

MEMORIAL DE AMICUS CURIAE

Presentado por:

FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación; la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos” (Red TDT); el Colectivo Migraciones para las Américas (COMPA); y el Colectivo por la Transparencia¹

FACULTAD DEL INAI PARA DETERMINAR EL INTERÉS PÚBLICO DE LA INFORMACIÓN Y PARA DETERMINAR *PRIMA FACIE* LA PUBLICIDAD DE INFORMACIÓN RELATIVA A VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS Y DELITOS DE LESA HUMANIDAD

<p>Amparo en Revisión 453/2015</p> <p>Quejosa: Ana Cristina Ruelas, Artículo 19</p> <p>Ministro Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena</p>	<p>Amparo en Revisión 661/2014</p> <p>Quejosa: Ana Lorena Delgadillo, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático del Derecho</p> <p>Ministra ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero</p>
--	--

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Ciudad de México, a 15 de octubre de 2015

¹ Ver Anexo 1. Sobre los colectivos y redes firmantes.

ÍNDICE

- I. **Introducción**
 - A. Naturaleza del Amicus
 - B. Interés en el Amicus
 - C. Antecedentes de los casos

- II. **El Derecho de Acceso a la Información como Derecho Humano**
 - A. La doble dimensión del derecho de acceso a la información
 - B. El Derecho de acceso a la información garantiza el cumplimiento de otros derechos
 - C. Las limitaciones del acceso a la información

- III. **La naturaleza de la Información relativa a violaciones graves a derechos y delitos de lesa humanidad**
 - A. Información de interés público
 - B. Interés público de la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos y delitos de lesa humanidad

- IV. **Facultades del INAI como órgano garante**
 - A. La facultad del INAI para determinar el interés público de la información
 - B. Herramientas del INAI para determinar el interés público:
 - 1. **Prueba de Daño**
 - 2. **Prueba de Interés Público**
 - C. Facultad *Prima Facie* del INAI
 - D. El INAI no invade competencias al pronunciarse *prima facie* sobre la apertura de la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos

- V. **Relación en los casos concretos**

- VI. **Conclusiones**

Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., la **Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todos”** (Red TDT); **Colectivo Migraciones para las Américas** (COMPA) y el **Colectivo por la Transparencia**, presentamos escrito de *Amicus Curiae* sobre las facultad del máximo órgano garante de derecho de acceso a la información, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para determinar la publicidad de la información relacionada con presuntas violaciones graves a derechos humanos y delitos de lesa humanidad.

I. Introducción

A. Naturaleza del *Amicus*

La institución conocida como *amicus curiae*, proviene de una expresión latina que ha sido traducida en al ámbito jurídico como “amigos de la Corte”.² Es una figura cuyo origen se remonta al Derecho romano y que ha sido ampliamente desarrollada por la tradición jurídica anglosajona. Ésta permite a terceros ajenos a una controversia judicial con interés particular en la resolución del litigio, presentar memoriales o documentos para ofrecer consideraciones de derecho al Tribunal del conocimiento, con el objeto de contribuir a la resolución de la controversia.

Adoptada en la práctica de los tribunales internacionales –particularmente en materia de derechos humanos–, e incluida de manera progresiva en tribunales nacionales como la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), es una herramienta procesal novedosa que ha permitido el acercamiento de la ciudadanía con los impartidores de justicia. Su consolidación ha contribuido al enriquecimiento de las sentencias al ampliar el espacio de deliberación y a su democratización a partir de la intervención activa de diversos sectores sociales.

La sociedad civil mexicana, de manera paulatina, ha mostrado un interés creciente en participar como *amicus curiae*. El acercamiento de la ciudadanía a procesos judiciales trascendentes es una inquietud constante verificada por el Poder Judicial de la Federación que ha señalado como esta

² Literalmente “*Amigos de la curia*”. “*amicus*, i (de *amicus*, adj.), m, amigo [primera acepción]”, y “*curia* ae f. *curia*. Lugar de reunión de las curias. II Lugar de reunión de una asamblea, y también la misma asamblea (...)” en *Latin iter 2000*, Editorial Ramón Sopena S.A., Barcelona, 2005, pp. 46 y 146.

*“institución es especialmente útil cuando los temas que se litigan pueden tener importantes consecuencias sociales”.*³

B. Interés en el Amicus

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. (Fundar) es una institución de la sociedad civil mexicana que desde hace más de quince años se constituyó de forma plural, independiente, sin afiliación partidista y horizontal que busca avanzar hacia la democracia sustantiva.

Fundar se dedica a la incidencia y monitoreo de políticas e instituciones públicas por medio de la investigación aplicada, la reflexión crítica y propositiva, la experimentación y la vinculación con actores civiles, sociales y gubernamentales. La proyección internacional de la Institución le da un importante reconocimiento en los campos de análisis presupuestal, transparencia, rendición de cuentas, derechos humanos y seguridad ciudadana, siendo un referente en estas materias entre las organizaciones sociales de América Latina y del denominado sur global.

El **Colectivo por la Transparencia**, es un conjunto de organizaciones que promueven y defienden la transparencia, la rendición de cuentas y el ejercicio del derecho de acceso a la información, mediante el impulso al perfeccionamiento del marco normativo y su efectiva implementación, así como el fomento de una cultura del derecho a saber, para generar condiciones que posibiliten una sociedad más participativa, democrática y con mejor calidad de vida.⁴

El **Colectivo Migraciones para las Américas** es un conjunto de organizaciones ciudadanas que buscan promover la inclusión de la política migratoria desde los enfoques de desarrollo, derechos humanos y género, a través de mecanismos de participación incluyentes y democráticos, en la agenda estratégica transnacional de migración⁵.

La **Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todas”** (Red TDT) es grupo integral de derechos humanos que impulsa estrategias conjuntas para

³ Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una agenda para la justicia en México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006, p. 156.

⁴ Misión del Colectivo por la Transparencia. Véase: <http://colectivoporlatransparencia.org/quienessomos>

⁵ Objetivos del Colectivo Migraciones para las Américas. Véase: http://www.imumi.org/pnd/index.php?option=com_content&view=article&id=14&Itemid=105

hacer más efectiva la defensa y promoción de todos los derechos humanos para todas las personas.⁶

Para las organizaciones firmantes de este escrito, la participación ciudadana en cualquier espacio público es fundamental en la construcción de un Estado plenamente democrático y participativo. En tal sentido, nuestra intervención en el presente caso versa sobre el ejercicio ciudadano de impulsar que el estado mexicano, a través de su estructura institucional y como garante de los derechos, cumpla con sus obligaciones de respetar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos y vuelva realmente efectivo el derecho de acceso a la información, cuya titularidad pertenece a todos los ciudadanos.

Tenemos una gran preocupación por las prácticas poco garantistas de transparencia que las autoridades gubernamentales muestran alrededor de las investigaciones en los casos en donde se presume la comisión de violaciones graves a derechos humanos y delitos de lesa humanidad, entendiendo que la amplia publicidad de esta información juega un papel fundamental en la defensa de los derechos humanos, como la exigibilidad del derecho a saber, del derecho a la justicia, la garantías de no repetición, y que contribuye a la construcción de la memoria colectiva.

Estamos convencidos de que el órgano garante de vigilar el cumplimiento del derecho de acceso, tiene la facultad y la obligación para pronunciarse al respecto y, en el ámbito de sus competencias, abrir esa información por ser de interés público.

Los casos que se resolverán sentarán precedentes muy importantes que no sólo afectará a las pretensiones de las partes en los litigios, sino el grado en que quedará asegurado el derecho de acceso a la información para la sociedad.

Por ello, en el análisis del presente escrito abordamos 1) el alcance del acceso a la información como un derechos humanos, desde su dimensión colectiva, 2) el alcance de la información de interés público, 3) porqué la información relativa a violaciones graves de derechos humanos y delitos de lesa humanidad es considerada de interés público y por tanto es la excepción a la excepción de las limitaciones del derecho, 4) las implicaciones que tiene para la sociedad conocer

⁶ http://redtdt.org.mx/?page_id=13

la información relativa a las violaciones graves a derechos humanos, 5) las facultad de la autoridad designada por el Estado, el órgano garante, para vigilar la efectividad de este derecho al determinar la información que es de interés público y, en consecuencia, 5) su facultad para pronunciarse prima facie sobre la información relativa a violaciones graves a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad e instruir su divulgación.

C. Antecedentes de los casos

1. Entre los años 2010 y 2012, representantes de las organizaciones de la sociedad civil, “ARTICLE 19 Oficina para México y Centroamérica” y “Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho” (FJEDD), solicitaron a la Procuraduría General de la República (PGR) las versiones públicas de las averiguaciones previas y expedientes de las investigaciones relativas a la masacre de migrantes, y cuyos restos fueron localizados en Cadereyta, Nuevo León y San Fernando, Tamaulipas.
2. A través del procedimiento ante el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), la respuesta de la PGR para ambas organizaciones, fue que la información relacionada con las investigaciones de los casos, se encuentra contenida en averiguaciones previas, por tanto se considera reservada en términos del artículo 14, fracciones I y III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) y el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP), que señala que tienen carácter de información clasificada.
3. El 07 de marzo de 2012, ARTICLE 19 presentó en tiempo y forma recurso de revisión ante el órgano garante, IFAI hoy Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)⁷, en el que le solicitó revocar la respuesta de la PGR dado que la información que se solicita versa sobre violaciones graves a derechos humanos y delitos de lesa humanidad y por tanto no puede ser reservada.

⁷ IFAI e INAI son la misma institución. Sin embargo, enunciamos IFAI cuando nos refiramos a un contexto histórico anterior a la implementación de la Ley General de Transparencia, mayo de 2015, a partir de cuando cambia su nombre, de ser instituto Federal a Nacional.

4. En ese sentido, la FJEDD también presentó en tiempo y forma recurso de revisión por la negativa del acceso a la información de las investigaciones, con el alegato de que al tratarse de información sobre violaciones graves a derechos humanos, los expedientes no pueden ser considerados como reservados.
5. En ambos casos, RDA 0791/12 para ARTICLE 19 y RDA 2486/13 para la FJEDD, el IFAI emitió resoluciones que confirman la negativa de divulgación de la información que adoptó la PGR, sin tomar en cuenta que la ley de la materia es precisa al señalar que no puede reservarse información relacionada con violaciones graves a derechos humanos y delitos de lesa humanidad; y como órgano garante debió revocar las respuestas del sujeto obligado a fin de procurar la efectividad del derecho.
6. En el caso de ARTICLE 19, en octubre de 2012, su representante legal interpuso una demanda de amparo por la violación a los derechos humanos que conlleva la reserva de la información que por ley, no puede ser clasificada. Por su parte, el 12 de diciembre de 2013, la FJEDD también presentó demanda de amparo en contra de la reserva de la misma información.
7. Tras la sustanciación del procedimiento correspondiente y del análisis de la *litis*, el Juez Sexto de Distrito en materia Administrativa en el Distrito Federal concedió el amparo a ARTICLE 19, toda vez que el IFAI no analizó si la excepción de reserva aplicaba al caso en concreto, ni abordó el estudio del tema. El Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, también concedió el amparo 1371/2013 a la FJEDD.

En el caso particular de ARTICLE 19, a pesar de que la sentencia del amparo en revisión confirmó el fallo del juez de distrito, el IFAI emite una nueva resolución en cumplimiento de sentencia, RDA 0791/12, en la que nuevamente reafirma la reserva de la información de las averiguaciones previas y expedientes de investigación de las masacres de migrantes, lo que lleva a ARTICLE 19 a interponer una nueva demanda de amparo en contra de la segunda resolución del INAI.

Actualmente ambas decisiones se encuentran en apelación, en espera a que la SCJN se pronuncie sobre la apertura de la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos y delitos de lesa humanidad.

II. El Derecho de Acceso a la Información como Derecho Humano

El **derecho de acceso a la información** es un derecho humano reconocido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)⁸ y los tratados internacionales de los que México es parte⁹, mediante el cual se garantiza la libertad de toda persona a buscar, recibir y difundir información e ideas de cualquier índole sin que sea molestado por ello. Se trata de una obligación positiva para el Estado de permitir a los ciudadanos acceder a la información que está bajo su control, con las salvedades admitidas, bajo un régimen restringido de excepcionales, con el fin de fortalecer la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Al respecto, el Comité Jurídico Interamericano reconoce en el principio 1 de su resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) sobre el derecho de acceso a la información, que se trata de *“un derecho humano que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de los órganos públicos, sujeto a un régimen limitado de excepciones, acordes con una sociedad democrática y proporcionales al interés que los justifica”*¹⁰. De esta forma, cualquier persona tiene el derecho a solicitar y recibir información en poder del Estado sin que tenga que garantizar un interés directo para su obtención.

A. La doble dimensión del Derecho de Acceso a la Información

Según ha desarrollado la jurisprudencia interamericana en numerosas ocasiones¹¹, la libertad de expresión y el derecho a la información se caracterizan por ser derechos con dimensiones que

⁸ Artículo 6: “[...] 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 [...]”

⁹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, Artículo 13; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 19.

¹⁰ Comité Jurídico Interamericano, Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información. Principio 1, Agosto 2008, formato PDF, disponible en: http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXIII-O-08.pdf

¹¹ *Caso López Álvarez*. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 163; *Caso Palamara Iribarne*. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 69; *Caso Ricardo Canese*. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párrs. 77-80; *Caso Herrera Ulloa*. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrs. 108-111; *Caso Ivcher*

garantizan, por un lado, el derecho a que nadie sea arbitrariamente limitado o impedido de manifestar sus propios pensamientos, y por otro el derecho de recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno como una herramienta para el fortalecimiento de la democracia.

En este contexto, nuestro máximo tribunal ha interpretado que este derecho conlleva una **dimensión individual**, que consiste en el derecho de cada persona a expresar los propios pensamientos e ideas, así como su libertad de buscar, recibir y difundir informaciones de cualquier índole; y una **dimensión colectiva o social**, como el derecho de la sociedad a procurar y recibir cualquier información como un instrumento de control institucional que se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública¹².

Así, la libertad de expresión y el derecho a la información son derechos funcionalmente centrales para un Estado Constitucional que buscan asegurar a las personas, espacios esenciales para el despliegue de su autonomía con el fin de convertirlos en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia.

De esta manera el ejercicio de este derecho debe de ser garantizado por principios que favorezcan el acceso a la información. A saber, el principio que lo tutela es la **máxima publicidad**, que implica que **toda la información en posesión de la autoridad, en principio es pública y sólo puede ser limitada bajo un marco restringido de excepciones**. Es decir, que el Estado debe descubrir en su totalidad sus actuaciones, reflejadas en la información que está en obligación de generar. Y el **principio de buena fe**, que conlleva a que asegure la estricta aplicación de este derecho brindando asistencia a los solicitantes, promoviendo una cultura de transparencia y actuando con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional¹³. La regla general es que el acceso a la información que deriva del ejercicio gubernamental es en principio pública y su divulgación es indispensable para satisfacer el derecho a saber.

Bronstein. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párrs. 146–149; *Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros)*. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, párrs. 64-67; y *La Colegiación Obligatoria de Periodistas* (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 30-33 y 43

¹² Tesis:P./J.54/2008 Seminario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XXVII, Junio 2008, Pág. 743. ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍA INDIVIDUAL Y SOCIAL.

¹³ CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso 12.590, José Miguel Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) vs. Guatemala, 18 de febrero de 2011, párr. 443.

B. El derecho de acceso a la información garantiza el cumplimiento de otros derechos

El derecho de acceso a la información tiene una característica instrumental porque mediante ella se garantiza la realización de otros derechos fundamentales; como tal, permite que la información sea concebida como una herramienta que maximiza el ejercicio de otros derechos desde el campo de la autonomía personal. También, la transparencia de las actividades gubernamentales permite a la ciudadanía conocer y valorar la gestión pública, de tal forma que pueda cuestionar, indagar y valorar si sus representantes están llevando a cabo un adecuado cumplimiento de sus funciones.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) reconoce que:

*“el libre acceso a la información es un medio para que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerza sus derechos políticos. [...] es necesario para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas, la transparencia en la gestión estatal y, permitir un debate público sólido e informado que asegure la garantía de recursos efectivos contra los abusos gubernamentales y prevenga la corrupción. Sólo a través del acceso a la información bajo control del Estado que sea de interés público es que los ciudadanos pueden cuestionar, indagar y considerar si se está dando cumplimiento adecuado a las funciones públicas”.*¹⁴

Así, el acceso a la información permite que los ciudadanos i) conozcan cuáles son sus derechos y qué mecanismos existen para protegerlos, ii) exijan al Estado rendición de cuentas mediante la justificación de acciones, iii) ejerzan un control democrático mediante el escrutinio de las gestiones estatales y, iv) participen en la discusión de la toma de decisiones relativas a su propio desarrollo, lo que fortalece la construcción de confianza en las instituciones públicas y combate la impunidad y la corrupción, los cuales son requisitos indispensables para el funcionamiento de una democracia participativa.

¹⁴ Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 86 y 87.

C. Las limitaciones del acceso a la información

Como todos los derechos, el derecho de acceso a la información no puede ser absoluto. Una de las obligaciones derivadas del principio de máxima publicidad que señala el artículo 6 Constitucional es que la reserva de información debe ser de manera excepcional y sólo podrá hacerse temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional.

Esto implica que si bien la ley permita un marco de excepciones, estas no pueden ser aplicadas como una práctica absoluta porque, como ha señalado la SCJN, *“en aquellos supuestos en los cuales su difusión producirá mayores beneficios para la sociedad que los daños que pudieran provocarse con su divulgación, debe hacerse una excepción a la regla general, privilegiando la transparencia y difusión de la información respectiva en como los señalan los siguientes criterios de nuestro máximo tribunal”*¹⁵.

El INAI también ha reconocido que una de las hipótesis de excepciones a la regla general de la publicidad de la información, es el interés público que en cada caso concreto se traduciría en el derecho de la sociedad a acceder a la información.¹⁶

En este sentido, las limitaciones al derecho también deben realizarse de manera excepcional, bajo determinados requisitos que estén previamente fijados por la ley con el fin de evitar que se realicen de manera discrecional por el Estado. Al respecto, la CoIDH ha señalado 1) que las restricciones que se impongan deben ser necesarias en una sociedad democrática; es decir, que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, 2) debe de ser proporcional al interés que la justifica; es decir, que debe de escoger la opción que restrinja en menor escala el derecho protegido y, 3) debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información.¹⁷

Así, las restricciones a la información sólo pueden realizarse en armonía con el orden constitucional y convencional que demuestren –de manera fundada y motivada– que en el

¹⁵ P./J.45/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007. p. 991. INFORMACIÓN RESERVADA. EXCEPCIÓN A LA PROHIBICIÓN DE SU DIVULGACIÓN.

¹⁶ RDA 1118 y acumulados, RDA 1119 y acumulados, RDA 1141 y acumulados, RDA 1311 y RDA 1766, todos ellas del año 2015

¹⁷ Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 91

supuesto de que se divulgue, se generaría una amenaza sustancial al bien jurídicamente protegido y por ello es necesaria y es la medida menos restrictiva para evitar el daño.

En consecuencia, las limitaciones al derecho de acceso a la información tendrán que analizarse siempre a la luz del interés público; de lo contrario, se dejaría al arbitrio de la autoridad decidir qué información puede o no publicarse.

III. Naturaleza de la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos

A. Información de interés público

Conforme a lo expuesto, el derecho de acceso a la información; en su dimensión social, **busca de** garantizar el derecho de la sociedad a procurar y recibir la **información de mayor interés** para sus miembros y que les permite ejercer un control institucional que responda una auténtica democratización.

El actual marco normativo jurídico en la materia; la Ley General de Transparencia, define en su artículo 3 que **información de interés público es aquella que resulta relevante o beneficiosa para la sociedad y cuya divulgación resulta útil para que el público comprenda las actividades que llevan a cabo los sujetos obligados**, se trata de la **información que el público considera relevante para la vida comunitaria**, porque versa sobre hechos que puedan encerrar trascendencia pública y que sean necesarios para que sea real la participación de los ciudadanos en la vida colectiva.¹⁸

Así mismo, el INAI ha determinado que la apertura y divulgación de información de interés público, *“abona a transparentar la gestión pública y rendir cuentas a los ciudadanos, de manera que éstos puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados, en el ejercicio de una facultad discrecional como la que nos ocupa”*¹⁹.

¹⁸ Tesis: 1a. CXXXII/2013 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XX, Tomo 1, Mayo de 2013, Página: 553. *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.*

¹⁹ RDA 1118 y acumulados. RDA 1119 y acumulados. RDA 1141 y acumulados. RDA 1311 y RDA 1766, todos ellas del año 2015.

Debemos entender que la información de interés público es el pilar del derecho a saber colectivo porque mediante esta se hace efectivo el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública y les permite actuar como controladores sociales al vigilar que el cumplimiento de las autoridades gubernamentales se realicen de conformidad con sus funciones y con apego al respeto y garantía de derechos humanos, y en consecuencia, exigir una mayor rendición de cuentas.

B. La información relacionada con violaciones graves a derechos humanos es de interés público

La legislación actual contempla como una limitación permisible al acceso a la información, la contenida en las averiguaciones previas e investigaciones judiciales²⁰, ya que su difusión podría afectar la persecución de delitos y en consecuencia la impartición de justicia, y porque contienen datos que conllevan derechos de interés privado. Pese a ello, internacionalmente se reconoce como **“la excepción a la excepción”** de la restricción legal de la información, la que está **relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad por el interés público que tiene.**

En nuestra legislación interna, se concreta el reconocimiento de que la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos es de interés público al contemplarse, en la ley en la materia, a la reserva de la información como la excepción de la excepción.²¹

La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), reconoce que las violaciones graves de los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, por su carácter muy grave, constituyen una afrenta a la dignidad humana.²² Por ello, tal como señala la CoIDH, los Estados deben adoptar dentro de su normatividad interna,

²⁰ Ley General de Transparencia. Artículo 113: *“Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación [...] XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público...”*

²¹ Ley General de Transparencia. Artículo 5. *“No podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.*

²² Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Diciembre de 2005. Preámbulo.

disposiciones que señalen que la información relacionada con violaciones a los derechos humanos en ningún caso puede ser reservada.²³

En este sentido, la normatividad mexicana ya contempla desde la adopción de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en junio de 2002, como excepción a la restricción legal de la información, la relacionada con violaciones graves a derechos humanos²⁴, disposición que se fortalece con la implementación de la Ley General de Transparencia, en los artículos 5, 113, 115.

De acuerdo con el Informe de la Relatoría sobre la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en ningún caso puede mantenerse como secreta la información sobre graves violaciones de derechos humanos, especialmente a las víctimas y sus familiares. Tanto ellos como la sociedad entera, tienen el derecho de conocer la verdad sobre las atrocidades cometidas; mantenerlos en la ignorancia, contribuye a someterlos a un trato cruel, inhumano y degradante.²⁵ **El respeto de acceso a información relativa a violaciones graves a derechos humanos y delitos de lesa humanidad, garantiza los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la implementación de medidas de no repetición.**

Otro sustento que ampara la prohibición internacional de restringir el acceso a esta información tiene que ver con las obligaciones positivas del estado de investigación y esclarecimiento de los hechos que atentan contra el respeto de los derechos humanos. En el caso Myrna Mack Chang contra Guatemala, de noviembre de 2003, la CoIDH señaló que en los casos de violaciones a los derechos humanos, el Estado no puede ampararse en la confidencialidad de la información, por razones de interés público o de seguridad nacional, para dejar de aportar información para la investigación de procesos judiciales y administrativos pendientes.²⁶

²³ CIDH, Demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso 12.590, José Miguel Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) vs. Guatemala, 18 de febrero de 2011, párr. 453

²⁴ Artículo 14, último párrafo. “[...] No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad”.

²⁵ CIDH, Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. “Acceso a la Información sobre violaciones de derechos humanos”. Párrafos 5 y 6.

²⁶ Corte I.D.H., Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 180

La SCJN también ha manifestado que **incluso cuando se trate de averiguaciones previas que investigan hechos constitutivos de violaciones graves a derechos humanos, no puede alegarse el carácter de reserva** de la información, porque el delito perseguido es de tal gravedad, que 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.²⁷

Por ello, existe una obligación particular del Estado de informar a las víctimas y sus familias, así como a la sociedad sobre violaciones graves a derechos humanos, pues estos supuestos no sólo afectan en forma directa a las víctimas, sino que ofenden a toda la sociedad, precisamente por su gravedad y por las repercusiones que implican en la sociedad.

Instrumentos internacionales como “Los Principios Tshwane”, señalan que la información relativa a la comisión de violaciones graves a derechos humanos y crímenes de lesa humanidad es información preponderantemente **de interés público**, ya que las violaciones incluyen delitos en contra de la libertad personal y la seguridad que no puede ser retenida bajo ninguna circunstancia.²⁸

El derecho de acceso a información relativa a violaciones a derechos humanos está directamente relacionado con el **derecho a la verdad** de las víctimas y sus familiares; así como el de la sociedad **a saber**, no sólo las circunstancias inmediatas de las violaciones concretas, también la aclaración del contexto general, las políticas y deficiencias institucionales, así como los procesos de decisión que están adoptado las autoridades, con el fin de restablecer la confianza en las instituciones estatales y evitar la repetición de esos actos²⁹.

El derecho a la verdad de tales hechos pertenece a las víctimas y sus familiares pero también a la sociedad en general, que tiene el irrenunciable derecho de conocer lo ocurrido, así como las

²⁷ [TA] 1a. IX/2012 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro V, Febrero de 2012, Pág. 632] *DERECHO A LA INFORMACIÓN. ACCESO A LAS AVERIGUACIONES PREVIAS QUE INVESTIGUEN HECHOS QUE CONSTITUYAN GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS O DELITOS DE LESA HUMANIDAD.*

²⁸ Principios Globales sobre Seguridad Nacional y Derecho a la Información. “Los Principios Tshwane”. Concluidos en Tshwane, Sudáfrica, emitidos del 12 de junio de 2013. Principio 10. *Violaciones de los Derechos Humanos Internacionales y del Derecho Internacional Humanitario.*

²⁹ Frank Le Rue. Informe de la Relatoría Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Expresión. Derecho de Acceso y Derecho a la Verdad, Septiembre de 2013, párrafo 30.

razones y circunstancias en las que tales delitos llegaron a cometerse. Como ha señalado Frank La Rue, en el informe sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y protección:

“el derecho a la verdad repercute y tiene numerosas implicaciones en otros derechos; por ejemplo, a) forma parte de la reparación a las víctimas y sus familias y honra la memoria de las víctimas, b) es el primer paso en la eliminación de la impunidad y hacia el derecho a la justicia y la reparación, c) forma parte de la garantía de no repetición, d) es imprescindible para el individuo y la recuperación de la salud mental y social, e) forma parte de la reconstrucción de la red social de relaciones, existencia pacífica y reconciliación, y f) es también parte del patrimonio histórico de la nación y, por consiguiente, puede ser objeto de investigación académica y de periodismo de investigación. Sólo las personas que tienen derecho a reconocer plenamente su pasado pueden ser verdaderamente libres para decidir su futuro.”³⁰

En consecuencia, la divulgación de información relacionada con violaciones de derechos humanos es evidentemente de interés público y requiere una fuerte presunción de transparencia; lo que es esencial para prevenir violaciones, luchar contra la impunidad y mantener la confianza en el Estado.

IV. Facultades del INAI como órgano garante

A. INAI está facultado para determinar el interés público de la información

El IFAI se creó en 2003 como órgano garante especializado en materia de acceso a la información y transparencia. A partir de la reforma Constitucional en materia de transparencia del 07 de febrero de 2014, el artículo 6°, apartado A, fracción VIII de nuestra Carta Magna, amplía las facultades del IFAI y se establece como un instituto nacional autónomo. Así, el INAI está reconocido constitucionalmente como el órgano a través del cual el Estado garantiza eficazmente la transparencia de la gestión pública y el cumplimiento de este derecho.

³⁰ Ídem. Párrafo 36

Debido a que el derecho de acceso a la información debe contar con mecanismos de protección que apunten hacia la garantía de este derecho en su dimensión social, el INAI se encuentra facultado para garantizar el acceso a la información que sea de interés público cuando con ello contribuya al escrutinio de la actuación de las autoridades con el objetivo de promover, fomentar y difundir la participación ciudadana; se transparente la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados; se favorezca la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados, y se contribuya a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.³¹

En este sentido, el INAI, al ser el organismo especializado en la materia designado por el Estado, tiene **amplio margen de determinación en el ámbito de sus competencias** para adoptar las decisiones que garanticen que las autoridades gubernamentales cumplan con el derecho de acceso a la información. Así mismo, tiene la obligación de garantizar este derecho de conformidad con el respeto de los derechos humanos -obligación que deriva del artículo primero constitucional-; de interpretar al amparo del principio *pro persona* las leyes que le son aplicables directamente a su materia³².

Para alcanzar estos objetivos, el INAI se encuentra facultado para revisar las resoluciones de las autoridades gubernamentales en donde se niegue el acceso a la información, y bajo el cobijo de su función como órgano garante, **determinar el interés público de la información**, con el objeto de abonar a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de Derecho.

Por otro lado, para determinar el interés público de la información y garantizar el acceso en su dimensión individual y social, el INAI debe incorporar un análisis sobre las consecuencias que conlleva la apertura de la información, en el que identifique los beneficios o daños que pudieran provocarse a la sociedad con la divulgación de la misma.

Así, el INAI se encuentra facultado para realizar una ponderación de derechos y determinar la apertura de la información, mediante las siguientes herramientas: 1) cuando las autoridades

³¹ Objetivos señalados en la Ley General de Transparencia y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información pública gubernamental.

³² Tesis: 2a. LXXV/2010; Seminario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XXXII, Agosto de 2010, página 464. "INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. DEBE INTERPRETAR LAS LEYES DE SU COMPETENCIA CONFORME A LOS DERECHOS DE LA PERSONA"

nieguen el acceso a la información -mediante la revisión de la prueba de daño- y, 2) cuando colisionen el derecho a la privacidad y el derecho al acceso a la información -mediante la aplicación de un test de interés público-.

B. Herramientas para determinar el interés público.

Prueba de daño

Ante la negativa de cualquier información, el INAI debe de verificar que las restricciones que el Estado ha impuesto a la información, cumplen con los requisitos de reserva en forma restrictiva, es decir: 1) que están relacionadas con algún objetivo legítimo que las justifiquen; 2) que demuestren que la divulgación de la información efectivamente amenaza con causar un perjuicio sustancial a ese objetivo legítimo; y 3) **que demuestren que el perjuicio al objetivo es mayor que el interés público en contar con la información.**³³

La reciente entrada en vigor de la Ley General de Transparencia confirma las facultades del INAI para revisar el análisis de proporcionalidad -prueba de daño- que sea invocado por los sujetos obligados y determinar si la información resulta de interés público y, en consecuencia, negar la razón a la autoridad correspondiente. Así, el artículo 104 de la Ley General de Transparencia establece la aplicación de una prueba de daño, en donde el sujeto obligado deberá justificar que i) la divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; ii) el riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda; y iii) la limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

Las anteriores disposiciones no sólo establecen los requisitos que deben contener las reservas de la información aludidas por los sujetos obligados, sino también confirman el deber de INAI de verificar si la información que pretenda ser reservada resulta o no de interés público por no superar la prueba tripartita que ordena la ley.

³³ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. “El derecho de acceso a la Información en el marco jurídico interamericano” 2012, párrafo 53.

Lo anterior significa que el INAI debe analizar caso por caso la naturaleza de la información que pretenda ser restringida y determinar los beneficios inherentes a la divulgación de la misma. De esta manera, en los supuestos en los que la difusión produzca mayores beneficios para la sociedad que los daños que pudieran provocarse con su publicidad, por el interés público que reviste, se debe privilegiar la transparencia.³⁴

Prueba de interés público

En los casos en donde colisionen el derecho a la información y la privacidad y protección de datos personales, las autoridades están obligadas a realizar un ejercicio de ponderación de derechos denominado “test de Interés Público”. El test de interés público es un ejercicio de ponderación aplicable específicamente a los casos en los que se contraponen el interés público de revelar información en posesión del Estado (fundamentado en el derecho de acceso a la información) con el interés público en mantener la privacidad de la misma (cuyo sustento es el derecho a la intimidad y el derecho a la protección de datos personales). Dicho de otra forma, lo que se pondera en este tipo de casos son los beneficios que se alcanzarían con la divulgación de la información personal en contraposición con los perjuicios que ocasionaría dicha apertura.

Al respecto, la SCJN ha señalado ya que si determinada información privada es de interés público en ejercicio del derecho a la libertad de expresión, se requiere corroborar, en ese test, la presencia de dos elementos: 1) una conexión patente entre la información privada y un tema de interés público; y, 2) la proporcionalidad entre la invasión a la intimidad ocasionada por la divulgación de la información privada y el interés público de la información, así como que el interés público que tenga cierta información, será el concepto legitimador de las intromisiones en la intimidad o la vida privada, en donde este derecho debe ceder a favor del derecho a comunicar y recibir información, lo cual debe determinarse atendiendo a las circunstancias de cada caso concreto.³⁵

³⁴ INFORMACIÓN RESERVADA. EXCEPCIÓN A LA PROHIBICIÓN DE SU DIVULGACIÓN. Época: Novena Época, Registro: 170722, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, Materia(s): Constitucional, Administrativa, Tesis: P./J. 45/2007, Página: 991

³⁵ Tesis: 1a. XLIII/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXI, Marzo de 2010, Página: 928. LIBERTAD DE EXPRESIÓN, DERECHO A LA INFORMACIÓN Y A LA INTIMIDAD. PARÁMETROS PARA RESOLVER, MEDIANTE UN EJERCICIO DE PONDERACIÓN, CASOS EN QUE SE ENCUENTREN EN CONFLICTO TALES DERECHOS FUNDAMENTALES, SEA QUE SE TRATE DE PERSONAJES PÚBLICOS O DE PERSONAS PRIVADAS.

En cuanto a la metodología para la ponderación de derechos, la autoridad encargada de determinar el interés público de la información debe aplicar el test de interés público con base en elementos de a) idoneidad, b) necesidad y c) proporcionalidad que de conformidad con la Ley General de Transparencia dichos elementos consisten en lo siguiente:

- a) *Idoneidad: Es la legitimidad del principio adoptado como preferente, es decir, que sea adecuado para lograr el fin pretendido;*
- b) *Necesidad: Implica que no exista otro medio menos oneroso para alcanzar el fin deseado o que afecte en menor grado, y*
- c) *Proporcionalidad: Supone un equilibrio entre perjuicio y beneficio a favor del bien público, lo que significa que no se sacrifiquen principios o valores constitucionalmente más importante o de mayor peso al que se desea satisfacer*³⁶.

Dado que la prueba de interés público guarda relación con la función instrumental del derecho de acceso a la información, y de conformidad con el voto concurrente Zaldívar y Sánchez Cordero, el INAI debe promover el interés público cuando la apertura de la información contribuya al escrutinio de la actuación de las autoridades con el objetivo de favorecer la transparencia, la rendición de cuentas y la buena administración de los recursos público; así **la divulgación de la información puede servir para que una agencia gubernamental aclare la forma en la que se condujo o el proceso de toma de decisiones en un tema específico**³⁷.

Además de las herramientas mencionadas con las que cuenta el INAI para determinar el interés público de la información, también puede considerar, como señala la CoIDH en el caso *Gomes Lund vs Brasil*, que “... **ante la duda o el vacío legal debe primar el derecho de acceso a la información**”.³⁸

³⁶ Ley General de Transparencia, Artículo 149

³⁷ Voto concurrente Zaldívar y Sánchez Cordero, amparo en revisión 699/2011

A. Análisis *prima facie* del INAI para determinar la apertura de información relacionada con violaciones graves a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad

Independientemente de que el órgano garante esté facultado para determinar el interés público de la información en todos los casos en donde se limite el derecho, el INAI tiene la facultad de determinar la apertura de la información cuando está relacionada con violaciones graves a derechos humanos, por el carácter público que guarda y porque constituye la excepción a la excepción de las restricciones permitidas a la información.

Es innegable que el INAI tiene total facultad para pronunciarse sobre violaciones graves a los derechos humanos tal cual lo estipula el artículo 5 y 115, fracción I de la Ley General de Transparencia, que establecen que: “[n]o podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad”, luego, ello significa que es la propia autoridad encargada de la garantía de la información pública la que debe determinar *ad casum* cuándo podría existir una violación grave a los derechos humanos y para los efectos propios de su propia legislación, garantizar el derecho de acceso a la información.

A esta facultad se le ha denominado como pronunciamiento *prima facie*, que en locución latina significa “a primera vista”. Este tipo de pronunciamiento no requiere ser concluyente, ni definitivo ni siquiera exhaustivo, sino ser resultado de una observación de los hechos en cuestión con cierto sentido de lógica y con el propósito de advertir una determinada característica que, en este caso, pudiera ser una violación grave a los derechos humanos.

La característica del análisis *prima facie* equivale, por ejemplo, a la *notitia criminis* que se realiza en relación con hechos penales en donde se inician investigaciones teniendo una idea “a primera vista” de que en algún lugar, en algún momento, ocurrió un crimen. Así como en materia penal, por ejemplo, la autoridad ministerial comienza a investigar delitos a raíz de la notificación de un presunto hecho delictivo sin que medie una conclusión, definitividad o exhaustividad de la investigación de los hechos, inicia una investigación y otorga derechos a las víctimas, entre otras cosas. En materia del derecho a la información, el INAI debe otorgar la información que sea

considerada “a primera vista” como proveniente de hechos probablemente violatorios en gravedad a los derechos humanos, así como a los crímenes de lesa humanidad.

En un contexto nacional donde está ampliamente documentado el incremento de las violaciones a los derechos humanos, materializadas en la desaparición de personas, en la tortura y en las ejecuciones sumarias –como en los casos referidos en el juicio de garantías que se tramita–, es de mayor importancia que exista pleno acceso a la información pública a través de los mecanismos que el Estado y sus leyes han proveído, siendo el INAI la autoridad encargada de preservar que la garantía de acceso a la información, observar y advertir, –a la luz de los hechos concretos–, que existen *prima facie* violaciones graves a los derechos humanos e instruir la divulgación para que el derecho cumpla con su función de herramienta para que las víctimas y sus familiares puedan hacer efectivos otros derechos y que la sociedad tenga garantizado su derecho de acceso a información que es de interés público.

En consecuencia, permitir la divulgación de información relacionada con violaciones graves a derechos humanos debe realizarse con la sola sospecha de que ésta ha existido, sin que se acredite por alguna otra autoridad, porque innegablemente es información de interés público y particularmente imperiosa. Restringirla afectaría de manera desproporcionada el derecho al acceso a la información.

Ahora bien, nuestro Máximo Tribunal ya ha emitido criterios que confirman esta facultad del INAI de pronunciamiento *prima facie*. De conformidad con el amparo en revisión 168/2011 de la Primera Sala del Máximo Tribunal, el INAI puede, sin prejuzgar el asunto, realizar una valoración de los hechos relativos a una solicitud de información que constituyen violaciones graves de derechos humanos y privilegiar el acceso a la información mediante la aplicación del principio de máxima publicidad.³⁹

³⁹ Amparo en revisión 168/2011, promovido por COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, ASOCIACIÓN CIVIL Y OTRA, resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: “[...] los criterios bajo los cuales se consideran ciertos hechos como graves violaciones a derechos humanos han sido definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mientras que los delitos de lesa humanidad se encuentran tipificados en el Código Penal Federal y en el Estatuto de Roma. Así, la determinación correspondiente la harán las propias autoridades investigadoras, que en este caso fue la Procuraduría General de la República, de modo que cualquier eventual pronunciamiento por parte del Instituto tendrá naturaleza *prima facie* y se circunscribirá en las propias conclusiones de la autoridad investigadora, según consten en el expediente de averiguación previa.”

De acuerdo con la interpretación de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, **al INAI no le compete determinar quiénes son responsables de la comisión de las violaciones, sino** que dentro del ámbito de sus competencias, puede **determinar el interés público de la información para instruir la apertura y garantizar el derecho de acceso**. Los casos considerados como graves afectan a una colectividad y a la sociedad ya que al transparentarse la información, la sociedad se convierte en un órgano de control y de vigilancia ciudadana sobre hechos que le afectan y por ende el INAI debe pronunciarse sobre ellos aun cuando no existe pronunciamiento previo de alguna otra autoridad competente en materia de derechos humanos que verse sobre la gravedad de dichas violaciones.

No aceptar eso sería equivalente a que los órganos del Estado, tal como estaba concebido antes de estas legislaciones de inicio de siglo, proveyeran y resguardaran la información que a su juicio consideren de importancia para la población. El pronunciarse *prima facie* –a primera vista– sobre un hecho en el que posiblemente encuadren violaciones graves a los derechos humanos, no prejuzga sobre si se dieron esas violaciones o no, sino que significa entender que la sociedad necesita transparencia cuando se cometen este tipo de transgresiones.

¿De qué serviría entonces que la autoridad encargada de la vigilancia de derechos de acceso a la información no pueda aplicar profundamente la disposición que contempla la “excepción a la excepción” de la restricción de la información⁴⁰, porque crea que su aplicación depende del pronunciamiento de algún otro órgano de autoridad que la califique como una violación a los derechos humanos?

Si el INAI esperara a que las autoridades de investigación, pronunciamiento y sanción de violaciones a los derechos humanos, así como las de procuración y administración de justicia consideraran que determinado caso reviste la gravedad de una violación a los derechos humanos, muy probablemente pasaría mucho tiempo sin que la ciudadanía logre allegarse de la información relevante para conocer la verdad del caso y, más importante, podrían persistir los efectos de la presunta violación grave a los derechos humanos. Si quienes cometen violaciones a los derechos humanos, graves o no graves, por comisión o por omisión, son los agentes del Estado, es natural

⁴⁰ Que en el caso en comento se trata del artículo 14, último párrafo de la LFTAIPG y del artículo 115, fracción I de la LGTAIP

que sea el propio Estado quien no reconozca *prima facie* que estas violaciones existieron. Es ahí donde el INAI tiene la facultad única de pronunciarse para que la ciudadanía también logre llevar una supervisión y control de sus autoridades y las investigaciones que éstos dirigen de acuerdo a los derechos de acceso a la información y al de la verdad, sin que ello signifique de ninguna manera el menoscabo de la integridad de la investigación, la violación a los principios de confidencialidad de datos personales, ni alguna otra violación procedimental que ponga en riesgo el sustento del caso.

Más aún, habiéndose comprobado los altos índices de impunidad en el país⁴¹, es dable señalar que el acceso de la ciudadanía a estas investigaciones presupondría un mayor nivel de análisis, profundidad y calidad investigativa, precisamente por la trascendencia de la violación a los derechos humanos, en lugar de que el campo de la averiguación previa sea mantenido en el velo de la reserva de la información, al margen de todo tipo de escrutinio público.

Como ya se mencionó, el hecho de que el INAI no pueda pronunciarse sobre la importancia de la apertura de la información e instruir a la entrega sin el previo pronunciamiento de otra autoridad, limitaría sus propias facultades conferidas por la Constitución, e implicaría la falta de reconocimiento de su facultad para garantizar la apertura de la información relacionada con las presunta comisión de graves violaciones a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad.

B. El INAI no invade competencias al pronunciarse sobre la apertura de la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos sino que cumple con sus facultades

Ahora bien, ninguna norma en el orden jurídico mexicano asigna a autoridad alguna competencia exclusiva para señalar la gravedad de violaciones a derechos humanos. El artículo 1° constitucional dispone en su tercer párrafo que “[t]odas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

⁴¹ Según cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en 2013 existió 93.8% de impunidad de delitos cometidos en México mientras que en 2014 fue de 92.8%; Encuesta nacional de victimización y percepción sobre Seguridad pública (ENVIPE), 2015, visible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2015/especiales/especiales2015_09_7.pdf

En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.” Este claro enunciado obliga a todas las autoridades a la observancia irrestricta de los derechos humanos, con base en los derechos contenidos en el orden jurídico mexicano así como en los tratados internacionales en la materia.

El artículo 102 constitucional, apartado B, establece la necesidad y obligación de contar con organismos públicos de derechos humanos, entre ellos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). La competencia de la CNDH para pronunciarse en la investigación de hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, de conformidad con el apartado B del referido artículo, se presenta en tres supuestos: 1) si así lo determina; 2) si lo requiere el Ejecutivo Federal; 3) si lo requiere 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; pero de ninguna manera le confieren exclusividad. Hay que recordar que antes de 2011 esta facultad de investigación sobre violaciones graves a los derechos humanos descansaba en el artículo 97 constitucional y le correspondía la Suprema Corte de Justicia de la Nación la operatividad de la misma.

Así, el INAI al ser el órgano garante de la información pública designado por la Constitución, y obligado a la promoción, el respeto, la protección y garantía de los derechos humanos en México por el carácter de autoridad que ostenta, tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información de presuntas violaciones graves a los derechos humanos, mientras que la CNDH tienen competencia para investigarlos como violaciones; y en ese orden de ideas, le corresponde al Ministerio Público la procuración de justicia a través de la indagatoria criminal y al Poder Judicial la administración de la misma mediante los procesos judiciales.

Por ello el INAI no invade competencias al pronunciarse para abrir información de solicitudes de información sobre hechos que *prima facie* constituyen violaciones graves de derechos humanos, por el contrario, tiene únicamente la facultad para efectos de asumir y ejercer sus propias competencias en materia de acceso a la información, independientemente de si otro órgano estatal, de investigación de violación a los derechos humanos, o bien, de procuración o administración de justicia haga un pronunciamiento o resolución al respecto.

Sin olvidar su facultad de interpretar bajo el principio *pro persona*, al que ya se hizo referencia, se reitera que el INAI sí tiene la competencia para determinar, en el ámbito de su materia, la presunción de violaciones graves a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad y otorgar los efectos que la ley le establece, que son el de acceso a la información requerida en los casos que revistan esa categoría.

Esperar a que una autoridad judicial, de procuración de justicia o de investigación de violación a los derechos humanos se pronuncie o resuelva sobre la existencia o no de una violación grave a los derechos humanos, no solamente violaría los preceptos constitucionales en materia de protección y garantía de estos derechos, sino que el INAI sería omiso en el cumplimiento de sus funciones ya que quebrantaría la relación Estado–sociedad, en cuanto a información gubernamental se refiere.

V. Relación en los Casos Concretos

Es necesario señalar que una vez que ha quedado clara la facultad y obligación de parte del INAI para poder pronunciarse *prima facie* sobre violaciones graves a los derechos humanos y determinar la información que constituye interés público; en el marco de sus atribuciones, y de conformidad con los amparos promovidos, los casos referidos en los amparos promovidos por ARTICLE 19 y la FJEDD, reúnen las categorías para presumir que se trata de violaciones graves a derechos humanos.

Con base en el criterio de la Primera Sala de la SCJN en donde ha sistematizado la jurisprudencia de la CoIDH, los recurrentes determinaron la existencia de tres elementos para evidenciar una grave violación a los derechos humanos, a saber:

- 1) Multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo;
- 2) Especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados; y
- 3) Una participación importante del Estado, al ser los actos cometidos por agentes estatales o con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado.

En ese sentido, en los casos analizados sí es dable suponer que existieron violaciones graves a los derechos humanos. Para mayor explicación, se realiza a continuación un cuadro descriptivo con el fin de evidenciar dicha gravedad de violación a los derechos humanos, sin que sea del todo exhaustivo.

	Masacre de San Fernando, Tamps. 2010	Fosas de San Fernando, Tamps. 2011	Masacre de Cadereyta, N. L. 2012
1) Multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo	Secuestro, tortura y ejecución masiva (masacre)	Secuestro, ejecución masiva (masacre), inhumación indebida en 47 fosas clandestinas diferentes	Secuestro, tortura y ejecución masiva (masacre)
2) Especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados	72 personas (migrantes extranjeros)	193 personas (migrantes nacionales y extranjeros)	49 personas (migrantes nacionales y extranjeros)
3) Participación importante del Estado	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Estado no ha sido capaz de proteger y asegurar el derecho a la vida, libertad y seguridad de la población migrante.⁴² ➤ Estado no cuenta con metodología integral para aproximarse al problema de secuestro de migrantes.⁴³ ➤ El gobierno no ha dado una explicación pública de lo sucedido. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ineficacia de los planes de seguridad para migrantes.⁴⁴ ➤ Inconsistencias en investigaciones ministeriales⁴⁵ 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Repetición de los patrones señaladas en las columnas contiguas, con relación a la ausencia de una política eficaz para garantizar la vida y seguridad de las personas migrantes.

⁴² Relator especial de Migrantes de la ONU, 2008.

⁴³ Informe especial sobre secuestro de migrantes, CNDH, 2011.

⁴⁴ Mejía, José Gerardo, "Pactan 5 puntos para proteger a migrantes", El Universal, visible en: <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/705595.html>. Además de los argumentos anteriores, en 2010, posterior a la masacre de San Fernando, de agosto de 2010, el Estado había prometido reforzar el plan de seguridad para migrantes, pero meses después se da a conocer estos nuevos hechos violatorios en gravedad de derechos humanos

⁴⁵ Turati, Marcela, "Fosas de San Fernando: evidencias se vuelven humo", en Proceso, 22 de diciembre de 2012, visible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=328600>

	<p>➤ Se han cometido errores en el manejo, traslado e identificación de los cadáveres; la preservación de evidencias, la investigación y la protección a los dos sobrevivientes, lo cual provocó que la matanza permanezca impune, que no se conozca la verdad y que 12 cadáveres aún no sean identificados. (Recomendación 80/2013 CNDH)</p> <p>➤</p>		
--	--	--	--

Si bien, la Procuraduría General de la República emitió el *“CONVENIO de Colaboración para la identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León que se llevará a cabo por conducto de una Comisión Forense, que celebran la Procuraduría General de la República, el Equipo Argentino de Antropología Forense; el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador; el Comité de Familiares de Migrantes de El Progreso, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho; la Casa del Migrante de Saltillo, Coahuila; el Centro Diocesano de Derechos Humanos Fray Juan de Larios A.C.; la Asociación Civil Voces Mesoamericanas; la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala; la Asociación Misioneros de San Carlos Scalabrinianos en Guatemala, el Centro de Derechos Humanos Victoria Díez, A.C., y el Foro Nacional para la Migración en Honduras”*, publicado el 4 de septiembre de 2013, éste llega a destiempo, una vez que las violaciones graves a los derechos humanos fueron perpetradas en una primera fase, ya que éstas prevalecen en tanto persista la impunidad de los hechos criminales. La impunidad no sólo debe verse con relación al número de personas presas o averiguaciones previas instauradas, sino justamente, con la reparación del daño para las víctimas indirectas, la instauración de medidas de no repetición y la publicidad de información que garantice el derecho a la verdad de las víctimas y de la sociedad en general.

Estos casos, por su gran trascendencia, deben ser conocidos y supervisados por la sociedad mexicana, ya que representan no solamente graves delitos –también constitutivos de violaciones a

los derechos humanos— que se suscitaron en el ámbito temporal y espacial mexicano, sino que representan un *continuum* de violaciones graves a los derechos humanos que las personas que atraviesan el territorio nacional enfrentan continuamente. No puede decirse que es la primera vez que personas migrantes son vulneradas en su derecho y, por desgracia, el panorama y contexto para esta población está lejos de cambiar. Es también conocido que la población migrante es de las que más violaciones graves a sus derechos humanos reciente, no solamente en México, sino en muchas partes del mundo entero.⁴⁶

Por ello es necesario que la ciudadanía cuente con elementos claros para saber si sus gobiernos y el Estado con las instituciones correspondientes, están instaurando, adecuado, o creando políticas públicas en aras de garantizar el derecho de todas las personas, en especial en este caso, a quienes salen de sus países —generalmente de Centroamérica— para dirigirse a los Estados Unidos de América y encontrar un futuro más prometedor, además de que en algunos casos esto conlleva a la reunión de las familias, un derecho humano que también es protegido en el artículo 17 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Es en este ámbito de acción, de casos de notorio conocimiento y de evidente gravedad de violaciones a los derechos humanos como los que nos ocupan, en los que el Estado Mexicano, y más precisamente el INAI, tienen la oportunidad histórica de respetar el derecho de la ciudadanía para el acceso a la información pública. Como ya se ha dicho, el INAI sí tiene competencia para pronunciarse *prima facie* sobre el hecho consistente en si una averiguación previa versa o no sobre violaciones graves a derechos humanos, aunque exclusivamente para efectos de brindar o no acceso a la información solicitada, en este caso, de los asuntos de San Fernando y de Cadereyta.

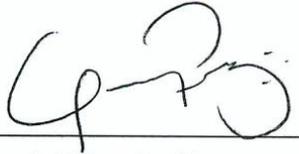
VI. Conclusiones

⁴⁶ “Este grupo de personas es víctimas de graves violaciones a sus derechos humanos durante su estancia, aseguramiento y repatriación. Aunado a lo anterior, tómese en cuenta que la mayoría de migrantes irregulares se trasladan en condiciones infrahumanas y de clandestinidad.

Es pertinente precisar que los Estados tienen la potestad soberana de regular sus fronteras, determinar sus políticas de migración y deportar a migrantes irregulares; nada de lo que aquí se diga debe entenderse en sentido contrario. Pero también es obligación de todo Estado proteger los derechos de cualquier persona que se encuentre bajo su jurisdicción.” Morales Sánchez, Julieta, “Derechos de los Migrantes en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, CNDH, 2012, México.

1. Conocer la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos y delitos de lesa humanidad no sólo garantiza los derechos a la verdad, a saber, procuración de justicia, garantía de no repetición y construcción de la memoria de la víctimas y sus familiares, también de la sociedad por las implicaciones de tales hechos suponen. Por ello es información preponderantemente de interés público y conlleva una fuerte presunción de transparencia.
2. El INAI al ser el órgano especializado designado por el Estado para garantizar la efectividad del derecho de acceso a la información, tiene la obligación de determinar si la información que pretende ser restringida por las autoridades gubernamentales es de interés público y por tanto es necesaria su divulgación.
3. Dado que la divulgación de la información relacionada con violaciones graves a los derechos humanos es de interés público y debe realizarse con la sola sospecha sin que se establezca su existencia por otra autoridad, el INAI tiene la facultad, en el ámbito de su competencia, de realizar un pronunciamiento *prima facie* de hechos relativos a presuntas violaciones graves a los derechos humanos para privilegiar el acceso a la información.
4. De conformidad con las facultades explícitas que confiere la Constitución al INAI, al pronunciarse *prima facie* para instruir la apertura de información relacionada con violaciones graves a derechos humanos, no invade competencias de otras autoridades sino que asume sus propias facultades en la materia para cumplir con los objetivos transparencia, rendición de cuentas, combate a la impunidad y corrupción.

Atentamente,



Haydeé Pérez Garrido
Directora de Fundar, Centro de Análisis e
Investigación



Gretchen Kuhner
por el
Colectivo Migraciones por las Américas



Manuel Silva Coache
Secretario Ejecutivo del Colectivo por la
Transparencia



Fernando Ríos
Secretario Ejecutivo de la Red Nacional de
Organismos Civiles de Derechos Humanos
"Todos los Derechos para Todas y Todos"

ANEXO 1

Sobre los Colectivos y Redes Firmantes

1. El **Colectivo Migraciones para las Américas** es una red conformada por más de 100 organizaciones ciudadanas sin fines de lucro y redes, de México, Estados Unidos y Centroamérica, que tenemos en común el trabajo en favor de los derechos humanos de la población migrante, sus familiares y comunidades.

Integrantes del Colectivo Migraciones para las Américas (COMPACTO):

American Civil Liberties Union (ACLU) San Diego and Imperial Counties; Agencia Familiar Binacional, AC (AFABI); Albergue de Migrantes Hermanos en el Camino; Albergue del Desierto; Albergue Manos Extendidas para los Necesitados, AC; Asamblea Popular de Familias Migrantes (APOFAM); Asociación Mexicana de Uniones de Crédito del Sector Social (AMUCSS); Association of Mexicans in North Carolina (AMEXCAN); Asociación Mexicana pro Naciones Unidas, AC; Babel Sur, Centro de Investigación Política y Alternativas Sociales, AC; Be Foundation, Derecho a la Identidad, AC; Coordinación de Migración de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP); Caridad Sin Fronteras, AC; Catholic Relief Services (CRS); Casa Refugiados, AC; Centro Bonó; Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes (CIDEHUM); Boca de Polen Red de Comunicadores; Casa del Migrante Casa Nicolás; CEMAC, AC; Centro Comunitario de Atención al Migrante y Necesitado (CCAMYN); Centro de Alternativas para el Desarrollo Social, AC (CADES); Centro de Apoyo al Trabajador Migrante; Centro de Asistencia para Refugiados (CEALP); Centro de Atención a la Familia Migrante Indígena (CAFAMI); Centro de Atención al Migrante (EXODUS); Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan, AC; Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, AC; Centro de Derechos Humanos y Asesoría a Pueblos Indígenas, AC (CEDHAPI); Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (Ciesas-Golfo); Centro de los Derechos del Migrante, Inc. (CDM); Centro de Apoyo Marista Al Migrante; Coalición Indígena de Migrantes de Chiapas (CIMICH); Coalición Pro Defensa del Migrante; Colectivo de Apoyo para las Personas Migrantes (COAMI); Colectivo Por Una Migración Sin Fronteras; Colectivo Transnacional Codetzio; Colectivo Ustedes Somos Nosotros; Colectivo Vía Clandestina; Comité de Derechos Humanos de Tabasco, AC (CODEHUTAB); Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos; Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos del Progreso; CONVIHIVE, AC; Comité Las Dignas; Derechos Humanos Integrales en Acción, AC (DHIA); Dignidad y Justicia en el Camino, AC (FM4-Paso Libre); El Diamante de Fuego, AC; El Rincón de Malinalco; Enlace Ciudadano de Mujeres Indígenas; Es por los Niños, AC; Espacio Migrante, AC; Estancia del Migrante González y Martínez, AC (EMGM); Estudios Fronterizos – Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM); Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM; Federación Zacatecana, AC (FEDZAC); Foro Migraciones (FM); Frente Indígena de Organizaciones Binacionales (FIOB); Frontera con Justicia, AC (Casa del Migrante de Saltillo); Fundación Isidro Fabela, AC; Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, AC (FJEDD); Fundación Cambia la Historia; Fundación

Comunitaria del Bajío; Fundación para el Desarrollo; **Fundar, Centro de Análisis e Investigación, AC**; Global Workers Justice Alliance (GWJA), Grupo de Trabajo de Política Migratoria (GTPM); Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, AC (GIMTRAP); Identidad Migrante Derechos Humanos; Help for Progress, Immigrant Initiative; Inclusión y Equidad, AC; Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES); Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, AC; Iniciativa Frontera Norte de México; Iniciativa Kino para la Frontera Norte; Inicativa Ciudadana y Desarrollo Social, AC (Incide Social); Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, AC (INEDIM); Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (ILSB); Instituto Jose Pablo Rovalo Azcué; Instituto Madre Assunta; Instituto Nacional de Salud Pública (INSP); Instituto para las Mujeres en la Migración, AC (IMUMI); Instituto para la Seguridad y la Democracia, AC (INSYDE); Instituto Salvadoreño del Migrante; Programa de Asuntos Migratorios del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (PRAMI- ITESO); Irapuato Vive, AC; Juventudes Indígenas y Afromexicanas en Conexión (JINACO); Jornaleros Safe; Mesa de Coordinación Transfronteriza-Migraciones y Género (MTMG); Mexicanos y Americanos Todos Trabajando, AC (MATT); Migración y Desarrollo, AC; Migrantes LGBT; Migrantólogos; Nosotras Somos tu Voz; Organización Binacional Aztlán; Por la Superación de la Mujer, AC; Red del Bajío en Apoyo al Migrante; Por un Chihuahua Libre y Sin temor; Prevención, Capacitación y Defensa del Migrante, AC (PRECADEM); Red de Mujeres del Bajío, AC y su centro CEREMUBA; Red Jesuita con Migrantes de ALC; Red Internacional de Migración y Desarrollo (RIMD); Red Mesoamericana de Mujer, Salud y Migración (RMMSM); Red Mexicana de Esfuerzos contra la Desertificación (RIOD-Mex); Red Mexicana de Líderes y Organizaciones Migrantes (Red Mx); Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales (RED MOCAF); Red de Desarrollo Sustentable; Red Nacional de Género y Economía (REDGE); Red Nicargüense de la Sociedad Civil para las Migraciones; Red Regional Verdad y Justicia; Respuesta Alternativa; Red para las Migraciones en Querétaro (RMQ); Salud Integral para la Mujer, AC (SIPAM); Ririki Intervención Social, SC; Servicio Jesuita Migrante (SJM); Sin Fronteras, IAP; Sistema Universitario Jesuita; Scalabrinianas Migrantes y Refugiados (SMR); Una mano amiga en la lucha contra el SIDA, AC; The United Food and Commercial Workers (UFCW); Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ); Universidad de Guadalajara (UdeG); Programa de Asuntos Migratorios - Universidad Iberoamericana (PRAMI-UIA, Cd. México); Programa de Asuntos Migratorios - Universidad Iberoamericana, Puebla (PRAMI-UIA, Puebla); Un Mundo una Nación; Voces Mesoamericanas Acción con Pueblos Migrantes, AC (VM-APM); Washington Office on Latin America (WOLA); Contracorriente A.C; Dra. Jill Anderson, Autora del libro, Los Otros Dreamers y colaboradora/investigadora con el Colectivo Los Otros Dreamers; Dra. Mónica Jacobo Suárez, Profesora Investigadora, CIDE/Programa Interdisciplinario sobre Política y Prácticas Educativas y; Mtra. Nancy Landa Hernández, Dreamer deportada y Activista.

2. La Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todas y Todas” (Red TDT) es grupo integral de derechos humanos que impulsa estrategias conjuntas para hacer más efectiva la defensa y promoción de todos los derechos humanos para todas las personas. Está conformado por 75 Organizaciones en 21 estados de la República mexicana.

Integrantes de la Red TDT:

Agenda LGBT (Estado de México); Alianza Sierra Madre, A.C. (Chihuahua); Asistencia Legal por los Derechos Humanos, A.C. (AsiLegal) (Distrito Federal); Asociación Jalisciense de Apoyo a los Grupos Indígenas, A.C. (AJAGI) (Guadalajara, Jal.); Bowerasa, A.C. “Haciendo Camino” (Chihuahua, Chih.); Casa del Migrante Saltillo (Saltillo, Coah.); Católicas por el Derecho a Decidir, A.C. (Distrito Federal); Centro “Fray Julián Garcés” Derechos Humanos y Desarrollo Local, A. C. (Tlaxcala, Tlax.); Centro de Apoyo al Trabajador, A.C. (CAT) (Distrito Federal); Centro de Derechos Humanos “Fray

Bartolomé de Las Casas”, A. C. (San Cristóbal de Las Casas, Chis.); Centro de Derechos Humanos Digna Ochoa, A.C (Tonalá, Chis.); Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vitoria O.P.”, A. C. (Distrito Federal); Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez”, A. C. (Distrito Federal); Centro de Derechos Humanos “Don Sergio” (Jiutepec, Mor.); Centro de Derechos Humanos “Fray Matías de Córdova”, A.C. (Tapachula, Chis.); Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan, A. C. (Tlapa, Gro.); Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (Chihuahua); Centro de Derechos Humanos de los Pueblos del Sur de Veracruz “Bety Cariño”, A.C. (Tatahuicapan de Juárez, Ver.); Centro de Derechos Humanos “Juan Gerardi”, A. C. (Torreón, Coah.); Centro de Derechos Humanos Paso del Norte (Cd. Juárez, Chih.); Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C. (León, Gto.); Centro de Derechos Indígenas “Flor y Canto”, A. C. (Oaxaca, Oax.); Centro de Derechos Humanos Toaltepeyolo (Orizaba, Veracruz); Centro de Derechos Indígenas A. C. (Bachajón, Chis.); Centro de los Derechos del Migrante (Distrito Federal); Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, A. C. (CEPAD) (Guadalajara, Jal.); Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL-DF) (Distrito Federal); Centro de Reflexión y Acción Laboral (CEREAL-Guadalajara) (Guadalajara, Jal.); Centro Diocesano para los Derechos Humanos “Fray Juan de Larios”, A.C. (Saltillo, Coah.); Centro Juvenil Generando Dignidad (Comalcalco, Tabasco); Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA) (Distrito Federal); Centro Mujeres (La Paz, BCS.); Centro Regional de Defensa de DDHH José María Morelos y Pavón, A.C. (Chilapa, Gro.); Centro Regional de Derechos Humanos “Bartolomé Carrasco”, A.C. (BARCA) (Oaxaca, Oax.); Ciencia Social Alternativa, A.C. KOOKAY (Mérida, Yuc.); Ciudadanía Lagunera por los Derechos Humanos, A.C. (CILADHAC) (Torreón, Coah.); Colectivo Educación para la Paz y los Derechos Humanos, A.C. (CEPAZDH) (San Cristóbal de Las Casas, Chis.); Colectivo contra la Tortura y la Impunidad (CCTI) (Distrito Federal); Comité Cerezo (Distrito Federal); Comité Cristiano de Solidaridad Monseñor Romero (Distrito Federal); Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos “Hasta Encontrarlos”(Distrito Federal); Comisión de Derechos Humanos y Laborales del Valle de Tehuacán, A.C. (Tehuacán, Pue.); Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, A.C. (COSYDDHAC) (Chihuahua, Chih.); Comisión Independiente de Derechos Humanos de Morelos, A. C. (CIDHMOR) (Cuernavaca, Mor.); Comisión Regional de Derechos Humanos “Mahatma Gandhi”, A. C. (Tuxtepec, Oax.); Comité de Defensa Integral de Derechos Humanos Gobixha A.C. (CODIGODH) (Oaxaca, Oax.); Comité de Defensa de las Libertades Indígenas (Palenque, Chis.); Comité de Derechos Humanos Ajusco (Distrito Federal); Comité de Derechos Humanos “Fr. Pedro Lorenzo de la Nada”, A. C. (Ocosingo, Chis.); Comité de Derechos Humanos “Sierra Norte de Veracruz”, A. C. (Huayacocotla, Ver.); Comité de Derechos Humanos de Colima, A. C. (Colima, Col.); Comité de Derechos Humanos de Comalcalco, A. C. (CODEHUOCO) (Comalcalco, Tab); Comité de Derechos Humanos de Tabasco, A. C. (CODEHUTAB) (Villahermosa, Tab); Comité de Derechos Humanos y Orientación Miguel Hidalgo, A. C. (Dolores Hidalgo, Gto.); Comité Sergio Méndez Arceo Pro Derechos Humanos de Tulancingo, Hgo A.C. (Tulancingo, Hgo.); El Caracol, A.C (Distrito Federal); Estancia del Migrante González y Martínez, A.C. (Querétaro, Qro.); Frente Cívico Sinaloense. Secretaría de Derechos Humanos (Culiacán, Sin.); Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (Distrito Federal); Indignación, A. C. Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (Mérida, Yuc.); Iniciativas para la Identidad y la Inclusión A.C. (INICIA) (San Cristóbal de Las Casas, Chis.); Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría, S.J. Universidad Iberoamericana- Puebla (Puebla, Pue.); Instituto Guerrerense de Derechos Humanos, A. C. (Chilpancingo, Gro.); Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (Distrito Federal); Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, A. C. (IMDEC) (Guadalajara, Jal.); Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente. Programa Institucional de Derechos Humanos y Paz (Guadalajara, Jal.); Mujeres Indígenas por la Conservación, Investigación y Aprovechamiento de los Recursos Naturales, A. C. (CIARENA) (Oaxaca); Oficina de Defensoría de los Derechos de la

Infancia A.C. (ODI) (Distrito Federal), Programa Universitario de Derechos Humanos. UIA –León (León, Gto.); Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ProDESC) (Distrito Federal); Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER) (Distrito Federal); Promoción de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PRODESCAC) (Estado de México); Respuesta Alternativa, A. C. Servicio de Derechos Humanos y Desarrollo Comunitario (San Luis Potosí); Servicio, Paz y Justicia de Tabasco, A.C. (SERPATAB) (Villahermosa, Tab.); Servicios de Inclusión Integral, A.C. (SEIINAC) (Pachuca, Hgo.); Tequio Jurídico A.C. (Oaxaca, Oax.)

3. El **Colectivo por la Transparencia** es un conjunto de organizaciones, que promueven y defienden la transparencia, la rendición de cuentas y el ejercicio del derecho de acceso a la información. Tiene como objetivos promover el perfeccionamiento de los marcos normativos y combatir los retrocesos en el mismo; así como el eficaz desempeño de los órganos garantes de la transparencia; fomentar el reconocimiento y ejercicio del derecho al acceso a la información como un derecho fundamental que se exprese en una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas de los siguientes actores: poderes de los distintos niveles de gobierno, organismos autónomos, organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, sindicatos, sector privado y medios de comunicación; contribuir a la mejor implementación de las leyes de transparencia, mediante diversas acciones para favorecer el cumplimiento de los sujetos obligados y lograr una articulación efectiva en torno a la agenda común que maneja el Colectivo, a través de una mayor organicidad, formación técnica y una comunicación fluida que posibilite un trabajo de mayor impacto.

Integrantes del Colectivo por la Transparencia:

Alianza Cívica; Alternativas y Capacidades; Centro Mexicano de Derecho Ambiental; Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS); Colectivo Ciudadanos por Municipios Transparentes (CIMTRA); Cultura Ecológica; DECA- Equipo Pueblo; Equis Justicia para las Mujeres; **Fundar, Centro de Análisis e Investigación**; Gente Diversa de Baja California; Gestión Social y Cooperación (GESOC); Información Accesible y Rendición de Cuentas (IARAC); Iniciativa Sinaloa; ONG Contraloría Ciudadana para la Rendición de Cuentas; Sonora Ciudadana y Visión Legislativa.