

AMPARO EN REVISIÓN 661/2014
QUEJOSA: FUNDACIÓN PARA LA
JUSTICIA Y EL ESTADO
DEMOCRÁTICO DE DERECHO,
ASOCIACION CIVIL.
RECURRENTES: PROCURADURÍA
GENERAL DE LA REPÚBLICA,
MINISTERIO PÚBLICO FEDERAL E
INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A
LA INFORMACIÓN PÚBLICA
GUBERNAMENTAL (AHORA
INSTITUTO NACIONAL DE
TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE
DATOS PERSONALES.)

MINISTRA PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ
SECRETARIO: EDUARDO ARANDA MARTÍNEZ

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día cuatro de abril de dos mil diecinueve.

V I S T O S los autos para dictar sentencia en el Recurso de Revisión 661/2014, promovido en contra de la sentencia de once de abril de dos mil catorce, dictada por el Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México).

R E S U L T A N D O

1. **PRIMERO. Demanda de amparo.** Por escrito presentado el doce de diciembre de dos mil trece, ante la Oficina de Correspondencia

Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), **ANA LORENA DELGADILLO PÉREZ**, en su carácter de representante legal de la **FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO, A.C.**, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal en contra de la resolución dictada en el recurso de revisión *********, al cual se acumuló el diverso *********, emitida por el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, en la sesión de primero de octubre de dos mil trece.¹

2. **SEGUNDO. Trámite y resolución del juicio de amparo.** Dicha demanda fue radicada ante el Juzgado Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), cuyo titular ordenó por auto de dieciséis de diciembre de dos mil trece, la formación del expediente y su registro con el número *********.² Previos los trámites de ley, celebró la audiencia constitucional el treinta y uno de enero de dos mil catorce y el once de abril de dicha anualidad dictó sentencia en la que determinó conceder el amparo a la quejosa.³
3. **TERCERO. Recursos de Revisión.** Inconforme con esa determinación, por escrito presentado el dos de mayo de dos mil catorce, la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, por conducto de la Directora de Amparo y Contencioso Administrativo en la Dirección General de Asuntos Jurídicos, promovió recurso de

¹ Fojas 2 a 68 del cuaderno de amparo indirecto *********.

² Íbidem, fojas 218 a 220.

³ Íbidem, fojas 294 a 323.

revisión.⁴ Igualmente, por diversos escritos presentados el seis de mayo de dos mil catorce, el Ministerio Público Federal adscrito y el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, también promovieron dicho medio de impugnación.⁵

4. **CUARTO. Trámite y resolución ante el Tribunal Colegiado de Circuito.** De dichos recursos correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el cual por acuerdo de veinte de mayo de dos mil catorce, los admitió, registrándolos bajo el número de expediente ***** . En función de ello, por escrito presentado el veintiocho de mayo de dos mil catorce, la fundación quejosa promovió recurso de revisión adhesiva, misma que fue admitida por proveído de tres de junio del mismo año.⁶
5. Por acuerdo de once de junio de dos mil catorce, el Tribunal Colegiado del conocimiento suspendió el procedimiento a solicitud de este Alto Tribunal, al informarle que se había admitido a trámite la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción formulada por la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.**⁷
6. **QUINTO. Trámite y resolución de la Solicitud de Ejercicio de la Facultad de Atracción.** Tanto la **PROCURADURÍA GENERAL**

⁴ Íbidem, fojas 325 a 339.

⁵ Íbidem, fojas 341 a 387.

⁶ Fojas 95 a 124 del toca R.A. ***** .

⁷ Íbidem, foja 144.

DE LA REPÚBLICA, como la **FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO, A.C.**, solicitaron a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el ejercicio de la facultad de atracción para conocer del Amparo en Revisión *********, del índice del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Dichas solicitudes fueron resueltas por sentencia de tres de septiembre de dos mil catorce, dictada por esta Primera Sala, en el sentido de atraer el recurso de revisión referido.⁸

7. **SEXTO. Trámite del Recurso de Revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** En virtud de la atracción decretada, por proveído de treinta de octubre de dos mil catorce, el Presidente de este Alto Tribunal tuvo por recibidos los autos correspondientes, radicándolos bajo el número de expediente A.R. 661/2014 y precisando que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales se había desistido de su recurso, lo cual fue debidamente ratificado. Finalmente se turnó el expediente a la ponencia de la Ministra Olga María Sánchez Cordero de García Villegas.⁹
8. **SÉPTIMO. Avocamiento y remisión al Pleno de este Alto Tribunal.** Por acuerdo de cuatro de diciembre de dos mil catorce, el Presidente de la Primera Sala determinó que ésta se avocara al conocimiento del recurso y ordenó enviar los autos a la ponencia de la señora Ministra Olga María Sánchez Cordero de García

⁸ Fojas 03 a 23 del presente toca.

⁹ Íbidem, fojas 137 a 139.

Villegas, para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.¹⁰ Sin embargo, por acuerdo de diecinueve de noviembre de dos mil quince, en virtud de lo acordado por los Ministros integrantes de la Primera Sala, en sesión de dieciocho del mismo mes y año, se ordenó el envío del presente asunto al Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹¹

9. **OCTAVO. Retorno.** Por proveído de cuatro de enero de dos mil dieciséis, el Presidente de este Alto Tribunal ordenó que el presente asunto se returnara a la ponencia de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.¹²

CONSIDERANDO

10. **PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Pleno es competente para conocer del presente recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e) y 83 de la Ley de Amparo y; 10, fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto Segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario 5/2013; lo anterior en atención a que se interpuso contra

¹⁰ Íbidem, foja 164.

¹¹ Íbidem, foja 334.

¹² Íbidem, foja 338

una resolución dictada en audiencia constitucional respecto del cual se ejerció la facultad de atracción.

11. **SEGUNDO. Desistimiento.** Por escrito presentado el cuatro de septiembre de dos mil catorce, **XIMENA PUENTE DE LA MORA**, en su carácter de Comisionada Presidente y representante legal del **INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS**, se desistió del recurso de revisión promovido de su parte.¹³
12. A dicha solicitud recayó el acuerdo de ocho de octubre de dos mil catorce, por virtud del cual el Presidente de este Alto Tribunal requirió a la referida autoridad para que manifestara ante la presencia del actuario judicial si ratificaba el contenido y firma de su escrito de desistimiento, lo cual aconteció por diligencia de veintisiete de octubre de dos mil catorce, en el que la signante manifestó que ratificaba en sus términos su escrito.¹⁴
13. En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que existe plena certeza de la voluntad de la recurrente de desistirse de la tramitación y resolución del recurso de revisión promovido de su parte y por ende, se tiene a **XIMENA PUENTE DE LA MORA**, en su carácter de Comisionada Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, por desistida de dicho medio de impugnación.

¹³ Íbidem, fojas 115 a 118.

¹⁴ Íbidem, fojas 119, 120 y 124

14. **TERCERO. Oportunidad.** En el presente apartado se analizará por separado la oportunidad de los recursos de revisión principales que subsisten en la presente instancia, así como el recurso de revisión adhesiva promovido por la parte quejosa.

I. Recursos de revisión en lo principal

15. De constancias de autos se advierte que la sentencia impugnada fue notificada por oficio tanto a la Procuraduría General de la República, como al Ministerio Público Federal, el catorce de abril de dos mil catorce,¹⁵ notificación que surtió sus efectos al día hábil siguiente, de conformidad con el artículo 31, fracción II, de la Ley de Amparo, por lo que el plazo de diez días a que se refiere el diverso artículo 86 de dicho ordenamiento legal, corrió del veintiuno de abril al seis de mayo de dos mil catorce, debiéndose descontar de dicho plazo los días veintiséis y veintisiete de abril y el tres y cuatro de mayo, por ser sábados y domingos; del dieciséis al dieciocho de abril por ser inhábiles al corresponder al periodo de la Semana Santa y finalmente, el uno y cinco de mayo, también por ser inhábiles de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el Punto Primero, incisos g), h) y m) del Acuerdo General Plenario 18/2013.
16. En consecuencia, si el escrito de agravios de la Procuraduría

¹⁵ Foja 326 y 327 del cuaderno de amparo.

General de la República, se presentó el día dos de mayo de dos mil catorce,¹⁶ es claro que su presentación fue oportuna. En el mismo sentido, si el escrito de agravios del Ministerio Público de la Federación adscrito se presentó el seis de mayo de dos mil catorce,¹⁷ debe igualmente concluirse que su presentación fue oportuna.

II. Recurso de revisión adhesiva.

17. El auto por el que se admitieron los recursos de revisión promovidos por la Procuraduría General de la República, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos y el Agente del Ministerio Público Federal, fue notificado a la quejosa por lista el veintiuno de mayo de dos mil catorce,¹⁸ notificación que surtió sus efectos al día hábil siguiente, de conformidad con el artículo 31, fracción II, de la Ley de Amparo, por lo que el plazo de cinco días a que se refiere el artículo 82 de dicha Ley, corrió del veintitrés al veintinueve de mayo de dos mil catorce, debiéndose descontar de dicho plazo los días veinticuatro y veinticinco, por ser sábado y domingo y por tanto inhábiles, de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
18. En consecuencia, si el escrito de agravios fue presentado el veintiocho de mayo de dos mil catorce,¹⁹ debe concluirse que su

¹⁶ Foja 3 del cuaderno correspondiente al recurso de revisión *****.

¹⁷ Foja 90 del presente toca.

¹⁸ Foja 86 vuelta, del cuaderno correspondiente al recurso de revisión *****.

¹⁹ Foja 95 del presente toca.

presentación fue oportuna.

19. **CUARTO. Legitimación.** De la misma manera, se analizará la legitimación de cada uno de los promoventes de los recursos de revisión que subsisten en la presente instancia.
20. Por cuanto se refiere al recurso de revisión interpuesto por la **PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA**, se advierte que fue promovido por parte legítima, puesto que dicha institución intervino como tercero interesado en el juicio de garantías y el escrito de agravios fue signado por **ILEANA MORALES TORRES**, en su calidad de autorizada en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo.
21. Igualmente, el Ministerio Público Federal está legitimado para promover el presente recurso, puesto que tiene reconocida su personalidad como parte en el juicio de amparo.
22. **QUINTO. Antecedentes.** Para una mejor comprensión del presente asunto es necesario precisar los siguientes antecedentes:

- I. **Solicitud de información.**

22.1. El primero de abril de dos mil trece, la fundación quejosa ingresó dos solicitudes de información dirigidas a la entonces Procuraduría General de la República, en la que pidió se le informara sobre lo siguiente:

- *“Con base en el art. 6 constitucional, solicito que se me informe la cantidad de restos que están pendientes de identificar de los correspondientes a la masacre de los 72 migrantes ocurrida entre el 22 y 23 de agosto de 2010 en Tamaulipas; de los restos localizados en 49 fosas clandestinas de San Fernando Tamaulipas en abril de 2011, y de los restos localizados en Cadereyta en mayo de 2012. Solicito también que en base a los tres casos previamente mencionados, se me indique en dónde se encuentran físicamente los restos que están pendientes de identificar.”*
- *“Con base en el art. 6 y el acuerdo de interoperabilidad solicito copia del expediente de PGR donde se contiene la investigación relativas a las masacre[s] de 49 personas ocurrida en mayo de 2012 y cuyos restos fueron localizados en Cadereyta, Nuevo León, los 72 migrantes en Tamaulipas y las 49 fosas en San Fernando, por ser casos que implican graves violaciones a los derechos humano[s], estos documento[s] deben ser público[s].”*

22.2. El veintinueve de abril de dos mil trece, la Procuraduría General de la República respondió a las solicitudes de información, señalando en esencia, que dicha información estaba disponible públicamente para su consulta en internet, adjuntando a su respuesta diversos boletines de prensa. Además sobre las averiguaciones previas solicitadas, negó su acceso al estimar que se trataba de información reservada.

22.3. En contra de dicha respuesta, la Fundación solicitante promovió dos recursos de revisión ante el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, alegando que era incompleta e inservible, toda vez que no contenía la información sobre la cantidad de restos pendientes de identificar, así como el lugar en donde se encontraban, ni tampoco las versiones públicas de los expedientes integrados por la Procuraduría General de la República en cada uno de los episodios referidos. A dichos recursos recayó la resolución de primero de octubre de dos mil trece en la cual el Instituto:

- Sobreseyó con relación a la solicitud de información relativa al número de restos pendientes de identificar en los tres eventos mencionados, puesto que fue atendida por la Procuraduría en la ampliación a su respuesta inicial;
- Confirmó la clasificación de información reservada invocada por el sujeto obligado respecto de las averiguaciones previas donde constaban las investigaciones realizadas por la autoridad respecto a los restos de los 72 migrantes encontrados en 2010 y las 47 fosas clandestinas en 2011, ambos en San Fernando, Tamaulipas, así como de los restos localizados en Cadereyta, Nuevo León; y
- Revocó la clasificación invocada por la autoridad para negar la información relativa al lugar de ubicación de los

restos (acta depositaria) relacionados con los tres eventos anteriores.

II. Juicio de Amparo

22.4. **Demanda.** Inconforme con dicha determinación **ANA LORENA DELGADILLO PÉREZ**, en representación de la **FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO, A.C.**, presentó demanda de amparo indirecto, en la cual, formuló los siguientes argumentos:

- **Primer concepto de violación.** Se sostuvo que la resolución recurrida vulneró lo dispuesto en el artículo 6º, apartado A, fracción I de la Constitución Federal, en relación con el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, toda vez que el Instituto responsable omitió tener en cuenta la excepción a la reserva de información cuando se trata de la investigación de violaciones graves a los derechos fundamentales, violando con ello el principio de máxima publicidad y en consecuencia, su derecho de acceso a la información.
- Señaló que en materia de acceso a la información, rige la regla general de que toda la información en manos del Estado es pública y por lo tanto, debe ser accesible para todos los individuos. Sin embargo, como cualquier regla, está sujeta a excepciones y en el caso del ejercicio del derecho de acceso a la información, las excepciones se centran en causas de interés público como lo es la seguridad nacional, la privacidad de las personas y la salud o moral públicas.

- Manifestó que el principio de máxima publicidad implica que toda autoridad al interpretar el derecho de acceso a la información, debe considerar, primero, que toda la información derivada del actuar del gobierno es pública y, posteriormente, habrá de hacer un análisis de si existe o no una causal de reserva. No obstante si existe duda, la autoridad debe optar siempre por la decisión que mayor información aporte a los ciudadanos solicitantes. Así de no respetarse el principio de máxima publicidad, se estaría violando el propio derecho de acceso a la información porque implicaría que el Estado, en lugar de maximizar la adquisición y flujo de información hacia todos los ciudadanos, opta por la secrecía y la opacidad.
- Sostuvo que las excepciones al derecho de acceso a la información, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, deben estar contenidas en ley, deben tener como finalidad el bien común y debe tratarse de una medida necesaria en una sociedad democrática. De conformidad con ello, precisó que el artículo 14 de la Ley de Federal de Transparencia dispone taxativamente una lista de excepciones a la regla general de divulgación entre las que se encuentran el acceso a las averiguaciones previas. Sin embargo, la misma disposición establece en su último párrafo la excepción a la reserva de la información cuando los informes solicitados versen sobre la investigación de hechos que puedan ser constitutivos de violaciones graves a los derechos humanos.
- En función de ello, la quejosa hizo hincapié en que en la especie, solicitó los expedientes en los que constan las investigaciones realizadas sobre la masacre de 72 migrantes en el Municipio de San Fernando, Tamaulipas, el hallazgo de 47 fosas clandestinas en dicho municipio, donde se encontraron 192 personas

asesinadas y el hallazgo de 49 personas masacradas en Cadereyta, Nuevo León; información que por su naturaleza actualiza la excepción referida a la reserva de información, en tanto versa sobre la investigación de posibles violaciones graves a derechos humanos.

- En esa tesitura, afirmó que la resolución reclamada omitió hacer una interpretación conforme al principio de máxima publicidad, al omitir la aplicación de la excepción a la excepción prevista en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia.
- Expuso que la Primera Sala de este Alto Tribunal ya definió lo que debe entenderse por violaciones graves a derechos humanos,²⁰ afirmando que para tal efecto se requiere comprobar la trascendencia social de las violaciones a través de criterios cuantitativos o cualitativos, la multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo, la especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados y una participación importante de los Estados.
- En ese sentido, señaló que si bien el Instituto responsable no es quien juzgará si un hecho se enmarca o no en un tipo penal o si existen o no probables responsables, lo cierto es que sí debe pronunciarse a primera vista sobre la posibilidad de que ciertos hechos sean constitutivos de una violación grave a derechos humanos conforme a los lineamientos establecidos por este Alto Tribunal y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo anterior a efecto de permitir a la sociedad el acceso a expedientes penales que por la calidad de los hechos que se investigan afectan no sólo a quienes son las víctimas directas, sino en general a la sociedad.

²⁰ Lo anterior en la tesis de rubro: VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LAS INVESTIGA.

- En función de ello, concluyó que fue necesario que el Instituto responsable hubiera tenido acceso a la totalidad de la información solicitada, lo cual no aconteció en el caso, pues a partir de ello hubiera podido comprobar que la información solicitada efectivamente actualizaba la excepción a la reserva de información, en tanto que al tratarse de masacres sobre migrantes, se involucra la violación de diversos derechos humanos como son los derechos a la vida, a la seguridad personal, a la integridad, a la justicia, al debido proceso, a la verdad, a no ser víctima de tratos crueles e inhumanos y a no ser sometido a desaparición forzada, además se ubican en un contexto de violencia generalizada reconocido incluso internacionalmente, que ha afectado a un número elevado de personas derivado de su frecuencia, y en donde el Estado ha asumido una actitud pasiva y deficiente para solucionar la problemática.
- **Segundo.** En su segundo concepto de violación, la quejosa señaló que la resolución impugnada vulnera el principio de legalidad toda vez que la responsable incurrió en una indebida fundamentación y motivación, al aplicar en el caso concreto la reserva de información dispuesta en el artículo, fracciones I y III de la Ley Federal de Transparencia, en relación con el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, haciendo una interpretación restrictiva de los dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia.
- Lo anterior en primer lugar, porque el Instituto responsable deja de advertir que la información solicitada versa sobre la investigación de hechos que pueden ser constitutivos de violaciones graves a derechos humanos por lo que en el caso, debió aplicarse el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia.

- Además, dicha autoridad responsable fue más allá de lo que la ley señala vulnerando con ello el derecho de acceso a la justicia, al sostener que en el caso no resultaba aplicable la excepción referida porque no existía un pronunciamiento previo de autoridad competente que calificara los hechos como violaciones graves a derechos humanos. Lo anterior, se consideró incorrecto puesto que no existe precepto legal alguno que fundamente tal afirmación; el Instituto es por disposición constitucional expresa, el órgano especializado en materia de acceso a la información pública, por lo que correspondía a él determinar si en el caso se surtía la hipótesis prevista en el último párrafo del artículo 14 de la Ley reglamentaria de la materia. En ese sentido se precisó que dicha calificación implicaba un pronunciamiento *prima facie*, en materia administrativa, que en nada prejuzgaba sobre la actualización de un tipo penal, ni sobre la posible responsabilidad de las autoridades.
- Finalmente, señaló que también fue incorrecto sostener que en el caso no se actualizaba el supuesto de excepción en tanto que las averiguaciones cuyo acceso se solicitó, no se referían a los delitos tipificados por los artículos 149 y 149 BIS del Código Penal Federal (deberes de humanidad en prisioneros y genocidio). Sin embargo la quejosa manifestó que contrario a ello, la responsable debió considerar que el tipo penal no es definitivo sino hasta en tanto no concluya el proceso penal en el poder judicial, por lo que, en la especie, devenía irrelevante el tipo con el que se iniciaron las averiguaciones previas solicitadas.
- **Tercero.** Afirmó que la responsable vulneró los artículos 1° y 6° de la Constitución Federal, 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que se abstuvo de ejercer el control de convencionalidad al que está obligado.

- En efecto, la quejosa señaló que el Instituto responsable estaba obligado a ejercer el control de convencionalidad y aplicar el principio pro persona en términos del artículo 1° de la Constitución General, a efecto de velar por la protección más amplia y extensiva del derecho de acceso a la información.
- Expuso que los instrumentos internacionales reconocen al derecho de acceso a la información pública como un derecho humano, el cual tiene una doble faceta: privada, que permite a las personas el despliegue de su autonomía, y pública, en tanto constituye una pieza básica para el funcionamiento de la democracia representativa.
- Preciso que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que respecto a la información relativa a violaciones graves a derechos humanos, toda persona, incluyendo familiares de las víctimas, tienen el derecho a conocer la verdad, por lo que deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones sin que las autoridades estatales puedan ampararse en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información.
- En ese sentido, señaló que el acceso a la información constituye la garantía que tiene la sociedad de ejercer su derecho a la verdad sobre violaciones graves a derechos humanos. Es importante recordar que las graves violaciones de los derechos humanos ejercen un efecto en cadena desde las víctimas directas hasta grupos mucho más amplios, por lo que la justicia y la información no interesa exclusivamente a las víctimas. Es decir, la información pública se reviste con la importancia de ser una garantía social, rebasa el ámbito individual de la víctima en tanto habilita a la sociedad para ejercer control institucional de manera amplia.

- Es en razón de ello, que estimó que la resolución reclamada, al confirmar la clasificación de la información solicitada como reservada, deja de hacer una interpretación conforme en el sentido más amplio de la protección del derecho de acceso a la información y por tanto vulnera los artículos 1° y 6 de la Constitución General, 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos.
- **Cuarto.** Agregó que la resolución combatida violó el derecho a la verdad, según lo dispuesto por los artículos 18, 20 y 24 de la Ley General de Víctimas, 25, 1, 8 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 24 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada.
- Lo anterior porque al haberse concluido que la excepción prevista en el último párrafo del artículo 14 de la Ley de Transparencia no cobrara aplicación en el caso, la responsable vulneró el derecho que tiene toda víctima y la sociedad mexicana de conocer hechos constitutivos del delito y de las violaciones a derechos humanos, la identidad de los responsables, las circunstancias que propiciaron su comisión y la verdad histórica de los hechos, así como el derecho que tienen las organizaciones civiles de consultar libremente los archivos relativos a las violaciones de derechos humanos.
- Esto porque el derecho a la verdad y el derecho a la justicia son indispensables para terminar con la impunidad por las violaciones graves de los derechos humanos, pues en todos los casos, respetar este derecho es una forma de advertir a los demás que las violaciones no pueden permanecer ocultas por mucho tiempo.

- **Quinto.** En su último concepto de violación, la quejosa manifestó que se violó en su perjuicio el derecho al debido proceso, puesto que la responsable celebró una “audiencia de acceso”, sin que todas las partes estuvieran presentes, lo que rompió con el principio de equilibrio procesal e igualdad de las partes.

22.5. **Sentencia.** Dicha demanda fue resuelta por el Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México), quien el once de abril de dos mil catorce, dictó sentencia en el sentido de conceder el amparo a la quejosa para el efecto de que la Procuraduría General de la República entregara una versión pública de las averiguaciones previas solicitadas.

22.6. Para sustentar esta conclusión, el Juez de Distrito realizó un preámbulo en el que fijó los alcances del derecho de acceso a la información pública y del derecho a la verdad, fijó los límites establecidos sobre el primero de ellos y reconoció como una excepción a dichos límites el acceso a averiguaciones previas cuando en ellas se investiguen hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos. En función de ello, manifestó lo siguiente con relación al caso concreto:

- Que se había vulnerado el derecho de acceso a la información de la quejosa, puesto que el IFAI sí tiene facultades para pronunciarse *prima facie* sobre la existencia de violaciones graves a derechos humanos

en los hechos consignados en las averiguaciones previas que dieron origen a la solicitud de información, tal y como lo sostuvo la Primera Sala de este Alto Tribunal en el Amparo en Revisión 168/2011.

- Se dijo que en aquel precedente, dicha Sala asentó que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que las averiguaciones previas sobre hechos posiblemente constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad carecen del carácter de información reservada. Lo cual no significa que el IFAI cuente con facultades para determinar si se han actualizado las hipótesis descritas, ni quiénes son los responsables, sino únicamente para pronunciarse *prima facie* sobre el hecho consistente en si una averiguación previa versa o no sobre violaciones graves a derechos humanos, exclusivamente para efectos de brindar o no acceso a la información solicitada.
- En función de ello y en virtud de que en el caso el IFAI indicó que carecía de facultades para determinar si los hechos sobre los cuales se desarrollaron las averiguaciones previas se relacionaban con violaciones graves a derechos humanos, dicho Juzgador se pronunció sobre tal aspecto.
- En ese sentido, sostuvo que los migrantes, como una población específica, han sido objeto de forma sistemática de desapariciones forzadas, tortura, homicidio, violación y secuestro, por lo que se satisfacen los requisitos señalados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por este Alto Tribunal, para evidenciar una violación grave de derechos humanos, en tanto existió:
 - i) **Multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo:** Pues los migrantes han sido víctimas constantes de la delincuencia organizada;

ii) Especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los hechos afectados: En tanto se han documentado diversas violaciones especialmente graves de derechos humanos, tales como desapariciones forzadas, tortura, homicidio, violación y secuestro.

iii) Participación importante del Estado: Toda vez que se han detectado patrones de aquiescencia, tolerancia e inclusive participación.

- En consecuencia, dicho juzgador concluyó que *prima facie* los hechos investigados sí estaban relacionados con violaciones graves a derechos humanos, lo cual tenía por efecto exclusivamente otorgar el acceso a las averiguaciones previas iniciadas con relación los hechos acontecidos en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León.
- Además, realizó un control de constitucionalidad oficioso sobre el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, considerando innecesario analizar la procedencia del amparo contra leyes toda vez que la declaratoria de inconstitucionalidad se hacía en las consideraciones de la sentencia e impactaba únicamente en ella. Esto es, en función de un control difuso de constitucionalidad se estimó innecesario llamar a juicio a las autoridades emisoras de la norma referida, pues el estudio no daría lugar a una declaratoria de inconstitucionalidad, sino solo a su inaplicación.
- Por lo que se estimó que el IFAI vulneró el derecho a la debida fundamentación y motivación del acto reclamado, al basar su decisión en el artículo 16 del Código de Procedimientos Penales el cual resulta violatorio el derecho al acceso a la información, y por ende, omitió fundar y motivar la prevalencia en el caso

concreto de la divulgación de la averiguación previa por las violaciones graves a los derechos humanos.

- En consecuencia, se concedió el amparo a la quejosa para el efecto de que el Instituto Federal de Derecho a la Información y Protección de Datos Personales dejara sin efectos la resolución de uno de octubre y en su lugar dictara otra en la que reiterara las consideraciones que no fueron materia del juicio de amparo y ordenara a la PGR entregar una versión pública de las averiguaciones previas solicitadas por la fundación quejosa el uno de abril de dos mil trece, en el entendido que dicha versión tendría que garantizar el derecho a la información, precisando que dicho Instituto debía abstenerse de aplicar el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, o cualquier otra norma secundaria de contenido análogo para negar el acceso a la información.

22.7. En contra de esta resolución la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público de la Federación y el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos, promovieron diversos recursos de revisión, de los cuales en esta instancia, acorde con lo expuesto en el Considerando Segundo de la presente resolución, sólo subsisten los dos primeros.

23. **SEXO. Agravios.** En su escrito de agravios, la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público de la Federación, formularon los siguientes argumentos:

A) Agravios de la Procuraduría General de la República.

- PRIMERO. Sostiene que el Juez de Distrito incurrió en una indebida fundamentación y motivación toda vez que la resolución dictada por la Primera Sala de este Alto Tribunal en el Amparo en Revisión 168/2011, resulta un criterio aislado que carece de obligatoriedad en tanto no ha integrado jurisprudencia. No obstante dicha circunstancia, el Juez de Distrito se limitó a citar el precedente de mérito sin establecer de manera fundada y motivada por qué acogía dicho criterio.

Además sostiene que el Juzgador no debió pasar por Alto la normatividad positiva vigente cuya observancia es obligatoria, de la cual es posible desprender que el Instituto de Acceso a la Información solamente tiene competencia para tutelar los derechos humanos de acceso a la información pública y protección de datos personales, con la atribución de interpretar la ley que lo rige exclusivamente en el orden administrativo y por tanto, no puede determinar la existencia de violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, pues para ello es necesario que primeramente las autoridades idóneas y competentes se pronuncien al respecto.

- SEGUNDO. Sostiene que el Juez de Distrito estudia temas que van más allá de lo que le fue solicitado por el quejoso, en tanto que desarrolla una serie de principios, valores y

derechos fundamentales, con los cuales pretende sustentar la consideración emitida *prima facie*, en el sentido de que sí existieron violaciones graves a derechos humanos en los hechos acontecidos en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León, sin tener competencia para ello.

En ese sentido, afirma que el Juez violó el principio de estricto derecho establecido en los artículos 107, fracción II de la Constitución General y 73 y 79 de la Ley de Amparo, ya que la quejosa en ningún momento solicitó al Juez que se avocara a calificar la existencia de violaciones graves a los derechos humanos, sino que únicamente señaló como acto reclamado la emisión de la resolución dictada en el recurso de revisión

Por tanto, sostiene que el Juez de Distrito en Materia Administrativa carece de competencia para pronunciarse sobre la existencia de violaciones graves a derechos humanos, ya que no hay precepto constitucional o legal que le otorgue dicha facultad, pues de conformidad con el artículo 94 de la Constitución General, 1° del Código Penal Federal, 1° del Código Federal de Procedimientos Penales y 50 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dicha facultad es exclusiva de los jueces federales en materia penal, cuya determinación actualizará a su vez la posibilidad de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se pronuncie sobre la existencia de violaciones graves a derechos humanos.

- TERCERO. La recurrente afirma que el Juzgador incurrió en una indebida fundamentación en tanto que sustentó la desaplicación del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, en la tesis emitida por esta Primera Sala de rubro: “**DERECHO A LA INFORMACIÓN. ACCESO A LAS AVERIGUACIONES PREVIAS QUE INVESTIGUEN HECHOS QUE CONSTITUYAN GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS O DELITOS DE LESA HUMANOS**”, sin embargo dicho criterio constituye una tesis aislada, la cual no era obligatoria, por lo que el Juez debió fundar y motivar por qué acogió dicho criterio, lo que en la especie no aconteció.

En consecuencia, insiste que dicho criterio no pudo servir de fundamento para pasar por alto la normativa positiva vigente, la cual sí es obligatoria y reconoce la reserva de la información contenida en las averiguaciones previas, a fin de no poner en riesgo los derechos de las víctimas y los terceros.

Manifiesta que el Juez de Distrito incurrió en un exceso al no justificar la aplicación de la tesis y decidir que no se puede aplicar lo previsto en el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales respecto a la reserva de las

averiguaciones previas, pues para arribar a dichas conclusiones era necesaria la existencia de alguna determinación de autoridad competente que estableciera que los hechos contenidos en tales averiguaciones, constituyen violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

Por tanto, concluye que el Juez debió haber calificado como correcta la actuación del Instituto de Acceso a la Información, al ratificar la reserva de información realizada por la Procuraduría General de la República.

B) Agravios del Ministerio Público

- PRIMERO. Se alega que la normatividad que rige el acceso a la información garantiza la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado a través de sistemas internos accesibles y abiertos, así como un sistema restringido de excepciones, las que solo se aplicarán cuando exista el riesgo de daño sustancial a los intereses protegidos y cuando ese daño sea mayor que el interés público en general de tener acceso a la información, por lo que se cumplen con los parámetros normativos en materia de acceso a la información.
- SEGUNDO. Afirma que el Juez aplicó de manera errónea el criterio emitido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia del derecho a la verdad, argumentando

que se trata de desapariciones forzadas, sin embargo deja de advertir que este derecho puede limitarse por el interés público y la protección a las víctimas, como en el evento acontece, tomando en cuenta que las averiguaciones previas que dieron origen a la solicitud de información, se encuentran en la fase de investigación, sin haber resultados todavía, de ahí que no es dable señalar la existencia de las violaciones graves a derechos humanos por parte de autoridad alguna.

Además señala que la quejosa no tiene el carácter de víctima, pues se trata de una asociación civil de la cual se desconoce para qué utilizará la información, por lo que no es posible que se le dé acceso a la investigación, más aún cuando no se trata del delito de desaparición forzada.

- TERCERO. Considera inexacto el que se haya dicho que no aplicaba la reserva de las averiguaciones previas al versar sobre hechos relacionados con violaciones graves a derechos humanos. Ello porque las averiguaciones previas correspondientes se encuentran en la etapa de investigación precisamente para determinar la existencia de delitos, por lo que existe un interés de la sociedad en que dichas investigaciones no sean obstaculizadas.

En ese sentido, precisa que en el caso no se está frente al delito de desaparición forzada, sino al de homicidios cometidos por el crimen organizado, por lo que de romper la reserva se caería en el absurdo de dejar sin castigo a los responsables.

- CUARTO. Alega que fue incorrecta la afirmación del Juez de Distrito en cuanto a que en la especie se actualizaba la excepción de la excepción prevista en el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia, sobre el acceso a las averiguaciones previas relacionadas con violaciones graves a derechos humanos, puesto que en el caso dichas averiguaciones no se encuentran dirigidas a determinar si existieron tales tipos de violaciones, sino que se refieren a delitos diversos, en las cuales aún no se ha concluido su actualización.
- QUINTO. Señala que el Juez perdió de vista que en la especie las averiguaciones previas no hablan de una participación del Estado en perjuicio de sus gobernados, por lo que no se está frente a una situación de violaciones graves de derechos humanos.

Agrega que dicho juzgador no tomó en cuenta que acorde con los criterios de este Alto Tribunal, para calificar de grave una violación a derechos humanos, se requiere comprobar la trascendencia social de las violaciones, lo cual se podrá determinar a partir de criterios cuantitativos y cualitativos.

- SEXTO. La representación social federal sostiene que el informe especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es una declaración que contiene datos estadísticos de la “supuesta” privación de libertad de migrantes, pero no reviste la formalidad que se tiene que llevar a cabo ante las autoridades de procuración de justicia para poder identificar cada caso en particular.

Afirma que el pronunciamiento del Comité de Naciones Unidas es una declaratoria acerca del secuestro y la extorsión del que han sido víctimas los migrantes, recomendando al Estado incrementar sus esfuerzos para prevenir estos fenómenos, por lo que dicho acto carece de sustento jurídico en tanto no se tuvo como elemento rector algún hecho concreto llevado a cabo ante las instituciones y leyes mexicanas.

En esa tesitura, alega que la relatoría de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, instó al Estado Mexicano para que investigara el posible vínculo de los agentes estatales en violaciones a derechos humanos, sin embargo en dicha observación no se estableció qué elementos participaron y en qué medida.

A partir de lo anterior se dice que el juzgador llevó a cabo una serie de conclusiones con base en presunciones, sin que exista prueba contundente que permitiera determinar que efectivamente se están violentando derechos humanos.

Por tanto señala que la sentencia es incongruente pues se basa en informes de organizaciones de derechos humanos que son obscuras al no definir con exactitud las probanzas en las que se basan, además de que tienen un carácter meramente orientador, dejando de observar que las instancias investigativas aún no han concluido, por lo que no se sabe si existe el delito ni tampoco si se actualizan violaciones graves a derecho humanos.

- SÉPTIMO. Manifiesta que es incorrecto que el Juez afirme que el IFAI tiene competencia para pronunciarse sobre violaciones graves a derechos humanos, exclusivamente para efectos de brindar o no acceso a la información solicitada, pues en el acto reclamado dicha situación no se negó, sino que se dijo que tal facultad se actualizaba una vez que las autoridades investigadoras se hubieran pronunciado sobre el tema, por lo que dicho Instituto debía ceñirse a las conclusiones de la investigación.

Reitera que el Juez no se sujetó a los lineamientos establecidos por este Alto Tribunal para calificar de grave una violación a derechos humanos.

Finalmente sostiene que dicha autoridad se extralimitó en el estudio de la litis planteada, puesto que ni la quejosa, ni las autoridades responsables se inconformaron respecto a la inconstitucionalidad del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales.

24. **SÉPTIMO. Estudio de los agravios formulados por la Procuraduría General de la República.** Tal y como puede advertirse de la relatoría de antecedentes, el acto reclamado en el juicio de amparo consistió en la resolución dictada por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en el recurso de revisión ***** y su acumulado ***** , en la cual confirmó la reserva de la información realizada por la Procuraduría General de la República, con relación a las averiguaciones previas iniciadas con motivo del descubrimiento de fosas clandestinas en los municipios de San Fernando, Tamaulipas y Cadereyta, Nuevo León.
25. Lo anterior porque el Instituto de Acceso a la Información consideró que efectivamente en el caso operaba la reserva de la información de conformidad con el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales,²¹ sin que cobrara aplicación la excepción

²¹ ARTÍCULO 16.- El Juez, el Ministerio Público y la Policía estarán acompañados, en las diligencias que practiquen, de sus secretarios, si los tuvieren, o de dos testigos de asistencia, que darán fe de todo lo que en aquéllas pase.

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

a la reserva de las averiguaciones previas contemplada en el último párrafo del artículo 14 de la entonces Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,²² puesto que no existía previamente un pronunciamiento de autoridad competente en el que se hubiera reconocido la existencia de violaciones graves a derechos humanos o la actualización del delito de lesa humanidad.

26. Por su parte el Juez de Distrito a la luz de los conceptos de violación esgrimidos por la quejosa, estimó que dicha determinación era incorrecta, pues era precisamente el IFAI la autoridad competente para determinar si en el caso, la información solicitada se relacionaba con la investigación de violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad y en consecuencia, si se actualizaba o no la excepción de mérito. Cabe señalar que dicha conclusión se fundamentó en lo sostenido por la

Para efectos de acceso a la información pública gubernamental, únicamente deberá proporcionarse una versión pública de la resolución de no ejercicio de la acción penal, siempre que haya transcurrido un plazo igual al de prescripción de los delitos de que se trate, de conformidad con lo dispuesto en el Código Penal Federal, sin que pueda ser menor de tres ni mayor de doce años, contado a partir de que dicha resolución haya quedado firme.

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

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

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

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

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

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

²² Cabe señalar que dicha Ley fue abrogada por el Segundo Artículo Transitorio del Decreto por el que se emitió la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de mayo de dos mil dieciséis.

Primera Sala de este Alto Tribunal al resolver el Amparo en Revisión 168/2011.

27. En función de lo anterior, el Juez de Distrito procedió a realizar el estudio que consideró debió haber hecho el Instituto responsable, concluyendo que las averiguaciones previas iniciadas en virtud de los hallazgos de las fosas clandestinas encontradas en los municipios de San Fernando, Tamaulipas y Cadereyta, Nuevo León, efectivamente estaban relacionadas con violaciones graves a derechos humanos y por tanto ordenó su entrega.
28. En contra de dicha resolución la Procuraduría General de la República sostiene en su **primer agravio** que la sentencia impugnada carece de la debida fundamentación y motivación, toda vez que el precedente invocado de la Primera Sala de este Alto Tribunal, constituye un criterio aislado que carece de obligatoriedad en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, por lo que el Juez de Distrito debió haber fundado y motivado por qué acogió tal precedente.
29. En ese sentido alega que el Juzgador debió atender a lo dispuesto en la legislación vigente, específicamente en los artículos 1° de la Constitución General; y 33, 34 y 37 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

Gubernamental,²³ pues de ellos se desprende que el Instituto responsable carece de competencias para determinar la existencia de violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

30. Dicho agravio debe declararse **infundado**.
31. De la sentencia recurrida se advierte que efectivamente el Juez de Distrito no realizó un razonamiento específico para justificar por qué en el caso era aplicable lo resuelto por la Primera Sala del Máximo Tribunal en el Amparo en Revisión 168/2011, sin embargo esta circunstancia no conduce a concluir que dicho juzgador incurrió en una indebida fundamentación y motivación.
32. Lo anterior porque del razonamiento desarrollado en dicha resolución se aprecia con claridad que la invocación del referido precedente deriva de una identidad en los casos, en tanto que la Primera Sala resolvió el mismo problema jurídico que analizó el Juzgador de Distrito: si para efectos del acceso a la información, el IFAI es la autoridad competente para determinar que existen violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, en términos del último párrafo del artículo 14 de la Ley de Transparencia.

²³ Cabe precisar que el acto reclamado se emitió bajo la vigencia de dicho ordenamiento legal por lo que el presente estudio se desarrollará a la luz de dicha legislación, aún y cuando como ya se señaló, ésta quedó derogada con la emisión de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

33. Es por ello que en el caso la falta de un razonamiento expreso para justificar la aplicación del precedente de mérito no conlleva a una indebida fundamentación y motivación de la sentencia, pues la razón de su invocación se infiere lógicamente de la identidad existente entre el problema jurídico resuelto en el precedente y el problema jurídico analizado por el Juez.

34. No es óbice a lo anterior, lo sostenido por la recurrente en el sentido que el precedente de mérito, al no integrar jurisprudencia, no es un criterio obligatorio. Lo anterior porque el hecho que el referido precedente no integre jurisprudencia no impide al Juez poder invocarlo para la resolución de un determinado caso como un criterio orientador, pues en tal supuesto su aplicación no deriva de su obligatoriedad como una regla interpretativa en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, sino de tratarse de un caso en el que se abordó la misma cuestión jurídica, por lo que ante esta identidad, resulta lógico que la solución aplicada sea la misma.

35. En efecto, se reitera que del análisis de dicho precedente se aprecia con claridad que la Primera Sala abordó la misma interrogante que se planteó el Juez de Distrito, en consecuencia, resulta lógico que la adopción de la solución ahí propuesta derivara precisamente de esta identidad, sin que fuera necesario emitir un razonamiento expreso y específico para justificar su aplicación, pues como ya se dijo ésta se infiere de las propias condiciones del

precedente, del desarrollo argumentativo de la sentencia recurrida y de las condiciones del caso sujeto a análisis.

36. Es por ello que no asiste la razón a la recurrente en este punto.
37. También resulta infundado el argumento de la Procuraduría en el sentido de que el Juez debió sujetarse a la legislación vigente, específicamente a lo dispuesto por los artículos 1° de la Constitución y 33, 34 y 37 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, al considerar que de dichos preceptos se desprende que el Instituto de Acceso a la Información carece de competencia para determinar la existencia de violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.
38. Carece de razón porque de la sentencia recurrida se advierte que el Juzgador parte precisamente del análisis de las normas constitucionales y legales que reglamentan el derecho de acceso a la información pública.
39. En efecto, a partir del análisis del artículo 6° de la Constitución Federal, en relación con los artículos 13 y 14 de la mencionada Ley Federal de Transparencia, el juzgador de amparo sostuvo que el derecho a la información constituye una prerrogativa en favor de los gobernados para poder acceder a toda la información en poder de las autoridades u órganos del Estado. Sin embargo, precisó que dicha facultad no es absoluta, sino que encuentra ciertos límites

establecidos en la propia Ley Suprema, como son el orden público, la vida privada y los datos personales.

40. Señaló que estos límites se encuentran desarrollados en los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Transparencia en comento. Específicamente que el último de los preceptos referidos establece que las averiguaciones previas configuran una de las excepciones al derecho de acceso a la información al tratarse de información reservada. No obstante lo anterior, en su último párrafo dicho precepto legal señala que tratándose de violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, no es posible invocar el carácter reservado de la información, configurándose con ello una excepción de la excepción.

41. Por tanto, es claro que contrario a lo que sostiene la recurrente, la sentencia recurrida toma como fundamento de su razonamiento las normas constitucionales y legales que desarrollan y regulan el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, pues es a partir de dichas normas que se genera el problema jurídico a resolver, ya que ante la falta de previsión expresa del último párrafo del artículo 14 de la citada Ley Federal de Transparencia, surge la pregunta de si corresponde al IFAI –hoy INAI- determinar si la información solicitada se relaciona con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad; o bien si tal

facultad corresponde a las autoridades competentes y especializadas en materia de derechos humanos.

42. Ante dicha interrogante, el Juez de Distrito realizó un ejercicio interpretativo retomando los razonamientos emitidos por la Primera Sala de este Alto Tribunal al resolver el Amparo en Revisión 168/2011, para concluir que dicho Instituto sí tiene facultades para realizar tal declaratoria, conclusión que este Tribunal Pleno comparte en tanto que constituye una respuesta acorde con la tutela efectiva del derecho de acceso a la información.
43. En efecto, desde su regulación constitucional el derecho de acceso a la información encuentra una natural tensión con otros dos bienes jurídicos constitucionalmente tutelados: el orden público y la privacidad de las personas; y es en función de esta tensión que se desarrollan los límites al ejercicio de este derecho.
44. Cabe señalar que tales límites se encuentran reconocidos expresamente en los artículos 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, los cuales establecen lo siguiente:

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

I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;

II. Menoscarar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u 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 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 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.

45. Así, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que la clasificación de la información como reservada corresponde al desarrollo del límite previsto en el artículo 6° constitucional referente a la protección del interés público,²⁴ mientras que la

²⁴ 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). Las fracciones I y II del segundo párrafo del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que el derecho de acceso a la información puede limitarse en virtud del interés público y de la vida privada y los datos personales. Dichas fracciones sólo enuncian los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones al citado derecho, sin embargo, ambas remiten a la legislación secundaria para el desarrollo de los supuestos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información. Así, en cumplimiento al mandato constitucional, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece dos criterios bajo los cuales la información podrá clasificarse y, con ello, limitar el acceso de los particulares a la misma: el de información confidencial y el de información reservada. En lo que respecta al límite previsto en la Constitución, referente a la protección del interés público, los artículos 13 y 14 de la ley establecieron como criterio de clasificación el de información reservada. El primero de los artículos citados establece un catálogo genérico de lineamientos bajo los cuales deberá reservarse la información, lo cual procederá cuando la difusión de la información pueda: 1) comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; 2) menoscabar negociaciones o relaciones internacionales; 3) dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país; 4) poner en riesgo la vida, seguridad o salud de alguna persona; o 5) causar perjuicio al cumplimiento de las leyes, prevención o verificación de delitos,

categoría de información confidencial, responde a la necesidad de proteger la vida privada y los datos personales de las personas.²⁵

impartición de justicia, recaudación de contribuciones, control migratorio o a las estrategias procesales en procedimientos jurisdiccionales, mientras las resoluciones no causen estado. Por otro lado, con un enfoque más preciso que descriptivo, el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental contiene un catálogo ya no genérico, sino específico, de supuestos en los cuales la información también se considerará reservada: 1) la que expresamente se clasifique como confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental reservada; 2) secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otros; 3) averiguaciones previas; 4) expedientes jurisdiccionales que no hayan causado estado; 5) procedimientos de responsabilidad administrativa sin resolución definitiva; o 6) la que contenga opiniones, recomendaciones o puntos de vista de servidores públicos y que formen parte de un proceso deliberativo en el cual aún no se hubiese adoptado una decisión definitiva. Como evidencia el listado anterior, la ley enunció en su artículo 14 supuestos que, si bien pueden clasificarse dentro de los lineamientos genéricos establecidos en el artículo 13, el legislador quiso destacar de modo que no se presentasen dudas respecto a la necesidad de considerarlos como información reservada.

²⁵ 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). Las fracciones I y II del segundo párrafo del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen que el derecho de acceso a la información puede limitarse en virtud del interés público y de la vida privada y los datos personales. Dichas fracciones sólo enuncian los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones al citado derecho, sin embargo, ambas remiten a la legislación secundaria para el desarrollo de los supuestos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información. Así, en cumplimiento al mandato constitucional, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece dos criterios bajo los cuales la información podrá clasificarse y, con ello, limitar el acceso de los particulares a la misma: el de información confidencial y el de información reservada. En lo que respecta al límite previsto en la Constitución, referente a la vida privada y los datos personales, el artículo 18 de la ley estableció como criterio de clasificación el de información confidencial, el cual restringe el acceso a la información que contenga datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización. Lo anterior también tiene un sustento constitucional en lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 16 constitucional, el cual reconoce que el derecho a la protección de datos personales -así como al acceso, rectificación y cancelación de los mismos- debe ser tutelado por regla general, salvo los casos excepcionales que se prevean en la legislación secundaria; así como en la fracción V, del apartado C, del artículo 20 constitucional, que protege la identidad y datos personales de las víctimas y ofendidos que sean parte en procedimientos penales. Así pues, existe un derecho de acceso a la información pública que rige como regla general, aunque limitado, en forma también genérica, por el derecho a la protección de datos personales. Por lo anterior, el acceso público -para todas las personas independientemente del interés que pudieren tener- a los datos personales distintos a los del propio solicitante de información sólo procede en ciertos supuestos, reconocidos expresamente por las leyes respectivas. Adicionalmente, la información confidencial puede dar lugar a la clasificación de un documento en su totalidad o de ciertas partes o pasajes del mismo, pues puede darse el caso de un documento público que sólo en una sección contenga datos confidenciales. Por último, y conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la ley, la restricción de acceso a la información confidencial no es absoluta, pues puede permitirse su difusión, distribución o comercialización si se obtiene el consentimiento expreso de la persona a que haga referencia la información.

46. Desde esta perspectiva, resulta entonces necesario entender que la relación que existe entre el derecho a la información y sus límites, en cuanto se fundamentan en otros bienes constitucionalmente tutelados, no se da en términos absolutos de todo o nada, sino que su interacción es de carácter ponderativa, en la medida en que la natural tensión que pueda existir entre ellos, requiere en su aplicación de un equilibrio necesario entre el ejercicio efectivo del derecho y la indebida afectación de otro tipo de bienes y valores constitucionales que están instituidos también en beneficio de los gobernados.
47. Es por ello que si reconocemos que ningún derecho humano tiene el carácter de absoluto, entonces debe igualmente reconocerse que ninguno de sus límites puede plantearse en dichos términos, por lo que la relación entre ambos extremos debe plantearse en los mismos términos de equilibrio.
48. Bajo la consideración de este Tribunal Pleno, es a partir de este enfoque como debe analizarse lo dispuesto en la fracción III del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia, en tanto constituye una regla específica que define **en un primer nivel** esta relación de equilibrio, estableciendo que las averiguaciones previas constituyen información reservada y por tanto, representan un límite al derecho de acceso a la información, con el objeto de tutelar el derecho de los gobernados a una averiguación eficaz y efectiva.

49. En efecto, este Tribunal Pleno ha establecido que si bien el derecho de acceso a la justicia está referido a la función jurisdiccional desarrollada por los tribunales, también debe entenderse vinculado, particularmente en el caso de la justicia penal, con la investigación y persecución de los delitos. Así, esta obligación de investigar y perseguir los actos delictuosos debe asumirse por el Estado como una obligación propia y no como un mero trámite, ni su avance debe quedar a la gestión de los particulares afectados o de sus familiares, sino que realmente debe tratarse de una investigación seria, imparcial y efectiva, utilizando todos los medios legales disponibles que permitan la persecución, captura, enjuiciamiento y, en su caso, sanción a los responsables de los hechos, especialmente cuando están involucrados agentes estatales.²⁶

²⁶ Época: Novena Época, Registro: 163168, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. LXIII/2010, Página: 25

DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. LA INVESTIGACIÓN Y PERSECUCIÓN DE LOS DELITOS CONSTITUYEN UNA OBLIGACIÓN PROPIA DEL ESTADO QUE DEBE REALIZARSE DE FORMA SERIA, EFICAZ Y EFECTIVA. El derecho de acceso a la justicia previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está referido a la función jurisdiccional desarrollada por los tribunales, pero también debe entenderse vinculado, particularmente en el caso de la justicia penal, con la investigación y persecución de los delitos, función asignada al Ministerio Público conforme a los artículos 21 y 102, apartado A, constitucionales, pues tal prerrogativa tiene como presupuesto lógico, en una relación de interdependencia, la efectiva investigación de los delitos. Esta obligación de investigar y perseguir los actos delictuosos debe asumirse por el Estado como una obligación propia y no como un mero trámite, ni su avance debe quedar a la gestión de los particulares afectados o de sus familiares, sino que realmente debe tratarse de una investigación seria, imparcial y efectiva, utilizando todos los medios legales disponibles que permitan la persecución, captura, enjuiciamiento y, en su caso, sanción a los responsables de los hechos, especialmente cuando están involucrados agentes estatales. Ello es así, porque en el respeto a los derechos fundamentales, particularmente los relativos a la vida y a la integridad física, el Estado debe asumir una conducta activa y decidida para prevenir su vulneración, a través de las acciones legislativas, administrativas y judiciales necesarias, además de acometer lo necesario para que, en caso de ser vulnerados, las conductas respectivas puedan ser sancionadas.

50. En ese sentido, el Tribunal Pleno señaló que los derechos a la vida y a la integridad personal imponen al Estado tanto la obligación de que los agentes públicos y los particulares se abstengan de afectarlos (dimensión sustantiva), como la de prevenir, proteger y sancionar su posible afectación por parte de autoridades y/o particulares (dimensión procesal).

51. Es decir, tales derechos no sólo presuponen que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requieren que el Estado adopte todas las medidas apropiadas para preservarlos (obligación positiva), conforme al deber de garantizar su pleno y libre ejercicio, lo cual implica no sólo la necesidad de que se inicien las averiguaciones para determinar a los sujetos involucrados en su violación, sino que tales procedimientos se lleven con diligencia, cuidado, profundidad y profesionalismo, a fin de que puedan constituir lo que la doctrina y la jurisprudencia llaman "investigaciones efectivas", que realmente lleven a identificar a los responsables, seguirles el procedimiento legalmente establecido en el que se reúnan las suficientes probanzas para que, en su caso, puedan ser justificadamente sancionados.

52. Esto es así, toda vez que la omisión de reprimir esas conductas abusivas se traduce en un quebrantamiento constitucional por inacción, injusticia para las víctimas e impunidad, lo cual lacera no

sólo a la víctima de la violación de que se trate, sino también a la sociedad.²⁷

53. Es bajo esta perspectiva que este Tribunal Pleno concluyó al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 49/2009, que resultaba justificada la reserva de la información tratándose de averiguaciones previas, puesto que su conocimiento podía poner en riesgo (i) las investigaciones en curso; y/o (ii) la seguridad de las personas.

54. No obstante, debe advertirse que el último párrafo del artículo 14 de la entonces Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental introdujo una excepción a esta regla específica que determina **un segundo nivel** en esta relación de equilibrio entre el derecho y sus límites, al señalar que no puede invocarse el carácter reservado de la información cuando

²⁷ Época: Novena Época, Registro: 163166, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Enero de 2011, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. LXII/2010, Página: 27

DERECHOS A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD PERSONAL. SU VIOLACIÓN GENERA EL DEBER DEL ESTADO DE INVESTIGAR EFECTIVAMENTE LOS HECHOS RESPECTIVOS. Los derechos a la vida y a la integridad personal imponen al Estado tanto la obligación de que los agentes públicos y los particulares se abstengan de afectarlos (dimensión sustantiva), como la de prevenir, proteger y sancionar su posible afectación por parte de autoridades y/o particulares (dimensión procesal); es decir, tales derechos no sólo presuponen que ninguna persona sea privada de su vida arbitrariamente (obligación negativa), sino que además requieren que el Estado adopte todas las medidas apropiadas para preservarlos (obligación positiva), conforme al deber de garantizar su pleno y libre ejercicio, lo cual implica no sólo la necesidad de que se inicien las averiguaciones para determinar a los sujetos involucrados en su violación, sino que tales procedimientos se lleven con diligencia, cuidado, profundidad y profesionalismo, a fin de que puedan constituir lo que la doctrina y la jurisprudencia llaman "investigaciones efectivas", que realmente lleven a identificar a los responsables, seguirles el procedimiento legalmente establecido en el que se reúnan las suficientes probanzas para que, en su caso, puedan ser justificadamente sancionados. Esto es así, toda vez que la omisión de reprimir esas conductas abusivas se traduce en un quebrantamiento constitucional por inacción, injusticia para las víctimas e impunidad, lo cual lacera no sólo a la víctima de la violación de que se trate, sino también a la sociedad.

se trate de la investigación de violaciones graves a derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

55. Lo anterior quiere decir que por disposición expresa del legislador ordinario, cuando se trate de estos temas, el derecho de acceso a la información tiene una **relevancia ponderativa superior** a la tutela que conlleva la reserva de las averiguaciones previas, al señalar de manera expresa que dicha categoría de reserva no puede justificar su restricción.
56. En este contexto normativo la pregunta que surge es si el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos tiene competencia para determinar si una averiguación previa está relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, para efectos de la actualización del supuesto de excepción previsto en el último párrafo del artículo 14 de la referida Ley Federal de Transparencia.
57. En ese sentido, este Tribunal Pleno considera que la respuesta que se brinde debe necesariamente responder a los fines que la norma en comento pretende tutelar, en tanto que la determinación competencial que se plantea no puede frustrar dichos objetivos pues entonces estaríamos frente a una interpretación incongruente e ineficaz.
58. Es por ello que cabe preguntarse ¿qué valores recoge el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental?, ¿cuál es la

razón que justifica la excepción de la excepción establecida en dicho precepto? ¿qué es lo que se busca con su establecimiento?

59. Este Tribunal Pleno comparte lo dicho por la Primera Sala al resolver el referido Amparo en Revisión 168/2011, en cuanto sostuvo que la norma en comento responde a aquellos casos extremos en los cuales el delito perseguido es de tal gravedad que el interés público en mantener la averiguación previa en reserva se ve superado por el interés de la sociedad en su conjunto de conocer todas las diligencias que se estén llevando a cabo para la oportuna investigación, detención, juicio y sanción de los responsables. Por lo que 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.
60. Cabe señalar que la justificación de esta medida reside precisamente en la vertiente social del derecho a la información y su carácter instrumental frente al goce de otros derechos fundamentales.

61. Este Tribunal Pleno ha sido consistente en señalar que la libertad de expresión y el derecho a la información son derechos funcionalmente centrales en un estado constitucional en tanto gozan de una doble faceta: por un lado, aseguran a las personas espacios esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa, en tanto se establecen como condición para ejercer plenamente otros derechos fundamentales y como elemento determinante de la calidad de la vida democrática en un país.
62. Es por ello que se ha reconocido que cuando un tribunal decide un caso de libertad de expresión, imprenta o información no sólo afecta las pretensiones de las partes en un litigio concreto, sino también el grado en el que en un país quedará asegurada la libre circulación de noticias, ideas y opiniones, así como el más amplio acceso a la información por parte de la sociedad en su conjunto, condiciones todas ellas indispensables para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa.²⁸
63. En ese mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el actuar del Estado debe

²⁸ Época: Novena Época, Registro: 165760, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXX, Diciembre de 2009, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CCXV/2009, Página: 287, Rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU IMPORTANCIA EN UNA DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL y Época: Novena Época, Registro: 169574, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo XXVII, Junio de 2008, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 54/2008, Página: 743, Rubro: ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL.

encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Así, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control, fomentando una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad.²⁹

64. De lo anterior puede desprenderse que esta dimensión colectiva del derecho a la información juega un papel relevante en el ejercicio ponderativo que se lleva a cabo al entrar en conflicto con otros derechos o bienes constitucionalmente tutelados, en la medida en que dicha dimensión impacta directamente en el ejercicio y control democrático del poder, teniendo como su eje fundamental precisamente el interés general que reviste el conocimiento de determinada información.
65. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido diversos criterios en los que ha señalado que este interés general debe fundarse en la información que el público considera relevante para la vida comunitaria, es decir, aquella que versa sobre hechos que

²⁹ Caso Claude Reyes y otros vs Chile. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006.

puedan encerrar trascendencia pública y que sean necesarios para que sea real la participación de los ciudadanos en la vida colectiva. Así, una información se vuelve de interés público cuando miembros de la comunidad pueden justificar razonablemente un interés en su conocimiento y difusión.³⁰

66. En cuanto a su identificación, se ha dicho que no se requiere que un determinado porcentaje de la población concentre su atención en la controversia o que los líderes de opinión se refieran a ella, pues el mero hecho de que la expresión esté relacionada con el control ciudadano sobre su desempeño hace a la información relevante.³¹
67. De lo anterior puede afirmarse que la categoría del interés público en el conocimiento de la información busca obligar al operador o interprete, a realizar un análisis del contenido mismo de la información en relación con su importancia y el impacto que la misma tiene en la participación y el control ciudadano en los asuntos públicos. Así el interés público en el conocimiento de la información es una categoría que juega un papel fundamental pues a través de ella se busca justificar de manera objetiva el acceso a cierta información aún y cuando en principio por su naturaleza, pueda ser restringida.

³⁰ Época: Décima Época, Registro: 2003636, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CXXXII/2013 (10a.), Página: 553, Rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN SOBRE LA VIDA PRIVADA DE LAS PERSONAS PUEDE AMPARARSE POR ESTE DERECHO SI SE JUSTIFICA SU INTERÉS PÚBLICO.

³¹ Época: Décima Época, Registro: 2006172, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a. CLII/2014 (10a.), Página: 806, Rubro: LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. CONCEPTO DE INTERÉS PÚBLICO DE LAS EXPRESIONES, INFORMACIONES, IDEAS Y OPINIONES SOBRE FUNCIONARIOS Y CANDIDATOS.

68. En esa tesitura, es claro que la excepción de la excepción prevista en el último párrafo del artículo 14 en comento, se funda en el interés general que reviste la gravedad de las violaciones a derechos humanos, pues su conocimiento irradia en la tutela de otros derechos fundamentales. Sobre el particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que toda persona, incluyendo a los familiares de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos, tienen derecho a conocer la verdad, por lo que la sociedad como un todo, debe ser informada de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones.³²
69. Pero además, resulta claro que desde la vertiente colectiva del derecho a la información, el conocimiento sobre este tipo de eventos por parte de la sociedad permite un ejercicio de control sobre los actos del Estado, específicamente a través de la vigilancia y escrutinio público sobre el cumplimiento de los deberes estatales frente a este tipo de violaciones graves, lo que desde luego trasciende a una mayor protección de los derechos humanos.
70. Por tanto, debe concluirse que en tratándose de violaciones graves a derechos humanos y delitos de lesa humanidad, se configura un interés colectivo en el conocimiento de la información relacionada,

³² Caso Carpio Nicolle y otros Vs. Guatemala, sentencia de 22 de noviembre 2004 y Caso Tibi Vs. Ecuador, sentencia de 7 de septiembre de 2004.

el cual es **ponderativamente superior** frente a su reserva, en tanto que por un lado se afectan bienes de tal relevancia y con tal intensidad que el perjuicio trasciende de la esfera individual de la persona directamente afectada, para constituirse como una afectación a la sociedad como un todo, y además porque su conocimiento permite el ejercicio de un control y escrutinio por parte de la sociedad respecto al cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado ante este tipo de violaciones, estableciéndose así una relación instrumental frente a otros derechos humanos, al instituirse el derecho de acceso a la información como una garantía para su protección.

71. Determinada así la finalidad que persigue el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como los valores que recoge, procede entonces responder si el IFAI tiene competencia para establecer si en un determinado caso, las averiguaciones previas que dan lugar a una solicitud de información, se relacionan o no con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, en el entendido de que la respuesta que se otorgue debe responder precisamente al cumplimiento de estos fines y valores previamente identificados.
72. Por tales motivos, este Tribunal Pleno coincide con la respuesta formulada por la Primera Sala al resolver el Amparo en Revisión 168/2011, pues si de conformidad con los artículos 6°, Apartado A,

fracción VIII de la Constitución Federal³³ y 33 de la mencionada Ley Federal de Transparencia,³⁴ el Instituto Federal de Acceso a

³³ Art. 6o.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

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

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

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

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

(...)

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

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El organismo garante federal de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

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

la Información Pública y Protección de Datos Personales es el órgano autónomo y especializado para la tutela del derecho a la información, debe reconocerse entonces que corresponde

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en instituciones docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

El organismo garante tendrá un Consejo Consultivo, integrado por diez consejeros, que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

La ley establecerá las medidas de apremio que podrá imponer el organismo garante para asegurar el cumplimiento de sus decisiones.

Toda autoridad y servidor público estará obligado a coadyuvar con el organismo garante y sus integrantes para el buen desempeño de sus funciones.

El organismo garante coordinará sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano.

³⁴ Artículo 33. El Instituto es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

precisamente a dicho Instituto determinar si los hechos que se investigan en la averiguación previa solicitada, se relacionan o no con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

73. Sostener lo contrario, esto es, que esta facultad corresponde a los órganos especializados en derechos humanos, no solo carece de fundamento legal y resulta contrario a las normas citadas, sino principalmente constituye una interpretación incongruente con la tutela efectiva del derecho a la información.

74. Esto porque obligar al gobernado a acudir, independientemente de su solicitud de acceso a la información, ante los órganos especializados en materia de derechos humanos para solicitar que declaren que los hechos investigados se relacionan con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o bien sujetar la posibilidad de acceder a estas averiguaciones a la existencia de una declaratoria previa, se erige como una limitante injustificada, carente de sustento constitucional y legal y, sobre todo, desproporcionada, al romper y obstaculizar la prevalencia que el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental otorga al derecho de acceso a la información, en su vertiente colectiva.

75. Cabe puntualizar, como correctamente se advirtió en el precedente de mérito, que los efectos de la declaratoria que en su caso emita el IFAI se limitan a garantizar el acceso a la información solicitada, es decir, su ámbito de validez se circunscribe a la tutela del derecho humano de referencia, sin que pueda trascender a otros ámbitos ajenos a ella.
76. Específicamente este Tribunal Pleno estima de la mayor importancia hacer hincapié en que esta declaratoria no resulta vinculante ni prejuzga en forma alguna sobre el desarrollo de la investigación a efecto de determinar que efectivamente existan violaciones graves a derechos humanos o que efectivamente se haya actualizado la comisión de delitos de lesa humanidad, ni tampoco prejuzga sobre la responsabilidad de las personas o autoridades relacionadas con la comisión de tales hechos, pues la determinación de estos elementos corresponde en todo caso a las autoridades a quienes la Constitución expresamente les ha otorgado esas facultades.³⁵

³⁵ Art. 21.- La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

(...)

Art. 102.-

(...)

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de

77. Es en razón de esta precisión que se advierte que el argumento de la Procuraduría General de la República parte de una premisa equivocada, específicamente de una confusión entre competencias que son completamente distintas y perfectamente diferenciadas.
78. En efecto, tal y como se sostuvo al resolver el Amparo en Revisión 453/2015, dependerá del tipo de información al que se quiera acceder para determinar, en cada caso concreto, la autoridad obligada a dar acceso a la misma, o protegerla, de conformidad con la ley referida. En ese sentido, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece que las autoridades deben tener una unidad que sea la encargada de dar trámite a las solicitudes de acceso a la información y deben tomar las medidas "necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares" y

Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

(...)

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.

prevé que "cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información".

79. Así, sobre la base de que corresponde a la autoridad obligada conforme a la ley a resguardar la información que se solicita, realizar en primera instancia el análisis sobre si se actualiza o no la excepción de la excepción prevista en el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,³⁶ se sostuvo que en los casos en los que se solicita el acceso a la información contenida en una averiguación previa federal, es a la Procuraduría General de la República a quien le corresponde en primer lugar, analizar la excepción de la excepción a la reserva de información consistente en dar acceso a averiguaciones previas que involucren hechos relacionados con posibles violaciones graves a derechos humanos o de delitos de lesa humanidad.
80. Así pues, cuando la Procuraduría reciba una solicitud de acceso a una averiguación previa por parte de un particular, ésta debe hacer un análisis sobre si los hechos –no los delitos– que se encuentra investigando podrían constituir, *prima facie*, una violación grave de derechos humanos o un delito de lesa humanidad.
81. Para ello deberá fundamentar su decisión en el parámetro de regularidad constitucional en relación con el contenido y alcance

³⁶ Bajo ese entendimiento lo resuelto por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en el Amparo en revisión 38/2017. Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C. 24 de mayo de 2017. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

de lo que se entiende por violación grave de derechos humanos, así como lo que el derecho penal internacional y el derecho internacional de los derechos humanos, de los que el Estado mexicano participa, han establecido como crímenes de lesa humanidad. Al respecto, la Primera Sala ha destacado –y este Pleno lo suscribe– lo que se entiende por violación grave a los derechos humanos:

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 Estado³⁷.

82. Así pues, para contestar dicha solicitud de acceso, la PGR debe tomar en consideración no sólo el Código Federal de Procedimientos Penales, sino también la Ley de Acceso a la Información. Aplicar únicamente el Código aludido llevaría al absurdo de que toda solicitud presentada ante la PGR –órgano primeramente obligado a dar respuesta a una solicitud de acceso a una averiguación previa donde se aleguen violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad– sería denegada, contrariando la propia Constitución Federal que prevé la excepción

³⁷Época: Décima Época Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1 Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. XI/2012 (10a.). 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.

de la excepción a la publicidad de la información, y a un mandato de una Ley Federal que debe cumplir.

83. Al respecto, se insiste que no se trata que la Procuraduría determine los delitos o el encuadramiento de los hechos en ciertos tipos penales por los que se estarían investigando los hechos, sino la calificación de los hechos como posibles violaciones graves a derechos humanos de conformidad con el parámetro de control respectivo³⁸, por lo que la respuesta no se puede circunscribir a la tipificación de los hechos, sino que debe estar fundada y motivada con base en el parámetro referido.
84. Así pues, luego de realizar dicho análisis, la Procuraduría debe dar respuesta al solicitante de manera fundada y motivada sobre si la averiguación en cuestión involucraría o no dichas violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, pues como ya se dijo, es ella la primera autoridad obligada a dar respuesta a una solicitud de acceso a una averiguación previa con las características referidas, ya que es dicho órgano el encargado de la protección de las mismas. Así pues, en caso que los hechos,

³⁸ De conformidad con los precedentes de la Primera Sala y de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, las Fiscalías o Procuradurías están obligadas a aplicar el control de convencionalidad –inmerso en nuestro ordenamiento en el parámetro de regularidad constitucional– Ver, *inter alia*, amparo en revisión 554/2013 op. cit., Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010 Serie C No. 220 y. Corte IDH. Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C No. 259.

en efecto, cumplan con el parámetro referido, la Procuraduría deberá dar acceso a la averiguación previa.

85. Ahora bien, es importante reiterar que dicha decisión sobre si se está frente a un delito de lesa humanidad o a una violación a derechos humanos es una determinación *prima facie* y que la contestación de una solicitud de acceso a la PGR no implica avanzar una posible decisión de ejercicio de la acción penal en términos de violación grave a derechos humanos o de delitos de lesa humanidad, sino simplemente determinar si, con base en el parámetro de regularidad constitucional sobre violaciones graves y sobre la doctrina penal nacional e internacional sobre delitos de lesa humanidad, los hechos materia de la investigación podrían implicar dichas violaciones.
86. Es decir, la entidad que tiene la información –sujeto obligado- tiene que hacer esa calificación inicial –y el instituto debe revisar la legalidad de esa determinación- pero no determina si son constitutivas de delito pues ello sería competencia de la Procuraduría General de la República. Se insiste en que la determinación se realiza respecto de la información, no de la conducta, por lo que no tiene incidencia en la averiguación previa y las conclusiones que ahí se sostengan. Lo mismo ocurre en cuanto a la calificación de graves violaciones a derechos humanos; se realiza *prima facie* para efectos de entrega de la información ya que determinar si –probablemente- constituyen violaciones graves a los derechos humanos, es competencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

87. Aquí es importante recordar además, que ya que las averiguaciones previas sobre hechos posiblemente constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad no son consideradas como información reservada y que sí existe un derecho a acceder a las mismas, “los servidores públicos que permitan el acceso a las averiguaciones previas en comento no quebrantarían la reserva y estarían permitiendo el acceso a quienes tienen el derecho respectivo, lo cual no actualizaría (los tipos penales)³⁹” relativos a la obligación de las autoridades investigadoras de mantener en estricta confidencialidad la información y documentos de información o documentos⁴⁰.

³⁹ Ver amparo en revisión 168/2011, op. cit.

⁴⁰ Código Federal de Procedimientos Penales,

Artículo 180. Para la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del indiciado, el Ministerio Público y los tribunales gozarán de la acción más amplia para emplear los medios de investigación que estimen conducentes según su criterio, aunque no sean de los que menciona la ley, siempre que estos medios no sean contrarios a derecho.

Los requerimientos que formule el Procurador General de la República o el servidor público en quien se delegue esta facultad, o la autoridad judicial en su caso, de información o documentos relativos al sistema financiero, se harán por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, así como de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y del Servicio de Administración Tributaria, en sus respectivas competencias. Los requerimientos de información o documentos de naturaleza fiscal se harán por conducto de la unidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que determine el titular de dicha Secretaría.

La información y documentos así obtenidos sólo podrán ser utilizados en la investigación y para efectos del proceso penal, debiéndose guardar la más estricta confidencialidad. Al servidor público que quebrante la reserva de las actuaciones o proporcione copia de ellas o de los documentos que obran en la averiguación, se le sujetará al procedimiento de responsabilidad administrativa y penal, según corresponda.

Artículo 225 del Código Penal Federal.- Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes: [...] XXVIII.- Dar a conocer a quien no tenga derecho, documentos, constancias o información que obran en una averiguación previa o en un proceso penal y que por disposición de la ley o resolución de la autoridad judicial, sean confidenciales, y [...].

88. Ahora bien, en caso que la Procuraduría conteste de manera negativa sin hacer un análisis de si los hechos se enmarcan o no, *prima facie*, como violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o considere que los hechos no se enmarcan en las hipótesis referidas, el solicitante podrá, entonces, presentar un recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos –hoy INAI–, el cual se encuentra facultado para revisar la decisión de la Procuraduría, pues dicho Instituto es un organismo constitucional autónomo responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales, a través de un procedimiento administrativo sencillo y rápido⁴¹, y con la posibilidad de recurrir la determinación de esta institución cuando decida negar la información⁴². Así pues, para

⁴¹ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental:

“Artículo 40. Cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto. [...]

En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.”

Artículo 44. La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá ser mayor de veinte días hábiles, contados desde la presentación de aquella. Además, se precisará el costo y la modalidad en que será entregada la información, atendiendo en la mayor medida de lo posible a la solicitud del interesado. Excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando éstas se le notifiquen al solicitante.

La información deberá entregarse dentro de los diez días hábiles siguientes al que la unidad de enlace le haya notificado la disponibilidad de aquella, siempre que el solicitante compruebe haber cubierto el pago de los derechos correspondientes. [...]

⁴² Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

“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 modificaciones 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.”

garantizar el derecho de acceso a la información, el legislador estableció un sistema administrativo para su garantía⁴³.

89. Bajo ese tenor, queda evidenciado que la recurrente confunde la determinación de que existe una violación grave de derechos humanos o un delito de lesa humanidad para efectos de investigación y sanción, con la determinación que, *prima facie*, y con objeto de dar acceso a la averiguación previa, se haga de si determinados hechos constituirían violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Así pues, para esta Suprema Corte la respuesta al presente caso radica, en gran medida, en distinguir la obligación de investigar y sancionar graves violaciones a derechos humanos y delitos de lesa humanidad, de la obligación de garantizar el acceso a la información de investigaciones que los involucrarían.
90. En relación con la obligación de investigar –inmerso en el deber de garantía establecido en el artículo 1º constitucional–, la Constitución Federal faculta al Ministerio Público para conducir la investigación de los delitos, así como el ejercicio de la acción penal ante la autoridad judicial. Como lo ha establecido la Primera Sala:

⁴³ Al respecto, resulta aplicable la tesis 2a. LXXV/2010 emitida por la Segunda Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2010, página 464 de rubro: "INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. DEBE INTERPRETAR LAS LEYES DE SU COMPETENCIA CONFORME A LOS DERECHOS DE LA PERSONA"

[...] el deber de garantía presupone obligaciones positivas, que implica que las autoridades tomen todas las medidas apropiadas para proteger y preservar los derechos humanos reconocidos a través de ese precepto constitucional. Dentro del deber de garantía se encuentran los aspectos de prevención, protección, investigación y reparación [...].

En relación con el párrafo anterior, [...] de la obligación general de garantía deriva la obligación de llevar a cabo una investigación seria, imparcial y efectiva, una vez que las autoridades tengan conocimiento del hecho [...]. El alcance del deber de investigar es parte del deber de garantía de las normas sustantivas violadas con un hecho en particular, como parte del derecho a las garantías y protección judiciales que tienen las víctimas y/o sus familiares de contar con un recurso adecuado y efectivo frente a violaciones de derechos humanos. Estos recursos deben sustanciarse con base en las garantías de debido proceso [...]. [E]n el marco de la obligación de garantía se debe llevar a cabo la investigación de las alegadas violaciones a los derechos humanos con la finalidad de evitar la impunidad y restablecer, en la medida de lo posible, la plenitud de los derechos humanos [...].⁴⁴

91. Así pues, para esta Suprema Corte de Justicia es claro que, en nuestro sistema jurídico, el Ministerio Público investiga hechos y puede ejercer acción penal por delitos específicos, por lo que es evidente que no le corresponde determinar la existencia probada de violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, sino, en su caso, ejercer la acción penal por delitos específicos y presentar ante el poder judicial su hipótesis de los hechos.

⁴⁴ Amparo en revisión 476/2014, resuelto en sesión de 22 de abril de 2015, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana O.

92. En relación con la obligación de sancionar –también incluida dentro del deber de garantía–, es claro que ésta le corresponde al Poder Judicial. Así, es dicha autoridad la encargada de determinar no sólo la responsabilidad penal por ciertos delitos específicos tipificados en nuestro ordenamiento nacional, sino que también el juzgador está facultado a pronunciarse, con base en el parámetro de regularidad constitucional, sobre la existencia –en su caso– de violaciones graves a derechos humanos.
93. Así, en cumplimiento de una de las obligaciones que derivan de la existencia de violaciones graves a derechos humanos, como es investigar y, en su caso, sancionar y reparar, dichas violaciones de forma eficaz, rápida, completa e imparcial, por un lado, la PGR sería la responsable de cumplir con la obligación de investigar dichas violaciones, y, por otro, la autoridad judicial la encargada de determinar las sanciones correspondientes y, en su caso, las reparaciones. Así pues, ambas autoridades son las responsables para garantizar, de forma integral, tanto el derecho de acceso a la justicia, como el derecho a la verdad a las víctimas, sus familiares y la sociedad en general⁴⁵.

⁴⁵ El derecho a la verdad tiene, como el derecho a la libertad de expresión, una dimensión individual y otra colectiva. La Corte Interamericana ha sostenido que la sociedad como un todo debe ser informada de todo lo sucedido con en relación a las violaciones graves a derechos humanos. Asimismo, la Comisión Interamericana ha señalado “que toda la sociedad tiene el irrenunciable derecho de conocer la verdad de lo ocurrido, así como las razones y circunstancias en las que aberrantes delitos llegaron a cometerse, a fin de evitar que esos hechos vuelvan a ocurrir en el futuro. Ver: Corte IDH. Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101. Corte IDH. Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia 15 de

94. Ahora bien, la PGR considera que la Comisión Nacional de Derechos Humanos –en adelante CNDH– es la única facultada para pronunciarse sobre violaciones graves de derechos humanos. Esta Suprema Corte de Justicia estima que dicha apreciación es incorrecta.
95. En el caso específico sobre violaciones graves de derechos humanos, de conformidad con la Constitución Federal⁴⁶, la CNDH puede investigar –*motu proprio* o por solicitud de ciertas autoridades, pero nunca a solicitud de un particular– sobre hechos que involucrarían dichas violaciones y, eventualmente, emitir recomendaciones al respecto. La investigación que realice la CNDH –hay que recordar, sin un procedimiento contradictorio, puesto que no es un órgano jurisdiccional– sobre ciertos hechos que puedan ser considerados violaciones graves de derechos humanos puede eventualmente resultar en una recomendación que determine la existencia de éstas.
96. Este tribunal constitucional estima que dicha determinación es relevante, entre otras cosas, en cuanto a la verdad de los hechos y a ciertas formas de reparación, pero no sustituye al poder judicial, órgano encargado de juzgar los hechos específicos. Además, aun

junio de 2005. Serie C No. 124. CIDH Informe Anual 1985 -1986, OEA/Ser.L/V/II.68, Doc. 8 rev. 1, 26 de septiembre 1986, Capítulo V, citado en CIDH, “El derecho a la verdad en América”

⁴⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “Artículo 102.B.[...] La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.”

cuando la recomendación debería ser tomada en consideración en un proceso penal⁴⁷, debido a la naturaleza misma de la CNDH⁴⁸, su decisión no constituye una determinación judicial, ni sustituye la obligación que tienen los órganos de la administración de justicia, de investigar y sancionar este tipo de hechos. Al respecto, es importante subrayar que, tal como lo ha destacado la Primera Sala, “este tipo de instituciones (las comisiones de derechos humanos) no administra justicia ni sustituye a la administración, y no tiene

⁴⁷ Amparo directo en revisión 4106/2014, resuelto por la Primera Sala en la sesión de 18 de febrero de 2015, por mayoría de cuatro votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

⁴⁸ “(...) las comisiones de derechos humanos son instituciones de magistratura de conciencia, de opinión, de influencia, y sus resoluciones deben tener la autoridad que les otorga el prestigio de su emisor y la mesura de sus recomendaciones; así pues, cuanto mayor es el peso de la institución y su titular, mayor efecto producirá sus recomendaciones; su función en la sociedad es el poder de influencia de su opinión. Es importante destacar que este tipo de instituciones no administra justicia ni sustituye a la administración, y no tiene funciones decisorias; su función es aconsejar, recomendar y, en algunos casos, puede acudir a los tribunales como parte.

Al respecto, el constituyente permanente ha destacado que dichas instituciones, al emitir recomendaciones autónomas, logran “el apoyo de la opinión pública y le(s) confiere(n) una eficacia inusual”; asimismo, ha establecido que aquéllas constituyen órganos “más al alcance de la sociedad, que colabora eficazmente en la protección de los derechos de más valía del (ser humano) frente al ejercicio de la autoridad.” Agrega, además, que la fuerza de las recomendaciones de dichas comisiones “se sustenta en su difusión hacia la opinión pública, la que inclina a la autoridad a subsanar la falta, so pena del señalamiento social”. Finalmente, ha destacado que la sociedad reconoce que las recomendaciones de dichas instituciones son “total y absolutamente autónomas. Su independencia, objetividad y libertad para emitir sus pronunciamientos ha puesto a salvo de toda duda su apego a la ley, puesto que su función es precisamente la de proteger los derechos humanos de los gobernados frente a las autoridades.”

Así pues, (...) las recomendaciones que emiten estas instituciones recrean la dicotomía del derecho público romano de *auctoritas* en contraposición al de *potestas*. La distinción se basa en una noción de la filosofía griega que distingue dos facultades del espíritu humano: inteligencia frente a voluntad; la primera “razona” y la segunda “decide, manda o impera”. La primera produce un “saber” y la segunda una “potestad”. La diada *auctoritas* / *potestas* es necesaria para que haya libertad en una república, pues es la autoridad la que frena al poder: los que saben avalan con su testimonio y presencia ante aquellos que pueden, actúan de acuerdo con un modelo de normalidad ética o jurídica.

De lo anterior se desprende que la *auctoritas* no sólo se define como el saber socialmente reconocido, sino en la influencia que tiene el ente al que se le reconoce ese saber. Por tanto, las comisiones de derechos humanos, al no ejecutar las recomendaciones que dicta, no se les puede identificar con el concepto de *potestas*, pero sí con el de *auctoritas*, ya que su actuar de emitir recomendaciones se funda en su prestigio y en la razonabilidad de lo que dicta.”

Ver amparo en revisión 426/2013, op. cit.

funciones decisorias; su función es aconsejar, recomendar y, en algunos casos, puede acudir a los tribunales como parte⁴⁹.”

97. Pretender, como lo sugiere la recurrente, que sea la CNDH la única que se puede pronunciar sobre violaciones graves de derechos humanos y que sólo con dicha determinación la PGR podría dar acceso a las averiguaciones previas bajo su control, implicaría trasladar la obligación constitucional que tiene dicho órgano investigador de ser el que determine, *prima facie*, la existencia o no de dichas violaciones, para efectos de acceso a la información de las averiguaciones previas. Ahora bien, lo anteriormente expresado no excluye la posibilidad de que la PGR tome en consideración un pronunciamiento al respecto de la CNDH en la evaluación que el órgano investigador haga sobre una solicitud expresa de acceso a una averiguación previa, con las características descritas.
98. Considerar que el IFAI no puede pronunciarse sobre materias que no es experta –como lo pretende la PGR– es partir, como ya se dijo, de una premisa equivocada. Una cosa es la obligación de investigar y sancionar las violaciones graves a derechos humanos, y otra distinta es pronunciarse *prima facie* sobre la posible existencia de éstos con la finalidad de respetar y garantizar el derecho de acceso a la información y, dentro de éste, el principio de máxima publicidad. El IFAI es un órgano experto en la aplicación de los estándares sobre acceso a la información, para lo cual debe analizar las decisiones de los órganos especializados

⁴⁹ Ver amparo en revisión 426/2013, op. cit.

en cada materia, para determinar si su determinación de negativa de acceso es o no fundada.

99. Ahora bien, esta Suprema Corte estima que si el IFAI considera que la determinación de la PGR no es fundada ni motivada, éste se encuentra facultado para determinar si, *prima facie*, un asunto se vincula con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, siempre tomando en cuenta el parámetro de control en la materia y determinando las falencias de la respuesta de la PGR. Su decisión, en efecto, ameritaría que se permitiera el acceso a la información contenida en la averiguación previa. En ese sentido, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es clara en establecer que las resoluciones del Instituto podrán “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”⁵⁰.

⁵⁰ Artículo 56 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental: 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 o entidad responsable para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad que corresponda.

100. Así pues, en caso de que bajo una solicitud de acceso a la información el Ministerio Público no se haya pronunciado *prima facie* sobre la existencia de violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o sin una debida fundamentación o motivación niegue el acceso a la averiguación previa donde se alegue que existen dichas violaciones y delitos, el IFAI es la institución encargada de revisar dicha decisión y, en caso de considerar que no se encuentra fundada y motivada, está facultada para determinar la apertura de la averiguación previa si se cumple, *prima facie*, con el parámetro de control referido.

101. En síntesis, este Tribunal Pleno concluye que es la PGR quien tiene, en un primer momento, la obligación de dar contestación fundada y motivada a una solicitud de acceso a la información donde se determine si los hechos materia de una averiguación previa son o no considerados, *prima facie*, violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad. En caso de que ante la negativa de acceso se presente un recurso ante el IFAI, dicho organismo está facultado para revisar si la decisión de la PGR se encuentra debidamente fundada y motivada. De considerar que no lo está, el IFAI sí puede determinar *prima facie* y únicamente con fines de acceso, que la averiguación previa en estudio involucraría posibles violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, siempre tomando en consideración el mismo parámetro de control al que nos hemos referido. Dicho pronunciamiento no tiene por finalidad acreditar la responsabilidad de los presuntos responsables y determinar los hechos.

102. En consecuencia a la luz de todo lo anteriormente expuesto, debe concluirse que el presente agravio es **infundado**, pues contrario a lo que afirma la Procuraduría General de la República, en el caso el Juez de Distrito partió del análisis de las normas constitucionales y legales que regulan y desarrollan el derecho a la información, por lo que a partir de lo dispuesto por el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de conformidad con lo sostenido por la Primera Sala, concluyó que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública sí cuenta con facultades para determinar, únicamente para efectos de garantizar el acceso a determinado tipo de información, si la misma se relaciona con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, conclusión que este Tribunal Pleno comparte.
103. Por otro lado, en su segundo agravio, dicha autoridad recurrente afirma que el Juez de Distrito fue más allá de lo que le fue solicitado por el quejoso, al determinar que los hechos investigados en las averiguaciones previas, efectivamente se relacionan con violaciones graves a derechos humanos y delitos de lesa humanidad, violando con ello el principio de estricto derecho ya que dicha calificación no fue solicitada por el quejoso.

104. En ese sentido, sostiene que la litis del amparo se limitaba a calificar la legalidad de la reserva de la información contenida en las averiguaciones previas, por lo que la determinación de si en el caso los hechos investigados se relacionan o no con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, no correspondía a dicho juzgador, sino en todo caso, a los jueces federales en materia penal o bien a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
105. Dicho agravio es parcialmente **fundado**.
106. Este Tribunal Pleno considera que efectivamente el Juez se extralimitó al determinar que las averiguaciones previas se relacionaban con la investigación de violaciones graves a derechos humanos y delitos de lesa humanidad.
107. Lo anterior porque tal y como lo sostiene la recurrente, la litis del juicio de amparo se limitaba a determinar si fue o no correcta la reserva de la información contenida en las averiguaciones previas solicitadas, lo anterior a partir de la consideración del Instituto responsable en virtud de la cual sostuvo que en el caso no operaba la excepción a la reserva prevista en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia, en tanto no habían un pronunciamiento por parte de las autoridades competentes en materia de derechos humanos en el que se determinara la existencia de violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

108. En ese sentido la quejosa sostuvo de manera toral en sus conceptos de violación que tal consideración fue incorrecta, pues en el caso se surtía la excepción a la reserva prevista en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sin que para ello fuera necesaria la existencia de una declaratoria previa por parte de alguna otra autoridad, pues al ser el IFAI –hoy INAI- el órgano especializado en la defensa del derecho a la información, correspondía precisamente a dicho Instituto determinar si las averiguaciones que dieron origen a la solicitud de información, versaban sobre violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.
109. En esa tesitura, si el Juez de garantías arribó a la conclusión de que asistía la razón a la quejosa en cuanto a que en el caso correspondía al IFAI determinar tales extremos, entonces lo procedente era conceder el amparo para el efecto de que dicha autoridad responsable emitiera una nueva resolución, en la que reconociendo su competencia en la materia, determinara si en el caso las averiguaciones previas solicitadas se relacionaban o no con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad y en consecuencia, si se surtía o no el supuesto del último párrafo del artículo 14 de la mencionada Ley Federal de Transparencia.

110. De esta suerte, fue incorrecto que el Juez de Distrito además de determinar la competencia del IFAI para realizar dicha calificativa, se sustituyera en el ejercicio de sus facultades a efecto de determinar desde la sentencia de amparo, que las averiguaciones efectivamente estaban relacionadas con estos temas.
111. En consecuencia, toda vez que dicho juzgador fue más allá de la litis de amparo que le fue planteada, sustituyéndose en el ejercicio de las competencias que le corresponden al Instituto responsable, es que debe concluirse que la sentencia impugnada es violatoria del artículo 73 y de la Ley de Amparo,⁵¹ en relación con el artículo 33 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.⁵²
112. En consecuencia lo procedente es modificar la sentencia recurrida y en términos de lo expuesto en el presente considerando conceder el amparo a **FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO, ASOCIACION CIVIL**, para que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos deje sin efectos la resolución reclamada y en su lugar dicte una nueva en la que partiendo del reconocimiento de su competencia, determine si en el caso, las averiguaciones previas iniciadas con motivo del hallazgo de las fosas clandestinas

⁵¹ Artículo 73. Las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo sólo se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda.

(...)

⁵² Artículo 33. El Instituto es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

en los Municipios de San Fernando, Tamaulipas y Cadereyta, Nuevo León, se relacionan con posibles violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, ello con el fin de determinar si se surte el supuesto de excepción previsto en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, tomando en cuenta que sobre dicha calificación esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya ha determinado ciertos criterios.⁵³

113. Finalmente, se advierte que no es posible entrar el estudio del último agravio formulado por la Procuraduría General de la República, toda vez que en él impugna las consideraciones de la

⁵³ 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.

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.

sentencia en virtud de las cuales el Juez de Distrito realizó un control de convencionalidad ex officio sobre el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Civiles, sin embargo, debe advertirse que el desarrollo de dicho estudio fue realizado en el marco de la determinación de si en el caso, las averiguaciones previas estaban relacionadas con hechos constitutivos de posibles violaciones graves a derechos humanos y delitos de lesa humanidad, actuación que como quedó señalado, fue ilegal, por lo que al haberse revocado la sentencia sobre tal aspecto, es claro que el pronunciamiento combatido no subsiste, por lo que su estudio no conduce a ningún fin práctico.

114. **OCTAVO. Estudio de los agravios formulados por el Ministerio Público Federal.** Con relación a los agravios formulados por el Ministerio Público, debe decirse igualmente que en términos de lo resuelto en el considerando anterior, no es posible entrar al estudio de los agravios segundo a sexto, puesto que a través de ellos el Ministerio Público combate las consideraciones del Juez del Distrito en virtud de las cuales estimó que en el caso las averiguaciones previas versabas sobre hechos relacionados con posibles violaciones graves a derechos humanos. Sin embargo, tales consideraciones han quedado sin efecto en virtud de la modificación de la sentencia impugnada, por lo que al no subsistir, ningún sentido tiene el análisis de dichos argumentos.
115. En efecto, de la lectura de su escrito de agravios se advierte que el Ministerio público alegó en sus agravios lo siguiente:

- Segundo y Tercero. Que el Juez aplicó de manera errónea el criterio de la Corte Interamericana del derecho a la verdad, en tanto que en el caso no se está frente al delito de desapariciones forzadas, además de que este derecho puede verse limitado en virtud del interés público y la protección a las víctimas, por lo que tomando en cuenta que las averiguaciones previas se encontraban en etapa de investigación, entonces no era posible señalar la existencia de violaciones graves a derechos humanos.
- Cuarto. Afirma que contrario a lo sostenido en la sentencia recurrida, en el caso las averiguaciones previas no versaron sobre posibles violaciones graves a derechos humanos, en tanto que en ellas se investigan otro tipo de delitos.
- Quinto. En el mismo sentido, alega que en la especie no se puede afirmar la existencia de violaciones graves a derechos humanos, puesto que las averiguaciones previas no hablan de una participación del Estado.
- Sexto. En virtud de que el Juez se fundamentó en informes, pronunciamientos y relatorías de órganos internacionales, el recurrente afirma que su conclusión se basa en opiniones orientadoras y en meras presunciones, sin que exista prueba contundente que permita determinar que efectivamente se actualizan violaciones graves a derechos humanos.

116. De lo anterior, se evidencia que tales argumentos se encaminan a combatir las consideraciones de la sentencia que han sido modificadas, por lo que resulta innecesario abordar su estudio.
117. Finalmente en su primer y séptimo agravios, la representación federal sostiene que fue correcta la reserva de la información contenida en las averiguaciones previas de mérito, lo cual se ajusta a los parámetros normativos en la materia. En ese sentido, afirma que no se niega que el IFAI tenga competencia para pronunciarse sobre violaciones graves a derechos humanos, sino simplemente que el ejercicio de tal facultad se actualiza una vez que las autoridades investigadoras se hubieran pronunciado sobre el tema, por lo que dicho Instituto debe ceñirse a las conclusiones de la investigación.
118. Estos agravios resultan infundados, pues a la luz de lo expuesto en el considerando anterior, si bien las averiguaciones previas en principio constituyen información reservada en términos del artículo 14, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo cierto es que dicha reserva debe analizarse a la luz de lo dispuesto en el último párrafo del propio precepto legal, el cual establece que el carácter reservado de la información no puede alegarse cuando la investigación se relacione con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.
119. En función de ello, atento a la tutela efectiva del derecho de acceso a la información en su vertiente colectiva, este Tribunal Pleno

sostiene que la determinación de si una investigación versa o no sobre este tipo de violaciones corresponde en primer lugar, a la autoridad encargada de resguardar la información que se solicita, en este caso la Procuraduría General de la República, determinación que podrá ser revisada por el IFAI –hoy INAI-, al ser éste el órgano especializado en la tutela del derecho a la información, precisando que dicha declaratoria es autónoma de las obligaciones de investigación a cargo del estado para perseguir y sancionar tales violaciones, pues el ámbito de la determinación del IFAI, se circunscribe únicamente a efecto de otorgar el acceso a determinada información.

120. Es por ello que los agravios de mérito resultan infundados.
121. **NOVENO. Estudio de la revisión adhesiva.** Sobre el presente recurso, es importante precisar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido que el estudio de los agravios formulados en una revisión adhesiva es accesorio, pues en principio solo puede ser abordado cuando los agravios de la revisión en lo principal prosperen,⁵⁴ por lo que resulta evidente que

⁵⁴ Época: Novena Época, Registro: 195002, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Diciembre de 1998, Materia(s): Común, Tesis: 1a. L/98, Página: 344

REVISIÓN ADHESIVA. REGLAS SOBRE EL ANÁLISIS DE LOS AGRAVIOS FORMULADOS EN ELLA. De conformidad con el artículo 83, último párrafo de la Ley de Amparo, así como de recientes interpretaciones que sobre ese instituto procesal realizó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, partiendo de la base de que el recurso de revisión ha resultado procedente, el orden del estudio de los agravios vertidos mediante el adhesivo se funda en la regla general de que primero se analizan los agravios expuestos en la principal y luego, de haber prosperado, se analizan los de la adhesiva. Dicho de otra manera, si los agravios en la revisión no prosperan, es innecesario el examen de los expresados mediante la adhesión; regla que a su vez admite dos excepciones: la primera consiste

cuando el sentido de la resolución dictada en éste es favorable al adherente, desaparece la condición a la que estaba sujeto el interés jurídico para interponer la adhesión y, por ende, debe declararse sin materia el recurso respectivo.⁵⁵

122. Bajo esta lógica es que deben declararse inoperantes los agravios primero y segundo del adherente, pues de su lectura se advierte que están encaminados a desvirtuar los agravios primero y tercero de la Procuraduría General de la República, sin embargo en términos del considerando sexto de la presente resolución, tales agravios fueron declarados **infundados e inoperantes** respectivamente, por lo que al no haber prosperado no resulta posible entrar al estudio de los adhesivos.

en que si mediante este medio de impugnación adherente se alegan cuestiones relativas a la improcedencia del juicio de garantías, deben analizarse previamente a los agravios de la revisión principal, por tratarse de un aspecto que conforme a la estructuración procesal exige ser dilucidado preliminarmente al tema debatido; la segunda excepción emana del hecho de que si en este recurso adherente se plantearon argumentos para mejorar las condiciones de quien en primera instancia obtuvo parcialmente lo pretendido; es decir, no con el afán de que se confirme la sentencia impugnada, sino con el objetivo de que se modifique en su favor, justamente en la parte que primigeniamente le fue adversa, al grado de provocar un punto resolutivo contrario a sus intereses, pues en este caso, el revisor deberá abocarse al estudio de esos motivos de disconformidad, con independencia de lo fallado respecto a lo planteado en los agravios de la revisión principal; lo cual implica que incluso pueda abordarse el análisis de un argumento de la adhesión en forma previa a los de la revisión, si el orden lógico jurídico así lo requiere.

⁵⁵ Época: Novena Época, Registro: 174011, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Octubre de 2006, Materia(s): Común, Tesis: 1a./J. 71/2006, Página: 266

REVISIÓN ADHESIVA. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA AL DESAPARECER LA CONDICIÓN A LA QUE SE SUJETA EL INTERÉS DEL ADHERENTE. De conformidad con el último párrafo del artículo 83 de la Ley de Amparo, quien obtenga resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, expresando los agravios respectivos dentro del término de cinco días, computado a partir de la fecha en que se le notifique la admisión del recurso. Ahora bien, si se toma en cuenta que la adhesión al recurso carece de autonomía en cuanto a su trámite y procedencia, pues sigue la suerte procesal de éste y, por tanto, el interés de la parte adherente está sujeto a la suerte del recurso principal, es evidente que cuando el sentido de la resolución dictada en éste es favorable a sus intereses, desaparece la condición a la que estaba sujeto el interés jurídico de aquélla para interponer la adhesión, esto es, la de reforzar el fallo recurrido y, por ende, debe declararse sin materia el recurso de revisión adhesiva.

123. Lo mismo debe decirse de los agravios quinto, sexto y séptimo vertidos por el adherente, en virtud de los cuales pretende desvirtuar los agravios segundo y sexto del Ministerio Público Federal, sin embargo, en términos del considerando séptimo de la presente ejecutoria, tales agravios fueron declarados **inoperantes**, por lo que tampoco resulta posible abordar su análisis.

124. Finalmente, debe también declararse **inoperante** el tercer y cuarto agravio de la adherente, en tanto que a través de ellos pretende desvirtuar los agravios vertidos por el IFAI, sin embargo en términos del considerando segundo de la presente resolución, dicha autoridad se desistió del recurso de revisión principal, por lo que los motivos que fundamentan la adhesión de la promovente han quedado insubsistentes en esos términos.

125. Derivado de lo anterior, la materia de la presente revisión adhesiva se circunscribe al cuarto agravio formulado por la quejosa adherente únicamente en la parte en la que pretende desvirtuar los argumentos sostenidos por la Procuraduría General de la República en los cuales sostiene que el Juez de Distrito se extralimitó en el ejercicio de sus competencias al haber determinado que en el caso las averiguaciones previas relacionadas con la solicitud de información sí versaban sobre violaciones graves a derechos humanos y delitos de lesa

humanidad, pues dicha calificación correspondía al juez penal, además de que tal cuestión no le fue solicitada.

126. Para desvirtuar tal argumento, la adherente sostiene que el Juez de amparo es la institución protectora por excelencia de los derechos fundamentales, de ahí que es la autoridad judicial competente para pronunciarse sobre la existencia de violaciones graves a derechos humanos para efectos de acceso a la información en aras de garantizar un acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia.
127. En esa tesitura afirma que el juez penal no puede declarar la existencia de violaciones graves a derechos humanos toda vez que éste analiza conductas delictivas de un individuo a la luz del derecho penal, sin embargo no está facultado para atribuir por los delitos estudiados responsabilidad alguna al Estado, además de que el Código Penal no es la fuente jurídica idónea para determinar violaciones graves a derechos humanos.
128. Finalmente alega que la materia del presente juicio de amparo siempre fue el derecho de acceso a la información contenida en diferentes averiguaciones previas, por lo que en estricto apego a esto, el Juez de Distrito determinó que en los casos en cuestión sí se configuraron, prima facie, violaciones graves a derechos humanos para efectos exclusivos de dar acceso a las averiguaciones previas que dieron origen a las solicitudes de información.

129. Dichos argumentos deben declararse **infundados**.
130. En efecto como lo sostiene la adherente, la materia del juicio de amparo estuvo estrechamente relacionada con la protección del derecho a la información, sin embargo a la luz del acto reclamado y de los conceptos de violación hechos valer en la demanda de amparo, la litis se centró en dilucidar si correspondía al IFAI –hoy INAI- determinar para efectos del acceso a determinada información, si la misma estaba relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, puesto que dicho Instituto sostuvo que al carecer de esa competencia, no se podía surtir el supuesto de excepción a la reserva de las averiguaciones previas, establecida en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
131. En esa medida la quejosa combatió tal consideración al estimar que dicha competencia sí correspondía al IFAI, pretensión que fue acogida por el Juez de Distrito y confirmada por este Tribunal Pleno.
132. Sin embargo, si como resultado de la revisión de la constitucionalidad y la legalidad del pronunciamiento emitido por el Instituto responsable, el órgano de amparo concluye que éste fue incorrecto, en el caso no resulta procedente realizar desde esta

instancia el estudio de si en el caso las averiguaciones previas efectivamente se relacionan con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, en tanto que si lo que se reconoció fue que dicha competencia corresponde al IFAI, entonces la congruencia obliga a conceder la protección constitucional para que sea precisamente dicho instituto quien ejerza su competencia y determine si en el caso se surte el supuesto de excepción previsto en el último párrafo del artículo 14 de la citada Ley Federal de Transparencia.

133. Considerar lo contrario implicaría aceptar que el Juez de Distrito se encuentra facultado para sustituirse en las facultades de las autoridades responsables, lo cual no resulta acorde con la naturaleza excepcional del juicio de amparo como un mecanismo de regularidad constitucional, el cual tiene por objeto velar porque los derechos humanos de las personas sean debidamente respetados y protegidos por las autoridades del Estado, **en el ejercicio de sus competencias.**

134. Por tanto, es cierto como lo afirma la adherente que el Juez de Distrito al ser el instructor del juicio de amparo, es la autoridad encargada de velar por los derechos humanos, sin embargo es preciso entender que el ejercicio de esa función garantista debe hacerse en estricto respeto de las competencias que corresponden a cada una de las autoridades del Estado, por lo que la tutela del juicio de amparo se desarrolla en un plano de revisión, esto es, a partir del ejercicio de las competencias que corresponden a cada

autoridad, examinando si en su desempeño se respetaron los derechos humanos de los gobernados.

135. En consecuencia, la tutela que implica el juicio de amparo no autoriza al juzgador para como en el caso, sustituirse en el ejercicio de las competencias de las autoridades responsables, por el contrario acorde con la naturaleza del juicio de garantías, lo procedente una vez detectada una violación a derechos humanos es ordenar que sea la propia autoridad la que en ejercicio de sus competencias, repare dicha violación en términos del artículo 77 de la Ley de Amparo.
136. Así, en términos de las consideraciones expuestas, deben declararse **inoperantes** en una parte e **infundados en otra** los agravios hechos valer en el recurso de revisión adhesiva.
137. **DÉCIMO. Efectos.** En términos de lo expuesto en los considerandos sexto, séptimo y octavo de la presente resolución, lo procedente es modificar la sentencia recurrida y conceder el amparo a **FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO, ASOCIACION CIVIL**, para el efecto de que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos –hoy INAI- deje sin efectos la resolución reclamada y en su lugar dicte una nueva en la que partiendo del reconocimiento de su competencia, determine si en

el caso, las averiguaciones previas iniciadas con motivo del hallazgo de las fosas clandestinas en los Municipios de San Fernando, Tamaulipas y Cadereyta, Nuevo León, se relacionan con posibles violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, a efecto de determinar si se surte el supuesto de excepción previsto en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para lo cual deberá sujetarse a los parámetros que sobre el particular ya han sido definidos por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁵⁶

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

⁵⁶ 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.

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.

PRIMERO. Se tiene por desistido al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública del recurso de revisión promovido en contra de la sentencia dictada el once de abril de dos mil catorce, por el Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.

SEGUNDO. Es procedente y parcialmente fundado el recurso de revisión promovido por la Procuraduría General de la República.

TERCERO. Es procedente pero infundado el recurso de revisión promovido por el Ministerio Público Federal.

CUARTO. Es procedente pero infundado el recurso de revisión adhesivo promovido por **FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO, A.C.**

QUINTO. En la materia de la revisión se modifica la sentencia recurrida.

SEXTO. La Justicia de la Unión Ampara y Protege a **FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO, A.C.**, en contra de las autoridades responsables y por los actos reclamados, en los términos del último considerando de la presente resolución.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, se determinó reflejar la determinación adoptada mediante este punto resolutivo.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto, relativos, respectivamente, a la competencia, al desistimiento, a la oportunidad, a la legitimación, a los antecedentes y a los agravios.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, se determinó reflejar la determinación adoptada mediante este punto resolutivo. Los Señores Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de los agravios formulados por la Procuraduría General de la República (fundados e infundados), consistente en modificar la sentencia recurrida y conceder el amparo a la quejosa. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular. El Ministro González Alcántara Carrancá reservó su derecho a formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Medina Mora I.,

Layne Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, se determinó reflejar la determinación adoptada mediante este punto resolutive. Los Señores Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando octavo, relativo al estudio de los agravios formulados por el Ministerio Público Federal, consistente en declarar infundados dichos agravios. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular. El Ministro González Alcántara Carrancá reservó su derecho a formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutive cuarto:

Por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, se determinó reflejar la determinación adoptada mediante este punto resolutive. Los Señores Ministros Aguilar Morales y Pardo Rebolledo votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá,

Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando noveno, relativo al estudio de la revisión adhesiva, consistente, por una parte, en declarar inoperantes y, por otra parte, infundados los agravios hechos valer en el recurso de revisión adhesiva.

En relación con los puntos resolutivos quinto y sexto:

Por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, se determinó reflejar la determinación adoptada mediante estos puntos resolutivos.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando décimo, relativo a los efectos, consistente en modificar la sentencia recurrida y conceder el amparo a la quejosa, a efecto de que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos deje sin

efectos la resolución reclamada y, en su lugar, dicte una nueva en la que, partiendo del reconocimiento de su competencia, determine si, en el caso, las averiguaciones previas iniciadas con motivo del hallazgo de las fosas clandestinas en los Municipios de San Fernando, Tamaulipas y Cadereyta, Nuevo León, se relacionan con posibles violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, a efecto de determinar si se surte el supuesto de excepción previsto en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra y anunció voto particular.

El señor Ministro Presidente Zaldivar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Firman el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Ministra Ponente, con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

PRESIDENTE

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

PONENTE

MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LIC. RAFAEL COELLO CETINA

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública; así como en el Acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN EL AMPARO EN REVISIÓN 661/2014

1. En sesión de cuatro de abril de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo en revisión 661/2014 en el sentido de tener por desistido al entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública del recurso de revisión; declarar procedente y parcialmente fundado el recurso de revisión interpuesto por la Procuraduría General de la República; procedente pero infundado el recurso interpuesto por el Ministerio Público Federal y procedente pero infundado el recurso de revisión adhesivo interpuesto por la quejosa. Por lo anterior, el Pleno determinó modificar la resolución recurrida y amparar a la quejosa para los efectos precisados en el décimo considerando de la sentencia. Si bien comparto el sentido del fallo, en el siguiente voto expondré los motivos que me llevaron a apartarme de algunas consideraciones.

I. Razones de la votación

2. En la resolución, se aprobó por mayoría de diez votos el considerando séptimo, en el que se calificó de infundado el primer agravio formulado por la Procuraduría General de la República, mediante el cual se controvertió el ejercicio interpretativo que realizó el Juez de Distrito en torno al supuesto de excepción previsto en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
3. Ello, al considerar, tal como lo sostuvimos en el amparo en revisión 453/2015,¹ que en los casos en que se solicita el acceso a la información contenida en una averiguación previa federal, es a la Procuraduría General de la República a quien le corresponde en primer lugar, analizar la excepción

¹ Resuelto el cuatro de abril de dos mil diecinueve bajo la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, por unanimidad de once votos.

a la reserva de información consistente en dar acceso a averiguaciones previas que involucren hechos relacionados con posibles violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

4. Por otra parte, se calificó como parcialmente fundado el segundo agravio en el que la Procuraduría General de la República sostuvo que la *litis* del amparo se limitaba a analizar la legalidad de la reserva de la información contenida en las averiguaciones previas, por lo que la determinación de si en el caso los hechos investigados se relacionaban o no con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, no correspondía al juez federal, sino a los jueces federales en materia penal o bien, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Lo anterior, ya que el Juez de Distrito se extralimitó en dicha determinación, pues fue más allá de la *litis* planteada sustituyéndose en el ejercicio de las competencias que le corresponden al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.
5. Por consiguiente, se resolvió modificar la sentencia recurrida y conceder el amparo a la quejosa para que dicho Instituto dejara sin efectos la resolución reclamada y, en su lugar, dictara una nueva en la que partiendo del reconocimiento de su competencia, determinara si en el caso, las averiguaciones previas iniciadas con motivo del hallazgo de las fosas clandestinas en los Municipios de San Fernando, en el estado de Tamaulipas y Cadereyta, en el estado de Nuevo León, se relacionaban con posibles violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, con el fin de establecer si se surtía el supuesto de excepción previsto en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, para lo cual debería sujetarse a los parámetros que han sido definidos por este Alto Tribunal en la materia.
6. En términos de lo antes resuelto, se sostuvo que no era posible entrar al estudio de los agravios segundo a sexto propuestos por el Ministerio Público Federal, ya que con ellos se controvertían las consideraciones del Juez de

Distrito relativas a que las averiguaciones previas versaban sobre hechos relacionados con posibles violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, pues tales razonamientos habían quedado sin efecto en virtud de la modificación de la sentencia recurrida, por lo que al no subsistir, resultaba innecesario el estudio de dichos agravios.

7. Luego, se calificaron como infundados el primer y séptimo agravios hechos valer por la representación social federal, en los que sostuvo que fue correcta la reserva de la información contenida en las averiguaciones previas solicitadas. Lo anterior, al afirmar que si bien las averiguaciones previas en principio constituyen información reservada de conformidad con lo previsto en el artículo 14, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, lo cierto es que dicha reserva debe analizarse a la luz de lo dispuesto en el último párrafo del mismo precepto, el cual establece que el carácter reservado de la información no puede alegarse cuando la investigación se relacione con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.
8. Por otro lado, en relación con el recurso de revisión adhesivo, la mayoría determinó calificar como inoperantes en una parte, e infundados en otra, los agravios propuestos por la quejosa con base en las razones expuestas en el considerando noveno de la resolución.

II. Razones del disenso de las consideraciones

9. Si bien estoy de acuerdo con el criterio mayoritario por lo que hace a la calificación de infundado y el análisis del primer agravio formulado por la Procuraduría General de la República, derivado del cual se determinó que corresponde a la Procuraduría General de la República analizar, en primer

lugar, si se actualiza la excepción a la reserva de información consistente en dar acceso a averiguaciones previas que involucren hechos constitutivos de posibles violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad; me aparto de la calificativa como parcialmente fundado y el estudio relativo de su segundo agravio, visible en las páginas 73 a 76 de la sentencia.

10. En mi opinión, dicho agravio es infundado, toda vez que el Juez de Distrito sí atendió la *litis* planteada por la quejosa ya que, en su segundo concepto de violación, sostuvo que la información solicitada versaba sobre hechos constitutivos de violaciones graves a derechos humanos, por lo que debía aplicarse el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Además de que dicha autoridad parte de la premisa incorrecta consistente en señalar que la determinación de si los hechos se relacionaban o no con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, correspondía en todo caso a los jueces federales en materia penal o bien, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pues como se precisó en el apartado en el que se analizó el primer agravio respectivo, es a la autoridad en materia de transparencia a quien corresponde tal determinación, como lo resolvió el Juez de Distrito en la resolución recurrida.
11. Por tales motivos, considero que también son infundados los agravios segundo a sexto formulados por el Ministerio Público Federal en los que contravirtió las consideraciones del Juez de Distrito por las cuales determinó que las averiguaciones previas solicitadas versaban sobre hechos relacionados con posibles violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad. De ahí que, me aparto de las consideraciones formuladas en las páginas 78 a 80 de la sentencia, en las cuales se determinó innecesario su estudio.

12. Sin embargo, comparto que son infundados los agravios primero a séptimo propuestos por la representación social federal, en términos de las consideraciones sustentadas en las páginas 80 y 81 de la sentencia.
13. En este contexto, no estoy de acuerdo con el análisis que se aprobó respecto del recurso de revisión adhesivo interpuesto por la quejosa visible en las páginas 81 a 87 de la sentencia, pues al resultar infundadas las revisiones principales, éste debió declararse sin materia.
14. Consecuentemente, y con el respeto de siempre, considero que al ser infundados en su totalidad los agravios propuestos por la Procuraduría General de la República y el Ministerio Público Federal, el recurso de revisión adhesivo debió declararse sin materia, además de que se debió resolver en el sentido de confirmar la sentencia recurrida bajo la consideración de que se concedió el amparo a la quejosa a partir de la *litis* que planteó en el juicio relativo ---MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ.--- LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS.---FIRMAS Y RÚBRICAS. Conste.

ESTA HOJA CORRESPONDE AL VOTO CONCURRENTES FORMULADO EN EL AMPARO EN REVISIÓN 661/2014 FALLADO EL CUATRO DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN EL AMPARO EN REVISIÓN 661/2014.

En sesión pública celebrada el cuatro de abril de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el amparo en revisión 661/2014, en el que se determinó lo siguiente:

- (i) El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública —hoy Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos— es competente para determinar *prima facie* si una averiguación previa se relaciona o no con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, a fin de establecer si opera la excepción a la reserva de la investigación, prevista en el artículo 14, último párrafo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental abrogada; y
- (ii) En el caso en concreto, el Juez de Distrito excedió la *litis* del juicio de amparo al determinar que los acontecimientos respecto de los que se solicitó información constituyen *prima facie* violaciones graves a derechos humanos para efectos de acceso a la información.

Presento este voto, pues si bien estuve de acuerdo con el primer tema, no estoy de acuerdo con el segundo y, por tanto, con el sentido del fallo. Como lo dije en la sesión, considero que el Juez de Distrito no excedió la *litis* del amparo al pronunciarse sobre la existencia de violaciones graves a derechos humanos en el caso concreto para efectos del acceso a la información, sino que actuó conforme a un precedente de la Primera Sala. Además, estimo que el Juez de Distrito aplicó correctamente los criterios elaborados por esta Suprema Corte

para determinar la existencia *prima facie* de violaciones graves a derechos humanos, por lo que su decisión debió ser confirmada.

Para explicar esta conclusión, a continuación haré referencia a lo siguiente: **I.** La facultad de los jueces de amparo para pronunciarse sobre la existencia de violaciones graves a derechos humanos para efectos de garantizar el derecho de acceso a la información; **II.** El estándar de esta Suprema Corte para determinar la existencia de violaciones graves a derechos humanos; y **III.** Análisis del caso concreto.

I. Facultad de los jueces de amparo para pronunciarse sobre la existencia de violaciones graves a derechos humanos para efectos de garantizar el derecho de acceso a la información

Como lo señalé en la sesión correspondiente, al resolver el *amparo en revisión 168/2011*¹ bajo mi Ponencia, la Primera Sala sostuvo que los criterios bajo los cuales se consideran ciertos hechos como “graves violaciones a derechos humanos” han sido definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mientras que los “delitos de lesa humanidad” se encuentran tipificados en el Código Penal Federal y en el Estatuto de Roma.

Asimismo, en dicho precedente se señaló que la determinación sobre si una investigación se relaciona con alguno de estos hechos corresponde en principio a las propias autoridades investigadoras, de

¹Aprobado en sesión de treinta de noviembre de dos mil once por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

manera que cualquier pronunciamiento del Instituto de Acceso a la Información al respecto solo tiene carácter *prima facie*. Con todo, en este asunto también se aclaró que **“la calificación de los hechos dentro de alguna de las categorías en comento [es decir, violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad] podrá realizarse por la autoridad judicial competente”** (énfasis añadido).

Así, como lo mencioné en la sesión, si bien es cierto que el Instituto tiene competencia para pronunciarse *prima facie* sobre la posible existencia de violaciones graves o delitos de lesa humanidad, también lo es que una vez que el asunto llega a un juzgado a través del juicio de amparo, los Jueces de Distrito cuentan con atribuciones para pronunciarse sobre dicha cuestión a fin de tutelar adecuadamente los derechos en juego, y sin que ello suponga rebasar o exceder la *litis* del amparo.

En mi opinión, esta conclusión no sólo es congruente con el precedente de la Primera Sala, sino también con la obligación de garantizar la más efectiva protección de los derechos humanos y el derecho a una justicia pronta y expedita, consagrados en los artículos 1° y 17 de la Constitución, los cuales obligan a todos los jueces del país a privilegiar la solución de las cuestiones de fondo, por encima de cualquier otro formalismo o mero tecnicismo procesal que únicamente conduzca a aplazar o dilatar innecesariamente la resolución de un asunto.

En efecto, como sostuve en la sesión del 28 de mayo de 2013 del Tribunal Pleno, al discutirse la *contradicción de tesis 300/2010*, en mi opinión, la naturaleza técnica de una determinada institución procesal —como es el juicio de amparo— no es sino un fin para conseguir el objetivo de una justicia adecuada en defensa de los derechos fundamentales, de tal suerte que la técnica nunca debe significar un obstáculo para alcanzar dicho fin, máxime cuando no es una finalidad en sí misma.

De acuerdo con lo anterior, considero que la decisión del Juez de Distrito recurrida en el presente caso, consistente en analizar la existencia de violaciones graves a derechos fundamentales para efectos de determinar si procedía o no conceder el acceso a la información, no fue incorrecta, sino que encuentra apoyo en dicho precedente. En efecto, dicho juzgador señaló expresamente en su sentencia que:

[...], toda vez que el IFAI, contrario a Derecho indicó que carece de facultades para pronunciarse sobre las violaciones graves de derechos humanos en las averiguaciones previas, este juzgador en atención al artículo 1° constitucional, respecto al deber de respetar los derechos humanos dentro del ámbito de sus competencias, se pronunciará sobre las violaciones graves de derechos humanos **tal como lo reconoció la Primera Sala del Alto Tribunal en el Amparo en Revisión 168/2011, en que consideró que la calificación de los hechos dentro de alguna de las categorías en comento puede realizarse por la autoridad judicial competente**².

² Página 48 de la sentencia.

Así, dado que el Juez de Distrito ya se pronunció en el caso concreto sobre la posible existencia de violaciones graves de derechos humanos para efectos del derecho de acceso a la información pública, considero que no debió concederse el amparo para que el Instituto se pronuncie nuevamente y con libertad de jurisdicción sobre dicha cuestión, como sostuvo la mayoría. Por el contrario, **lo procedente era analizar el resto de agravios en los que se sostiene que la decisión del Juez de Distrito no fue congruente con los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en los que se han establecido los criterios para analizar si se está frente a hechos constitutivos de violaciones graves.**

A mi juicio, de haberse resuelto el asunto en los términos que he apuntado antes, no sólo no se hubiere generado ninguna afectación al debido proceso o la igualdad entre las partes, sino que además se habría tutelado adecuadamente el derecho de los recurrentes a una respuesta pronta y expedita sobre su petición. Lo anterior, **máxime si se toma en consideración que la solicitud de acceso a la información fue prestada el primero de abril de dos mil trece, es decir, hace más de seis años.**

II. Estándar constitucional para determinar la gravedad de las violaciones a los derechos humanos

Precisado lo anterior, estimo que para analizar la legalidad de la decisión del Juez de Distrito debía tomarse en consideración los

criterios que ha fijado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre este tema.

En el ya citado *amparo en revisión 168/2011*, la Primera Sala de este Alto Tribunal estableció los lineamientos para identificar los hechos constitutivos de violaciones *graves* a derechos humanos, a efecto de determinar si se actualiza o no la “excepción de la excepción” al acceso a la información pública, prevista en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental abrogada.

En efecto, en dicho asunto la Primera Sala señaló que la gravedad de las violaciones a derechos fundamentales se demuestra a través de la comprobación de la *trascendencia social* de las mismas (por la intensidad de la ruptura que representan para el orden constitucional), lo cual se valora mediante criterios cuantitativos o cualitativos. En este sentido, respecto al **criterio cuantitativo**, se dijo que éste se compone de aspectos medibles, tales como el número, la intensidad, la amplitud, la generalidad, la frecuencia o la prolongación en el tiempo, así como la combinación de varios de estos aspectos. Asimismo, en cuanto al **criterio cualitativo**, se estableció que el mismo se compone de diversos supuestos en los que la autoridad afecta deliberadamente los derechos de los gobernados.

Adicionalmente, en dicho asunto se precisó que **existirán casos en que se actualicen ambos criterios**. Esto puede suceder, por ejemplo, cuando existe una situación generalizada y se presenta una multiplicidad de derechos violados y de personas afectadas, pero también es determinante el rol desempeñado por los servidores públicos. De este modo, la Primera Sala sostuvo que la gravedad de

las violaciones radica no sólo en una cuestión numérica, sino en el incumplimiento de la autoridad a su posición de garante de los derechos humanos de los gobernados, quienes tienen una expectativa válida de que el Estado actúe para promover, respetar, proteger y garantizar dichos derechos.

Por último, es importante mencionar que en este precedente la Primera Sala, luego de analizar las consideraciones sustentadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el tema, también destacó que la clasificación de violaciones a derechos humanos como “graves” suele atender más a criterios cualitativos que cuantitativos. Así, concluyó que la “gravedad” radica, esencialmente, en que se presenten las siguientes características: **(i)** multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; **(ii)** especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados; y **(iii)** una participación importante del Estado (al ser los actos cometidos por agentes estatales o con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado).

III. Análisis del caso concreto

Como ya lo adelanté, en este asunto estuve en contra del criterio mayoritario, y a favor de **confirmar** la sentencia recurrida, pues considero que el Juez de Distrito estuvo en lo correcto al concluir que los hechos sobre los que se solicitó el acceso a la información (consistentes en las masacres cometidas en contra de migrantes en

San Fernando, Tamaulipas, en dos mil diez y dos mil once, así como en Cadereyta, Nuevo León, en dos mil doce) constituyen violaciones graves a derechos humanos, para efectos del derecho de acceso a la información.

Como se desprende de la sentencia recurrida, para llegar a esta conclusión, el Juez de amparo tomó en consideración diversos informes emitidos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (en adelante “CNDH”)³, por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁴ y por la Organización de las Naciones Unidas⁵. En tales informes se constata, entre otras cosas, que en nuestro país los migrantes son **víctimas sistemáticas** de numerosas desapariciones forzadas, asesinatos, explotación sexual, secuestros, discriminación y otras violaciones a sus derechos, perpetrados en gran medida por los grupos integrantes de la delincuencia organizada, debido a la situación de vulnerabilidad de ese sector de la población. Asimismo, en ellos se da constancia de la **impunidad crónica** de los delitos cometidos en contra de migrantes, así como de la inactividad e insuficiencia de la acción estatal para prevenir su comisión y, en algunos casos, de la participación de las autoridades en su perpetración.

Así, de acuerdo con lo anterior, el Juez de Distrito concluyó lo siguiente:

³ Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en contra de migrantes de 2009; Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre los casos de secuestro en contra de migrantes de 2011.

⁴ Observaciones preliminares de la Relatoría sobre los derechos de los Trabajadores Migrantes y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de 2 de agosto de 2011.

⁵ Pronunciamiento del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de las Naciones Unidas, en su 14º periodo de sesiones, del 4 al 8 de abril de 2011 (Observaciones finales); Observaciones preliminares del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias de las Naciones Unidas sobre su visita oficial a México, del 22 de abril al 2 de mayo de 2013.

- En primer lugar, sostuvo que la *multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo* se comprobaba con el hecho de que los migrantes han sido víctimas de la delincuencia organizada y se han encontrado sus restos en diversas fosas clandestinas en distintos puntos del país como San Fernando y Cadereyta.
- En segundo lugar, estimó que la *especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los hechos afectados* se corroboraba con la documentación de desapariciones forzadas, tortura, homicidio, violación, abuso sexual y secuestro en contra de migrantes.
- Por último, concluyó que el tercer elemento consistente en *la participación importante del Estado* se comprobaba con las consideraciones en que diversos organismos nacionales e internacionales han advertido la aquiescencia, tolerancia y, en algunos casos, participación de agentes estatales en los crímenes contra migrantes.

Pues bien, en mi opinión, las consideraciones anteriores revelan **que en este caso efectivamente estamos frente a hechos *prima facie* relacionados con violaciones graves a derechos humanos.**

Como bien se destaca en la sentencia, diversos organismos nacionales e internacionales han dado cuenta de cómo en nuestro país desgraciada y lamentablemente los migrantes han sido sistemáticamente objeto de múltiples vejaciones y violaciones graves a sus derechos humanos. En este sentido, se ha puesto de relieve la

existencia de un contexto grave de inseguridad en perjuicio de las personas migrantes en nuestro país a partir de múltiples testimonios de personas que afirman haber atestiguado la masacre, secuestro y violación de cientos de migrantes, así como la posible participación de agentes estatales en la comisión de estos eventos.

Entre estos documentos, destacan las Observaciones Preliminares de la Relatoría sobre los Derechos de los Trabajadores Migrantes y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de 2 de agosto de 2011, en donde se narra lo siguiente:⁶

“Situación de Inseguridad de los Migrantes

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

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

⁶ Páginas 8 y 9. En el mismo sentido se pronunció el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de las Naciones Unidas, en su 14º periodo de sesiones, del 4 al 8 de abril de 2011 (Observaciones finales).

secuestrados. Los testimonios recibidos revelan la tragedia de los migrantes en su tránsito por México.

De especial preocupación fueron los testimonios de **personas que dijeron haber sido detenidas por funcionarios del Instituto Nacional de Migración y/o por policías que los habrían entregado a bandas criminales.** Sobre este particular, y considerando la información sobre la existencia de numerosos secuestros, la Relatoría insta al Estado de México a investigar la posible vinculación de agentes estatales en violaciones a los derechos humanos, obligación que se deriva tanto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos como de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, tratados de los cuales el Estado de México es parte. En este sentido, la Relatoría considera que la detención de 17 policías municipales de San Fernando, Tamaulipas, en el marco de las investigaciones por el hallazgo de fosas clandestinas constituye una señal positiva de la voluntad del Estado para investigar, procesar y sancionar a los responsables de estos delitos.

La CIDH recibió el **testimonio de una mujer que fue secuestrada y que, durante su cautiverio, fue testigo de la matanza de decenas de personas.** Otra mujer relató que durante su secuestro era obligada a golpear a otras migrantes con maderos, mientras que otras mujeres eran obligadas a golpearla a ella. La delegación escuchó testimonios de migrantes que estuvieron secuestradas junto a varios centenares de personas; una de ellas dijo que estuvo retenida en una casa en un medio rural junto a unas 200 personas y otra señaló que había unas 400 personas secuestradas junto a ella. La Relatoría escuchó el testimonio de **madres que buscan a sus hijos desaparecidos, así como de esposas, hermanos y hermanas buscando a sus seres queridos.** Se recibieron testimonios de **violaciones sexuales y violaciones sexuales múltiples durante el período del secuestro.** Otro testimonio describió el caso de un migrante que fue secuestrado y cuya familia se vio obligada a vender el terreno en que vivía para poder pagar el rescate. Explicaron que tras su liberación, su familia continúa bajo amenaza y pagando un monto mensual a los secuestradores. La Relatoría escuchó

testimonios coincidentes en cuanto a la existencia de secuestros extorsivos, secuestros con fines de explotación sexual, trata y tráfico de personas. En general, las personas que brindaron estos testimonios a la CIDH indicaron que no han denunciado estas situaciones a las autoridades por temor a sufrir represalias de parte de la delincuencia organizada o de agentes estatales. Por su parte, los migrantes y familiares de migrantes que presentaron denuncias expresaron su escepticismo sobre la posibilidad de que las investigaciones avancen y las personas responsables sean juzgadas y sancionadas”.

Así, en mi opinión, tales informes permiten concluir que los hechos sobre los que versó la presente solicitud de información no constituyen eventos *aislados*, sino que se insertan en un *contexto* más amplio y complejo de violaciones sistemáticas en perjuicio de las personas migrantes, en el que incluso se ha llegado a señalar la posible participación de agentes estatales.

Pero además, me parece evidente que tales hechos —consistentes en la masacre, posible secuestro, violación y previa desaparición forzada de una gran cantidad de personas migrantes—, debido al número de víctimas involucradas, el tipo e intensidad de derechos afectados, revelan por sí mismos una gravedad suficiente para concluir —al menos *prima facie*, como sostuvo el Juez de Distrito— que estos efectivamente se relacionan con violaciones graves de derechos humanos.

Esta última conclusión se corrobora si se toma en consideración que incluso la CNDH, con base precisamente en el estándar establecido por esta Suprema Corte para tal efecto, ya determinó que tanto la masacre de setenta y dos migrantes ocurrida en San Fernando

en dos mil diez⁷, como la muerte de cuarenta y nueve personas ocurrida en Cadereyta en dos mil doce, constituyen violaciones graves a derechos humanos⁸. Además, aunque es verdad que las referidas determinaciones de la CNDH sólo se refieren a dos de los tres acontecimientos sobre los que se requirió información en este caso, también lo es que en todos los casos se analizan supuestos esencialmente iguales, consistentes en la matanza y desaparición de un gran número de personas migrantes en el país.

En suma, de acuerdo con los criterios que ha sostenido esta Suprema Corte en la materia, estimo que en este caso se encuentran plenamente satisfechos los requisitos para tener por acreditada la *excepción a la reserva de información* contenida en el artículo 14, último párrafo, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental abrogada. Consecuentemente, considero que lo procedente era *confirmar* la sentencia del Juez de Distrito y conceder el amparo a la quejosa para efectos de que el IFAI ordenara a PGR la entrega de la información solicitada.

⁷ Acuerdo de veinte de junio de dos mil diecisiete dictado dentro del expediente CNDH/5/2010/4688/Q.

⁸ Recomendación No. 8VG/2017, sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos a la seguridad ciudadana y de acceso a la justicia en su modalidad de procuración, en agravio de las 49 personas halladas sin vida en el municipio de Cadereyta, Nuevo León (18 de octubre de 2017). En dicho documento, la CNDH refirió lo siguiente: *427. En virtud de lo anterior, esta Comisión Nacional considera que la circunstancia de que los hechos del presente caso están relacionados con la pérdida de la vida de 49 personas, presumiblemente en su mayoría en contexto de migración, y que se hayan enmarcado dentro de un patrón de violación de derechos humanos en contra de los mismos, reviste una cualidad que le da una dimensión específica al presente caso, convirtiéndolo en un asunto relacionado con violaciones graves de derechos humanos.*

En mi opinión, con esta decisión el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no sólo perdió una importante oportunidad para reiterar sus precedentes sobre la forma en la que debe interpretarse y aplicarse la excepción a la reserva de información cuando ésta versa sobre violaciones graves a derechos humanos. Además, obligó a los recurrentes y a la sociedad a seguir esperando, a pesar de haberlo hecho durante más de seis años, un pronunciamiento claro y concreto sobre el acceso a una investigación sobre hechos que, como incluso la CNDH ha constatado, se encuentran claramente relacionados con este tipo de violaciones.

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA