2	3	4	12
	2005	2	3	1	5	11
	2006	1	5	4	8	18
	2007	4	2	6	13	25
	2008	1	0	4	11	16
	2009	1	1	2	6	10
	Total	15	13	22	47	97
JPGA	2003	1	1	1	2	5
	2004	1	1	1	1	4
	2005	2	1	10	4	17
	2006	2	4	5	9	20
	2007	3	3	16	11	33
	2008	4	1	6	3	14
	2009	1	3	1	5	10
	Total	14	14	40	35	103

COMISIONADO/A	AÑO	SEDENA				TOTALES
		CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS (DESECHA, SOBRESEE, NO PRESENTADO)	
MML	2003	1	1	1	3	6
	2004	4	2	3	3	12
	2005	1	2	8	3	14
	2006	2	4	4	5	15
	2007	10	2	5	13	30
	2008	9	3	3	5	20
	2009	8	4	5	6	23
	2010	1	1	2	10	14
	2011	1	1	3	5	10
	Total	37	20	34	53	144
	ALI	2005	1	0	3	0
2006		2	3	5	3	13
2007		0	2	10	6	18
2008		11	0	6	6	23
2009		0	0	0	2	2
Total		14	5	24	17	60
JPM	2007	1	1	4	2	8
	2008	8	3	2	8	21
	2009	2	7	8	9	26
	2010	1	4	4	4	13
	2011	2	2	4	7	15
	2012	1	0	1	7	9
	2013	7	6	11	8	32
Total	22	23	34	45	124	
ATZ	2009	2	1	2	3	8
	2010	1	3	3	10	17
	2011	8	2	0	5	15
	2012	3	2	3	10	18
	2013	7	8	20	8	43
	2014	1	0	3	8	12
Total	22	16	31	44	113	
MEPJ	2009	0	1	4	1	6
	2010	4	3	2	6	15
	2011	2	0	5	9	16
	2012	4	2	1	10	17
	2013	11	5	10	22	48
	2014	2	1	2	3	8
Total	23	12	24	51	110	
SAC	2009	0	0	1	1	2
	2010	3	0	1	9	13
	2011	3	0	3	9	15
	2012	4	2	0	7	13
	2013	5	5	6	15	31
	2014	0	1	2	7	10
Total	15	8	13	48	84	
GLR	2012	1	0	2	9	12
	2013	6	3	14	13	36
	2014	1	0	0	3	4
	Total	8	3	16	25	52

COMISIONADO/A	AÑO	SEDENA				TOTALES
		CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS (DESECHA, SOBRESEE, NO PRESENTADO)	
XPM	2014	0	2	5	5	12
	2015	1	2	4	9	16
	Total	1	4	9	14	28
RMC	2014	1	0	3	15	19
	2015	2	4	2	6	14
	Total	3	4	5	21	33
OMGF	2014	0	4	4	10	18
	2015	2	3	7	5	17
	Total	2	7	11	15	35
FJAL	2014	3	3	4	7	17
	2015	1	1	6	5	13
	Total	4	4	10	12	30
JSS	2014	1	4	16	5	26
	2015	0	2	2	5	9
	Total	1	6	18	10	35
MPKV	2014	1	3	4	5	13
	2015	2	1	6	7	16
	Total	3	4	10	12	29
ACG	2014	1	5	77	4	87
	2015	1	2	5	4	12
	Total	2	7	82	8	99
TOTAL IFAI (2003 - 2014)	2003	12	4	4	8	28
	2004	9	9	7	12	37
	2005	9	14	22	16	61
	2006	12	17	18	29	76
	2007	18	10	41	45	114
	2008	33	7	21	33	94
	2009	14	17	23	33	87
	2010	10	11	12	40	73
	2011	16	5	15	35	71
	2012	13	6	7	42	68
	2013	36	27	61	66	190
	2014	11	22	120	75	228
	2015	9	15	32	92	148
Total		202	164	383	526	1275

COMISIONADO/A	AÑO	SEMAR				TOTALES
		CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS (DESECHA, SOBRESEE, NO PRESENTADO)	
JOLP	2003	0	0	0	1	1
	2004	0	0	1	0	1
	2005	0	0	1	0	1
	Total	0	0	2	1	3

COMISIONADO/A	AÑO	SEMAR				TOTALES
		CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS (DESECHA, SOBRESEE, NO PRESENTADO)	
HAA	2003	0	1	0	0	1
	2004	0	1	0	1	2
	2005	0	0	0	0	0
	2006	1	0	0	1	2
	Total	1	2	0	2	5
AGR	2003	0	0	0	1	1
	2004	0	0	0	0	0
	2005	0	0	2	0	2
	2006	0	1	0	1	2
	2007	0	1	0	1	2
	2008	0	0	1	34	35
	2009	0	0	1	1	2
Total	0	2	4	38	44	
JPGA	2003	0	1	1	0	2
	2004	0	1	1	0	2
	2005	0	0	0	0	0
	2006	0	0	0	0	0
	2007	0	0	3	1	4
	2008	1	0	0	36	37
	2009	0	0	1	2	3
Total	1	2	6	39	48	
MML	2003	0	0	0	0	0
	2004	0	0	0	1	1
	2005	1	1	0	1	3
	2006	0	0	0	2	2
	2007	0	0	2	3	5
	2008	0	0	1	36	37
	2009	2	2	0	2	7
	2010	2	1	0	2	5
	2011	1	1	1	3	6
	Total	6	5	4	50	66
ALI	2005	0	0	1	0	1
	2006	0	1	1	0	2
	2007	0	0	2	3	5
	2008	2	1	2	35	40
	2009	0	0	0	1	1
Total	2	2	6	39	49	
JPM	2007	0	1	1	0	2
	2008	0	3	1	35	39
	2009	0	0	1	0	1
	2010	1	0	2	3	6
	2011	0	3	1	2	6
	2012	0	3	1	0	4
	2013	0	1	1	3	5
Total	1	11	8	43	63	

COMISIONADO/A	AÑO	SEMAR				TOTALES
		CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS (DESECHA, SOBRESEE, NO PRESENTADO)	
ATZ	2009	0	1	0	0	1
	2010	0	0	1	1	2
	2011	0	2	4	4	10
	2012	1	1	1	6	9
	2013	0	1	1	2	4
	2014	0	0	2	2	4
	Total	1	5	9	15	30
MEPJ	2009	0	0	0	1	1
	2010	1	1	1	3	6
	2011	3	0	1	1	5
	2012	1	0	0	5	6
	2013	1	0	2	6	9
	2014	0	0	0	0	0
	Total	6	1	4	16	27
SAC	2009	0	0	0	0	0
	2010	1	0	2	1	4
	2011	2	0	1	1	4
	2012	1	1	1	6	9
	2013	1	0	0	6	7
	2014	0	0	0	1	1
	Total	5	1	4	15	25
GLR	2012	0	2	2	2	6
	2013	2	0	0	8	10
	2014	1	0	0	1	2
	Total	3	2	2	11	18
XPM	2014	0	2	1	3	6
	2015	0	1	1	3	5
	Total	0	3	2	6	11
RMC	2014	1	2	0	6	9
	2015	0	0	0	5	5
	Total	1	2	0	11	14
OMGF	2014	2	2	2	0	6
	2015	0	1	1	4	6
	Total	2	3	3	4	12
FJAL	2014	0	1	1	3	5
	2015	0	0	0	5	5
	Total	0	1	1	8	10
JSS	2014	2	3	0	5	10
	2015	0	1	1	1	3
	Total	2	4	1	6	13
MPKV	2014	0	2	4	4	10
	2015	0	0	0	3	3
	Total	0	2	4	7	13
ACG	2014	0	0	1	6	7
	2015	0	0	0	7	7
	Total	0	0	1	13	14

COMISIONADO/A	AÑO	SEMAR				TOTALES	
		CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS (DESECHA, SOBRESEE, NO PRESENTADO)		
TOTAL IFAI (2003 - 2014)	2003	0	2	1	2	5	
	2004	0	2	2	2	6	
	2005	1	1	4	1	7	
	2006	1	2	1	4	8	
	2007	0	2	7	9	18	
	2008	3	4	5	176	188	
	2009	2	3	3	8	16	
	2010	5	2	6	10	23	
	2011	6	6	8	11	31	
	2012	4	4	4	22	34	
	2013	4	2	4	25	35	
	2014	6	13	11	37	67	
	2015	0	2	3	29	34	
	Total		32	45	59	336	472

COMISIONADO/A	AÑO	SSP				TOTALES
		CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS (DESECHA, SOBRESEE, NO PRESENTADO)	
JO	2003	0	3	0	2	5
	2004	0	2	0	1	3
	2005	0	1	1	0	2
	Total	0	6	1	3	10
HAA	2003	1	4	1	0	6
	2004	0	3	0	3	6
	2005	0	2	0	0	2
	2006	1	1	0	2	4
	Total	2	10	1	5	18
AGR	2003	0	1	3	0	4
	2004	0	2	0	5	7
	2005	2	1	2	1	6
	2006	0	2	3	2	7
	2007	4	19	4	8	35
	2008	0	1	3	12	16
	2009	0	2	1	2	5
	Total	6	28	16	30	80
JPGA	2003	0	4	0	2	6
	2004	2	3	1	0	6
	2005	0	2	3	1	6
	2006	1	3	1	1	6
	2007	0	18	5	5	28
	2008	3	3	2	6	14
	2009	0	0	3	3	6
	Total	6	33	15	18	72

COMISIONADO/A	AÑO	SSP				TOTALES
		CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS (DESECHA, SOBRESEE, NO PRESENTADO)	
MML	2003	0	0	2	1	3
	2004	1	2	3	2	8
	2005	0	1	1	1	3
	2006	1	1	0	4	6
	2007	4	18	3	8	33
	2008	3	2	0	8	13
	2009	6	2	5	7	20
	2010	3	2	0	1	6
	2011	4	3	0	4	11
	Total	22	31	14	36	103
ALI	2005	0	0	2	1	3
	2006	1	2	1	4	8
	2007	9	17	3	7	36
	2008	7	0	5	6	18
	2009	0	0	1	0	1
	Total	17	19	12	18	66
JPM	2007	1	20	8	1	30
	2008	0	6	0	7	13
	2009	2	2	1	5	10
	2010	1	0	0	2	3
	2011	7	2	1	2	12
	2012	8	3	3	10	24
	2013	1	1	3	2	7
Total	20	34	16	29	99	
ATZ	2009	0	0	1	3	4
	2010	2	0	1	3	6
	2011	6	3	4	3	16
	2012	3	3	3	14	23
	2013	0	0	0	2	2
	2014	0	0	0	0	0
Total	11	6	9	25	51	
MEPJ	2009	0	0	0	0	0
	2010	3	0	1	2	6
	2011	7	2	2	7	18
	2012	3	0	2	14	19
	2013	1	0	2	3	6
	2014	0	0	0	0	0
Total	14	2	7	26	49	
SAC	2009	0	0	0	0	0
	2010	3	2	0	2	7
	2011	5	2	0	4	11
	2012	5	3	2	16	26
	2013	0	1	0	3	4
	2014	0	0	0	0	0
Total	13	8	2	25	48	
GLR	2012	1	4	1	9	15
	2013	1	0	2	4	7
	2014	0	0	0	0	0
	Total	2	4	3	13	22

COMISIONADO/A	AÑO	SSP				TOTALES
		CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS (DESECHA, SOBRESEE, NO PRESENTADO)	
XPM	2014	0	0	0	0	0
	2015	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	0	0
RMC	2014	0	0	0	0	0
	2015	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	0	0
OMGF	2014	0	0	0	0	0
	2015	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	0	0
FJAL	2014	0	0	0	1	1
	2015	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	0	1
JSS	2014	0	0	0	0	0
	2015	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	0	0
MPKV	2014	0	0	0	0	0
	2015	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	0	0
ACG	2014	0	0	0	0	0
	2015	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	0	0
TOTAL IFAI (2003 - 2014)	2003	1	12	6	5	24
	2004	3	12	4	11	30
	2005	2	7	9	4	22
	2006	4	9	5	13	31
	2007	18	92	23	30	163
	2008	11	11	10	35	67
	2009	8	6	12	20	46
	2010	12	4	2	10	28
	2011	31	14	7	15	67
	2012	38	12	12	44	106
	2013	1	1	3	9	14
	2014	0	0	0	1	1
	2015	0	0	0	0	0
	Total		129	180	93	197

COMISIONADO/A	AÑO	SESNSP				TOTALES
		CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS (DESECHA, SOBRESEE, NO PRESENTADO)	
JOLP	2003	0	0	0	0	0
	2004	0	0	0	0	0
	2005	0	0	0	0	0
	Total	0	0	0	0	0

COMISIONADO/A	AÑO	SSP				TOTALES
		CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS (DESECHA, SOBRESEE, NO PRESENTADO)	
HAA	2003	0	0	0	1	1
	2004	0	0	0	0	0
	2005	0	0	0	0	0
	2006	0	0	0	1	1
	Total	0	0	0	2	2
AGR	2003	0	0	0	0	0
	2004	0	0	0	0	0
	2005	0	0	0	0	0
	2006	0	0	0	0	0
	2007	0	0	0	0	0
	2008	2	0	0	2	4
	2009	0	0	2	0	2
Total	2	0	2	2	6	
JPGA	2003	0	0	0	0	0
	2004	0	0	0	0	0
	2005	0	0	1	1	2
	2006	1	0	0	0	1
	2007	0	0	1	0	1
	2008	1	0	0	3	4
	2009	0	0	0	0	0
Total	2	0	2	4	8	
MML	2003	0	0	0	1	1
	2004	0	1	0	0	1
	2005	1	0	0	1	2
	2006	0	0	0	0	0
	2007	0	1	0	0	1
	2008	0	2	0	1	3
	2009	2	0	0	0	2
	2010	1	0	0	2	3
	2011	2	1	0	3	6
	Total	6	5	0	8	19
ALI	2005	0	0	0	0	0
	2006	0	0	0	0	0
	2007	0	0	1	2	3
	2008	2	0	0	3	5
	2009	0	0	0	0	0
Total	2	0	1	5	8	
JPM	2007	0	1	0	1	2
	2008	0	1	0	1	2
	2009	2	0	0	0	2
	2010	1	0	0	0	1
	2011	1	1	1	1	4
	2012	1	0	0	3	4
	2013	0	1	2	1	4
Total	5	4	3	7	19	

COMISIONADO/A	AÑO	SSP				OTROS (DESECHA, SOBRESEE, NO PRESENTADO)	TOTALES
		CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA			
ATZ	2009	1	0	0	0	1	
	2010	2	1	0	2	5	
	2011	1	0	1	3	5	
	2012	0	0	0	4	4	
	2013	0	2	2	4	8	
	2014	0	1	0	1	2	
	Total	4	4	3	14	25	
MEPJ	2009	0	0	1	1	1	
	2010	2	0	0	0	2	
	2011	1	0	1	2	4	
	2012	2	1	0	2	5	
	2013	2	1	3	5	11	
	2014	0	0	0	0	0	
	Total	7	2	5	9	23	
SAC	2009	0	0	0	0	0	
	2010	0	0	0	1	1	
	2011	1	0	0	5	6	
	2012	0	0	0	8	8	
	2013	0	4	0	6	10	
	2014	0	0	0	1	1	
	Total	1	4	0	21	26	
GLR	2012	1	0	0	4	5	
	2013	1	2	2	4	9	
	2014	0	0	0	2	2	
	Total	2	2	2	10	16	
XPM	2014	0	2	1	1	4	
	2015	0	0	5	5	10	
	Total	0	2	6	6	14	
RMC	2014	1	1	1	1	4	
	2015	1	0	4	7	12	
	Total	2	1	5	8	16	
OMGF	2014	2	3	4	1	10	
	2015	1	2	3	3	9	
	Total	3	5	7	4	19	
FJAL	2014	2	0	3	2	7	
	2015	2	0	5	1	8	
	Total	4	0	8	3	15	
JSS	2014	1	0	1	3	5	
	2015	0	1	5	2	8	
	Total	1	1	6	5	13	
MPKV	2014	0	1	4	2	7	
	2015	0	3	6	2	11	
	Total	0	4	10	4	18	
ACG	2014	0	2	3	2	7	
	2015	0	0	2	3	5	
	Total	0	2	5	5	12	

COMISIONADO/A	AÑO	SSP				TOTALES	
		CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS (DESECHA, SOBRESEE, NO PRESENTADO)		
TOTAL IFAI / INAI (2003 - 2015)	2003	0	0	0	2	2	
	2004	0	1	0	0	1	
	2005	1	0	1	2	4	
	2006	1	0	0	1	2	
	2007	0	2	3	3	7	
	2008	5	3	0	10	18	
	2009	5	0	2	0	8	
	2010	6	1	0	5	12	
	2011	6	2	3	14	25	
	2012	4	1	0	21	26	
	2013	4	11	7	19	41	
	2014	6	10	17	28	61	
	2015	4	5	28	26	63	
	Total		42	36	61	131	270

SENTIDO DE LAS RESOLUCIONES POR TIPO DE RESPUESTA DEL SUJETO OBLIGADO AL SOLICITANTE, POR ORDEN DE INCIDENCIA (SÓLO IFAI)

RESPUESTA DEL SUJETO OBLIGADO	TOTALES (2003 - 5/ 2015)	RESOLUCIÓN DEL RECURSO			
		CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS
Entrega de información por medio electrónico (insatisfactoria para solicitante)	2996 (49.3%)	379	445	750	750
Inexistencia de la información solicitada	918 (15.1%)	152	160	243	243
Negativa por tratarse de información reservada o confidencial	822 (13.5%)	143	189	282	282
La solicitud no corresponde al marco de la Ley	325 (5.3%)	46	153	30	30
La información está disponible públicamente	309 (5.1%)	32	43	70	70
La información no es de competencia de la unidad de enlace	277 (4.6%)	37	81	20	20
No se dará trámite a la solicitud	78 (1.3%)	8	21	8	8
Parcialmente reservada o confidencial	27 (0.4%)	3	7	9	9
Notificación de disponibilidad de la información	24 (0.4%)	2	2	7	7
Requerimiento de información adicional	4 (0.06%)	0	0	1	1
Otras (Notificaciones de envío, pago, prórroga, lugar y fecha de entrega, solicitudes de información adicionales, respuestas del solicitante a la notificación)	289 (4.8%)	12	6	34	34
Total	6069	814	1107	1454	1454

INEXISTENCIA DE LA INFORMACIÓN SOLICITADA (POR AÑOS)

AÑO	RESOLUCIÓN DEL RECURSO				TOTAL
	CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS	
2003	0	0	0	1	1
2004	5	4	0	10	19
2005	5	4	4	1	14
2006	2	5	9	6	22
2007	9	11	14	12	46
2008	16	12	15	179	222
2009	13	18	10	22	63
2010	15	11	4	9	39
2011	28	18	4	18	68
2012	19	14	23	29	85
2013	20	32	21	38	111
2014	14	20	110	22	166
2015	6	11	29	16	62
Total	152	160	243	363	918

NEGATIVA POR TRATARSE DE INFORMACIÓN RESERVADA O CONFIDENCIAL (POR AÑOS)

AÑO	RESOLUCIÓN DEL RECURSO				TOTAL
	CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS	
2003	1	7	6	5	19
2004	6	12	7	11	36
2005	2	9	15	6	32
2006	3	14	10	7	34
2007	12	20	27	23	82
2008	18	29	32	20	99
2009	15	19	26	29	89
2010	13	13	12	9	47
2011	12	7	34	11	64
2012	26	8	16	27	77
2013	22	17	37	39	115
2014	13	26	41	17	97
2015	0	8	19	4	31
Total	143	189	282	208	822

NEGATIVA POR TRATARSE DE INFORMACIÓN RESERVADA O CONFIDENCIAL (TOTALES POR SUJETO OBLIGADO)

	SENTIDO DE RESOLUCIÓN				TOTAL
	CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS	
CISEN	12	10	21	21	64
INM	5	17	19	29	70
PF	20	21	40	26	107
PGR	82	100	159	115	456
SEDENA	14	18	21	15	68
SEMAR	1	0	5	6	12
SSP	6	18	14	10	48
SESNP	3	5	3	10	21

RESOLUCIONES CON DEBATE (VOTOS PARTICULARES Y/O DISIDENTES) (IFAI 23 DE JUNIO DE 2003 – 5 DE MAYO DE 2015)

AÑO	TOTAL APF	INSTITUCIONES								TOTALES SYJ (% APF)
		CISEN	INM	PF	PGR	SEDENA	SEMAR	SSP	SESNP	
2003	11	0	0	0	1	0	0	0	0	1 (9%)
2004	28	0	0	1	1	0	1	2	0	5 (17.8%)
2005	73	0	3	1	3	2	0	1	0	10 (13.7%)
2006	130	0	1	0	5	6	0	0	0	12 (9.2%)
2007	204	0	1	7	26	4	0	1	0	39 (19.1%)
2008	243	4	4	4	25	9	2	2	0	50 (20.6%)
2009	158	1	2	1	11	4	2	3	0	24 (15.2%)
2010	125	0	2	0	6	3	0	1	0	12 (9.6%)
2011	235	5	5	3	18	4	3	3	1	42 (17.9%)
2012	227	3	2	10	21	3	7	1	1	48 (21.1%)
2013	372	3	8	19	49	34	0	1	6	120 (32.3%)
2014	33	0	0	0	2	3	1	0	0	6 (18%)
2015	4	0	0	0	0	1	0	0	0	1 (25%)
Total	1,843	16	28	46	168	73	16	15	8	370
%APF		0.9%	1.5%	2.5%	9.1%	4%	0.9%	0.8%	0.4%	20.1%
%Syj		4.3%	7.6%	12.4%	45.4%	19.7%	4.3%	4.1%	2.2%	-

AÑO	TOTAL APF	INSTITUCIONES								TOTALES SYJ
		CISEN	INM	PF	PGR	SEDENA	SEMAR	SSP	SESNP	
2012	227	3	2	10	21	3	7	1	1	48
Confirma	114	1	1	2	10	1	1	0	1	17
Revoca	29	0	0	1	3	1	2	0	0	7
Modifica	70	2	1	7	7	1	3	1	0	22
Otros	0	0	0	0	1	0	1	0	0	2
2013	372	3	8	19	49	34	0	1	6	120
Confirma	112	1	1	2	15	2	0	0	1	22
Revoca	63	0	2	4	12	6	0	0	2	26
Modifica	191	1	4	13	22	26	0	1	3	70
Otros	6	1	1	0	0	0	0	0	0	2
2014	33	0	0	0	2	3	1	0	0	6
Confirma	6	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Revoca	5	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Modifica	21	0	0	0	1	2	1	0	0	4
Otros	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2015	4	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Confirma	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Revoca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Modifica	4	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Otros	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	1,843	16	28	46	168	73	16	15	8	370

RESOLUCIONES POR CONFIGURACIÓN DEL PLENO Y SENTIDO IFAI (2003 – 2015)

SENTIDO	CONFIGURACIONES DEL PLENO				TOTAL
	CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS	
1	41	70	53	93	258
2	2	4	3	5	16
3	53	108	123	243	530
4	7	38	19	162	230
5	170	331	312	616	1434
6	20	17	20	32	95
7	12	17	24	39	99
8	12	19	16	19	74
9	200	130	198	440	977
10	18	17	20	64	129
11	200	200	274	602	1287
12	30	35	35	85	197
13	56	126	358	244	797

SENTIDOS DE LAS RESOLUCIONES POR COMISIONADAS/OS

SENTIDO DE RESOLUCIÓN – PLENOS 1º Y 2º

	CONFIRMA (1)	(2)	REVOCA (1)	(2)	MODIFICA (1)	(2)	OTROS (1)	(2)
AGR	7	0	12	1	15	1	23	2
HAA	9	1	18	1	1	0	28	2
JPGA	5	0	17	0	14	2	13	1
JOLP	9	0	13	0	8	0	15	0
MML	11	1	10	2	15	0	19	0
Total	41	2	70	4	53	3	98	5

SENTIDO DE RESOLUCIÓN – PLENOS 3º Y 4º

	CONFIRMA (3)	(4)	REVOCA (3)	(4)	MODIFICA (3)	(4)	OTROS (3)	(4)
AGR	7	1	20	13	30	2	51	35
HAA	15	0	31	2	2	1	50	13
JPGA	10	2	21	9	41	4	47	40
JOLP	7	7	22	7	42	8	42	35
MML	14	7	14	7	53	4	53	39
Total	53	17	108	38	168	19	243	162

SENTIDO DE RESOLUCIÓN – PLENOS 5º Y 6º

	CONFIRMA (5)	(6)	REVOCA (5)	(6)	MODIFICA (5)	(6)	OTROS (5)	(6)
AGR	28	4	72	7	45	5	128	8
HAA	24	3	83	3	52	3	109	4
JPGA	29	5	72	3	79	6	119	8
JOLP	48	0	45	0	76	0	133	0
MML	41	8	59	4	60	6	126	12
Total	170	20	331	17	312	20	615	32

SENTIDO DE RESOLUCIÓN – PLENOS 7º Y 8º

	CONFIRMA (7)	(8)	REVOCA (7)	(8)	MODIFICA (7)	(8)	OTROS (7)	(8)
AGR	2	0	6	0	3	0	5	2
JPM	3	1	6	10	7	7	12	5
JPGA	3	0	1	0	9	0	3	2
ATZ	0	2	0	2	1	3	8	4
MML	4	9	4	5	4	6	11	8
Total	12	12	17	17	24	16	39	21

SENTIDOS DE LAS RESOLUCIONES POR COMISIONADAS/OS

SENTIDO DE RESOLUCIÓN – PLENOS 9º Y 10º

	CONFIRMA (9)	(10)	REVOCA (9)	(10)	MODIFICA (9)	(10)	OTROS (9)	(10)
MEPJ	35	4	19	0	44	4	92	25
JPM	37	7	29	8	38	6	87	5
SAC	40	3	16	2	29	3	83	23
ATZ	42	4	41	7	44	6	86	12
MML	41	0	25	0	43	0	98	0
Total	195	18	130	17	198	19	446	65

SENTIDO DE RESOLUCIÓN – PLENOS 11º Y 12º

	CONFIRMA (11)	(12)	REVOCA (11)	(12)	MODIFICA (11)	(12)	OTROS (11)	(12)
MEPJ	47	10	48	11	22	7	137	18
JPM	39	4	48	6	60	9	93	27
SAC	44	4	42	6	49	9	132	27
ATZ	40	7	45	9	58	15	121	22
GLR	30	9	43	9	59	4	119	18
Total	200	34	226	41	248	44	602	112

SENTIDO DE RESOLUCIÓN – PLENO 13º

	CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS
ACG	3	20	105	130
FJAL	12	11	30	35
JSS	10	25	47	32
MPKV	6	20	46	33
OMGF	11	15	59	33
RMC	9	16	37	50
XPM	5	19	34	31
Total	56	126	358	244

SENTIDO DE RESOLUCIÓN – PLENO 14º

	CONFIRMA	REVOCA	MODIFICA	OTROS
ACG	4	9	19	41
FJAL	4	9	13	44
JSS	3	7	14	36
MPKV	6	8	16	33
OMGF	4	7	14	37
RMC	3	5	10	42
XPM	5	5	20	43
Total	29	50	106	276

ANEXO .02

FUNDAMENTO BÁSICO APLICABLE POR CONFIGURACIÓN DEL PLENO

FUNDAMENTO APLICABLE AL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN, LA PRUEBA DE DAÑO Y LA DEFENSA DEL INTERÉS PÚBLICO CONTRA EL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD EN LAS DIVERSAS CONFIGURACIONES DEL PLENO

#

PROCEDIMIENTO, CAUSALES DE PROCEDENCIA, FACULTADES DE LOS SUJETOS OBLIGADOS, ETC

CAUSALES DE CLASIFICACIÓN DE INFORMACIÓN COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL Y PRUEBA DE DAÑO

RESOLUCIONES DEL RECURSO Y PRUEBA DE INTERÉS PÚBLICO

1. DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

CAPÍTULO IV DEL PROCEDIMIENTO ANTE EL INSTITUTO

Artículo 49. El solicitante a quien se le haya notificado, mediante resolución de un Comité: la negativa de acceso a la información, o la inexistencia de los documentos solicitados, podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, el recurso de revisión ante el Instituto o ante la unidad de enlace que haya conocido el asunto, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación. La unidad de enlace deberá remitir el asunto al Instituto al día siguiente de haberlo recibido.

Artículo 50. El recurso también procederá en los mismos términos cuando:

- I. La dependencia o entidad no entregue al solicitante los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible;
- II. La dependencia o entidad se niegue a efectuar modifica-

Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

XII. Seguridad nacional: Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional:

[...]

CAPÍTULO III INFORMACIÓN RESERVADA Y CONFIDENCIAL

Artículo 13. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

- I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- II. Menoscar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u

Artículo 56. Las resoluciones del Instituto podrán:

- I. Desechar el recurso por improcedente o bien, sobreseerlo; II. Confirmar la decisión del Comité, o III. Revocar o modificar las decisiones del Comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales; que reclasifique la información o bien, que modifique tales datos.

Las resoluciones, que deberán ser por escrito, establecerán los plazos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar la ejecución.

Si el Instituto no resuelve en el plazo establecido en esta Ley, la resolución que se recurrió se entenderá confirmada.

Cuando el Instituto determine durante la sustanciación del procedimiento que algún servidor público pudo haber incurrido en responsabilidad, deberá hacerlo del conocimiento del órgano interno de control de la dependencia

#

PROCEDIMIENTO, CAUSALES DE PROCEDENCIA, FACULTADES DE LOS SUJETOS OBLIGADOS, ETC

- ciones o correcciones a los datos personales;
- III. El solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega, o
- IV. El solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud.

Artículo 55. Salvo lo previsto en el Artículo 53, el Instituto sustanciará el recurso de revisión conforme a los lineamientos siguientes:

- I. Interpuesto el recurso, el Presidente del Instituto, lo turnará al Comisionado ponente, quien deberá, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la interposición del recurso, integrar el expediente y presentar un proyecto de resolución al Pleno del Instituto;
- II. El Pleno del Instituto podrá determinar la celebración de audiencias con las partes;
- III. Durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la queja a favor del recurrente y asegurarse de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones, así como formular sus alegatos;
- IV. Mediante solicitud del interesado podrán recibirse, por vía electrónica, las promociones y escritos;
- V. El Pleno resolverá, en definitiva, dentro de los veinte días hábiles siguientes en que se presentó el proyecto de resolución,
- VI. Las resoluciones del Pleno serán públicas.

Cuando haya causa justificada, el Pleno del Instituto podrá ampliar, por una vez y hasta por un periodo igual, los plazos establecidos en

CAUSALES DE CLASIFICACIÓN DE INFORMACIÓN COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL Y PRUEBA DE DAÑO

- organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;
- III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o
- V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

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;
- II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;
- III. Las averiguaciones previas;
- IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;
- V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o
- VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de

RESOLUCIONES DEL RECURSO Y PRUEBA DE INTERÉS PÚBLICO

o entidad responsable para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad que corresponda.

Artículo 57. El recurso será desechado por improcedente cuando:

- I. Sea presentado, una vez transcurrido el plazo señalado en el Artículo 49;
- II. El Instituto haya conocido anteriormente del recurso respectivo y resuelto en definitiva;
- III. Se recurra una resolución que no haya sido emitida por un Comité, o
- IV. Ante los tribunales del Poder Judicial Federal se esté tramitando algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente.

Artículo 58. El recurso será obsoleto cuando:

- I. El recurrente se desista expresamente del recurso;
- II. El recurrente fallezca o, tratándose de personas morales, se disuelva;
- III. Cuando admitido el recurso de impugnación, aparezca alguna causal de improcedencia en los términos de la presente ley, o
- IV. La dependencia o entidad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que el medio de impugnación quede sin efecto o materia.

#

ROCEDIMIENTO, CAUSALES DE PROCEDENCIA, FACULTADES DE LOS SUJETOS OBLIGADOS, ETC

las fracciones I y V de este Artículo.

La información reservada o confidencial que, en su caso, sea solicitada por el Instituto por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente.

CAUSALES DE CLASIFICACIÓN DE INFORMACIÓN COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL Y PRUEBA DE DAÑO

los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

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.

Artículo 15. La información clasificada como reservada según los artículos 13 y 14, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva. La disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes.

[...]

Artículo 18. Como información confidencial se considerará:

- I. La entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el Artículo 19, y
- II. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley.

No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.

RESOLUCIONES DEL RECURSO Y PRUEBA DE INTERÉS PÚBLICO

#

PROCEDIMIENTO, CAUSALES DE PROCEDENCIA, FACULTADES DE LOS SUJETOS OBLIGADOS, ETC

CAUSALES DE CLASIFICACIÓN DE INFORMACIÓN COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL Y PRUEBA DE DAÑO

RESOLUCIONES DEL RECURSO Y PRUEBA DE INTERÉS PÚBLICO

Artículo 19. Cuando los particulares entreguen a los sujetos obligados la información a que se refiere la fracción I del artículo anterior, deberán señalar los documentos que contengan información confidencial, reservada o comercial reservada, siempre que tengan el derecho de reservarse la información, de conformidad con las disposiciones aplicables. En el caso de que exista una solicitud de acceso que incluya información confidencial, los sujetos obligados la comunicarán siempre y cuando medie el consentimiento expreso del particular titular de la información confidencial.

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

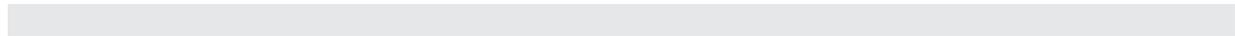
- I. (Se deroga). [11-05-2004]
- II. Los necesarios por razones estadísticas, científicas o de interés general previstas en ley, previo procedimiento por el cual no puedan asociarse los datos personales con el individuo a quien se refieran;
- III. Cuando se transmitan entre sujetos obligados o entre dependencias y entidades, siempre y cuando los datos se utilicen para el ejercicio de facultades propias de los mismos;
- IV. Cuando exista una orden judicial;
- V. A terceros cuando se contrate la prestación de un servicio que requiera el tratamiento de datos personales. Dichos terceros no podrán utilizar los datos personales para propósitos distintos a aquéllos para los cuales se les hubieren transmitido, y
- VI. En los demás casos que establezcan las leyes.

#	ROCEDIMIENTO, CAUSALES DE PROCEDENCIA, FACULTADES DE LOS SUJETOS OBLIGADOS, ETC	CAUSALES DE CLASIFICACIÓN DE INFORMACIÓN COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL Y PRUEBA DE DAÑO	RESOLUCIONES DEL RECURSO Y PRUEBA DE INTERÉS PÚBLICO
---	---	---	--

LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL (18 DE AGOSTO DE 2003)

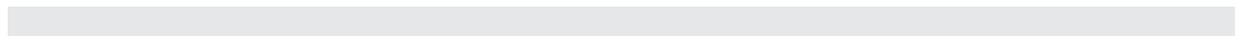
LEY DE SEGURIDAD NACIONAL (31 DE ENERO DE 2005)

2. DECRETO por el que se reforma el Artículo 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental	Artículos 34, 42, 51, 52, 59, 64
---	---



Época: Novena Época. Registro: 169772. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII, Abril de 2008. Materia(s): Constitucional. Administrativa. Tesis: 2a. XLIII/2008. Página: 733. TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14. FRACCIÓN I. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA. NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

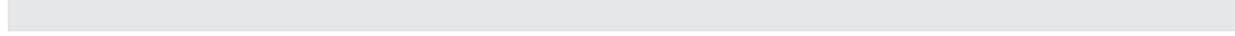
Época: Novena Época. Registro: 170722. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVI, Diciembre de 2007. Materia(s): Constitucional. Administrativa. Tesis: P./J. 45/2007. Página: 991. INFORMACIÓN RESERVADA. EXCEPCIÓN A LA PROHIBICIÓN DE SU DIVULGACIÓN.



6. LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (29 DE MAYO DE 2009)	Artículo 64
---	--------------------

LEY DE LA POLICÍA FEDERAL (1 DE JUNIO DE 2009)	Artículo 53
--	--------------------

Criterio 11/09 IFAI



#	ROCEDIMIENTO, CAUSALES DE PROCEDENCIA, FACULTADES DE LOS SUJETOS OBLIGADOS, ETC	CAUSALES DE CLASIFICACIÓN DE INFORMACIÓN COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL Y PRUEBA DE DAÑO	RESOLUCIONES DEL RECURSO Y PRUEBA DE INTERÉS PÚBLICO
7.	CRITERIO 1/09		
8.	<p>DECRETO por el que se expide la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y se reforman los artículos 3, fracciones II y VII, y 33, así como la denominación del Capítulo II, del Título Segundo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. I</p> <p>CRITERIOS DEL PLENO DEL IFAI</p>	<p>Criterios 6/09, 07/09, 15/09, 06/14</p>	
9.	<p>JURISPRUDENCIA SCJN</p> <p>Época: Novena Época. Registro: 164028. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXII. Agosto de 2010. Materia(s): Constitucional. Administrativa. Tesis: 2a. LXXV/2010. Página: 464. INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. DEBE INTERPRETAR LAS LEYES DE SU COMPETENCIA CONFORME A LOS DERECHOS DE LA PERSONA. a Gubernamental. I</p>		
9.	<p>LEY FEDERAL DE ARCHIVOS (23 DE ENERO DE 2012)</p> <p>JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL</p>	<p>Artículo 12.</p> <p>Época: Décima Época. Registro: 2000209. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro V. Febrero de 2012. Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. X/2012</p>	

#

ROCEDIMIENTO, CAUSALES DE PROCEDENCIA, FACULTADES DE LOS SUJETOS OBLIGADOS, ETC

CAUSALES DE CLASIFICACIÓN DE INFORMACIÓN COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL Y PRUEBA DE DAÑO

RESOLUCIONES DEL RECURSO Y PRUEBA DE INTERÉS PÚBLICO

(10a.). Página: 650. DELITOS O CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LOS INVESTIGA.

Época: Décima Época. Registro: 2000296. Instancia: Primera Sala.

Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro V. Febrero de 2012. Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. XI/2012 (10a.).

Página: 667. VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LAS INVESTIGA.

Época: Décima Época. Registro: 2000212. Instancia: Primera Sala.

Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro V. Febrero de 2012. Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. IX/2012 (10a.).

Página: 652. DERECHO A LA INFORMACIÓN. ACCESO A LAS AVERIGUACIONES PREVIAS QUE INVESTIGUEN HECHOS QUE CONSTITUYAN GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS O DELITOS DE LESA HUMANIDAD.

Época: Décima Época. Registro: 2000233. Instancia: Primera Sala.

Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro V. Febrero de 2012. Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. VII/2012 (10a.).

Página: 655. INFORMACIÓN CONFIDENCIAL. LÍMITE AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL).

#	ROCEDIMIENTO, CAUSALES DE PROCEDENCIA, FACULTADES DE LOS SUJETOS OBLIGADOS, ETC	CAUSALES DE CLASIFICACIÓN DE INFORMACIÓN COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL Y PRUEBA DE DAÑO	RESOLUCIONES DEL RECURSO Y PRUEBA DE INTERÉS PÚBLICO
---	---	---	--

Época: Décima Época. Registro: 2000234. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro V. Febrero de 2012. Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. VIII/2012 (10a.). Página: 656. INFORMACIÓN RESERVADA. LÍMITE AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL).

Época: Décima Época. Registro: 2000219. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro V. Febrero de 2012. Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. XII/2012 (10a.). Página: 654. DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. LOS HECHOS CONSTITUTIVOS DE ESTE DELITO SON VIOLACIONES GRAVES A LOS DERECHOS HUMANOS PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LOS INVESTIGA.

9. **LEY FEDERAL DE ARCHIVOS (23 DE ENERO DE 2012)**

Artículo Tercero Transitorio

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Época: Décima Época. Registro: 2002942. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVIII. Marzo de 2013. Tomo 3. Materia(s): Constitucional. Tesis: I.4o.A.42 A (10a.). Página: 1897. ACCESO A LA INFORMACIÓN. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVAR LAS RESTRICCIONES QUE SE ESTABLEZCAN AL EJERCICIO DEL DERECHO RELATIVO.

#	ROCEDIMIENTO, CAUSALES DE PROCEDENCIA, FACULTADES DE LOS SUJETOS OBLIGADOS, ETC	CAUSALES DE CLASIFICACIÓN DE INFORMACIÓN COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL Y PRUEBA DE DAÑO	RESOLUCIONES DEL RECURSO Y PRUEBA DE INTERÉS PÚBLICO
		<p>Época: Décima Época. Registro: 2002944. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVIII. Marzo de 2013. Tomo 3. Materia(s): Constitucional. Tesis: I.4o.A.40 A (10a.). Página: 1899. ACCESO A LA INFORMACIÓN. IMPLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD EN EL DERECHO FUNDAMENTAL RELATIVO.</p> <p>Época: Décima Época. Registro: 2003906. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXII. Julio de 2013. Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCXVII/2013 (10a.). Página: 533. ACCESO A LA AVERIGUACIÓN PREVIA. EL ARTÍCULO 16. PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y SEXTO. DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. TRANSGREDE EL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.</p> <p>Época: Décima Época. Registro: 2003923. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXII. Julio de 2013. Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCXVI/2013 (10a.). Página: 552. AVERIGUACIÓN PREVIA. LA RESTRICCIÓN A SU ACCESO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16. PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y SEXTO. DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. ES DESPROPORCIONAL.</p>	

11. **LEY DEL REGISTRO NACIONAL DE PERSONAS EXTRAVIADAS O DESAPARECIDAS**

Artículo Tercero Transitorio

#

ROCEDIMIENTO, CAUSALES DE PROCEDENCIA, FACULTADES DE LOS SUJETOS OBLIGADOS, ETC

CAUSALES DE CLASIFICACIÓN DE INFORMACIÓN COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL Y PRUEBA DE DAÑO

RESOLUCIONES DEL RECURSO Y PRUEBA DE INTERÉS PÚBLICO

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

· Época: Décima Época. Registro: 2002942. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVIII. Marzo de 2013. Tomo 3. Materia(s): Constitucional. Tesis: I.4o.A.42 A (10a.). Página: 1897. ACCESO A LA INFORMACIÓN. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVAR LAS RESTRICCIONES QUE SE ESTABLEZCAN AL EJERCICIO DEL DERECHO RELATIVO.

· Época: Décima Época. Registro: 2002944. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVIII. Marzo de 2013. Tomo 3. Materia(s): Constitucional. Tesis: I.4o.A.40 A (10a.). Página: 1899. ACCESO A LA INFORMACIÓN. IMPLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD EN EL DERECHO FUNDAMENTAL RELATIVO.

· Época: Décima Época. Registro: 2003906. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXII. Julio de 2013. Tomo 1. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCXVII/2013 (10a.). Página: 533. ACCESO A LA AVERIGUACIÓN PREVIA. EL ARTÍCULO 16. PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y SEXTO. DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. TRANSGREDE EL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.

· Época: Décima Época. Registro: 2003923. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXII. Julio de 2013. Tomo 1. Materia(s): Cons-

#	ROCEDIMIENTO, CAUSALES DE PROCEDENCIA, FACULTADES DE LOS SUJETOS OBLIGADOS, ETC	CAUSALES DE CLASIFICACIÓN DE INFORMACIÓN COMO RESERVADA O CONFIDENCIAL Y PRUEBA DE DAÑO	RESOLUCIONES DEL RECURSO Y PRUEBA DE INTERÉS PÚBLICO
---	---	---	--

titucional. Tesis: 1a. CCXVI/2013 (10a.). Página: 552. AVERIGUACIÓN PREVIA. LA RESTRICCIÓN A SU ACCESO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16. PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y SEXTO. DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. ES DESPROPORCIONAL.

14. **DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

Artículos 7, 143 y 150.

Artículos 5, 103, 105, 113, 115, 116.

Artículos 149, 151, 155, 156, 157.

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Época: Décima Época. Registro: 2010598. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 25. Diciembre de 2015. Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCCXCIX/2015 (10a.). Página: 253. ACCESO A LA INFORMACIÓN. LAS NORMAS PENALES NO PUEDEN RESTRINGIR EL GOCE DEL NÚCLEO ESENCIAL DE ESTE DERECHO.



ARTICLE 19