



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

En cumplimiento a la ejecutoria de amparo emitida el 1 de agosto de 2013 por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en el amparo en revisión número R.A. 105/2013, la cual confirma la sentencia de fecha 11 de febrero de 2013, dictada por la Juez Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, en los autos del juicio de amparo indirecto número 1111/2012-I promovido por la entonces recurrente, contra actos de este Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) y en términos del Acuerdo número ACT-PUB/21/08/2013.03 emitido por el Pleno de este Instituto el 21 de agosto de 2013, por virtud del cual se dejó sin efectos la resolución emitida por el propio Pleno de este Instituto el 20 de junio de 2012. Se procede a dictar la presente resolución con base en los siguientes:

## ANTECEDENTES

### Solicitud

---

1. El 6 de diciembre de 2011, la recurrente presentó una solicitud de acceso a información a la Procuraduría General de la República (PGR):

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

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

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

2. El 20 de enero de 2012, la PGR emitió una prórroga para dar respuesta a la solicitud de información.

### Respuesta

---

3. El 20 de febrero de 2012, la PGR respondió:

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

**"Reservada 12 años.**



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

"Motivo del daño por divulgar la información:

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

"**Ley**

"LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA GUBERNAMENTAL

"**Artículo y fracción**

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

"[...] (sic)

Como anexo a la respuesta la PGR, adjuntó:

**3.1.** Oficio SJA/DGAJ/1534/2012, del 16 de febrero de 2012, emitido por el director general de Asuntos Jurídicos, y dirigido a la recurrente:

"[...]

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

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

"**Artículo 40** fracción XXI de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

"**Artículo 5, 6 y 63** fracción XII de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

"**Artículo 16** del Código Federal de Procedimientos Penales.

"**Artículo 225** fracción XXVIII del Código Penal Federal.

"**Artículo 14** fracciones I y III de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

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

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



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

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

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

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

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

*"Asimismo, por lo que respecta a: '...2.-Versión Pública de la Averiguación del caso de la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando Tamaulipas del año 2010. Número de averiguación previa PGR/TAMS/MAT-III/2194/2010' (Sic), se confirma la clasificación de reserva de la información manifestada por la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo, a través de la Dirección General de Control de Averiguaciones Previas, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 14 fracciones I y III en relación con el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales."*

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

"[...] (sic)

## Recurso

---

4. El 7 de marzo de 2012, la recurrente interpuso recurso de revisión, e impugnó la respuesta de la PGR:

**"Acto que se recurre y puntos petitorios:** Se recurre la respuesta a la solicitud de acceso a la información número 0001700233811 la cual se me notificó el día 20 de febrero de 2012, mediante oficio SJAJ/DGJA/1534/2012, de fecha 16 de febrero de 2011 suscrito por el



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

Director General de Asuntos Jurídicos, el Lic. Juan Manuel Álvarez González, en la cual se clasifica la información que solicité como reservada, lo cual se acredita con la copia que se agrega como ANEXO 2 del presente recurso de revisión.

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

El archivo adjunto contiene:

**4.1. Escrito de la recurrente, del 7 de marzo de 2012:**

[...] ocurro ante este H. Instituto a fin de que, con fundamento en lo dispuesto en la fracción III, artículo 56 de la LFTAIPG, revoque la respuesta a la solicitud de información con número de folio 0001700233811, emitida por la Procuraduría General de la República, a través de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, mediante oficio SJAI/DGAJ/1534/2012 de fecha 16 de febrero de 2012, en tanto que clasifica la información solicitada por la que suscribe, como reservada [...]

[...]

**“IV. El acto que se recurre**

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

**“HECHOS**

[...]

**AGRAVIOS**

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

“La respuesta al punto dos de mi solicitud de información a solicitud con número de folio 000170023381 *‘Versión Pública de la Averiguación del caso de la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando Tamaulipas del año 2010. Número de averiguación previa PGR/TAMPS/MAT-III/2194/2010’*, emitida por la Dirección General de



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

Asuntos Jurídicos a través del oficio SJAI/DGAIJ/1534/2012 de fecha 16 de febrero de 2012, la cual niega el acceso a la averiguación previa PGR/TAMS/MAT-III/2194/2010 [...]

"[...]"

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

**"SEGUNDO. LA RESPUESTA AL PUNTO UNO DE MI SOLICITUD DE INFORMACIÓN CON NÚMERO DE FOLIO 0001700233811 VULNERA MI DERECHO A LA INFORMACIÓN CONSAGRADO EN EL ARTÍCULO 6º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL ARTÍCULO 13 DE LA CONVENCIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, TODA VEZ QUE NIEGA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN DE AVERIGUACIONES PREVIAS CONCLUIDAS INVOCANDO LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 14 FRACCIÓN I Y III DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL Y EL ARTÍCULO 16 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES.**

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

"[...]"

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

La respuesta a la solicitud de información por parte de la Procuraduría General de la República no se encuentra debidamente motivada [...]

"[...]"

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

**"PETITORIOS"**



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

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

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

**"TERCERO.** Se me otorgue la información solicitada.

"[...] (sic)

5. El 7 de marzo de 2012, se asignó el número **RDA 0791/12** al recurso de revisión y se turnó a la comisionada Jacqueline Peschard Mariscal, para efectos de lo establecido en el artículo 55, fracción I de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)*.

6. El 12 de marzo de 2012, se acordó la admisión del recurso de revisión interpuesto por la recurrente en contra de la PGR.

7. El 13 de marzo de 2012, se notificó tanto a la PGR como a la recurrente, la admisión del recurso de revisión<sup>1</sup>. A la PGR se le otorgó un plazo no mayor a siete días hábiles para que manifestara lo que a su derecho conviniera. A la particular también se le hizo saber su derecho a formular alegatos<sup>2</sup>.

### **Alegatos**

---

8. El 26 de marzo de 2012, se recibió en este Instituto el oficio SJAI/DGAJ/2872/2012, signado por el director general de Asuntos Jurídicos de la PGR y dirigido a la comisionada Jacqueline Peschard Mariscal:

"[...]

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

<sup>1</sup> La notificación se realizó mediante correo electrónico a la recurrente, y por la Herramienta de Comunicación a la PGR.

<sup>2</sup> A la fecha no se han recibido alegatos por parte del particular.



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

como ANEXO 2 del presente recurso de revisión, sin embargo, no formula ningún argumento que sea válido para arribar a tal conclusión.

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

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

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

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

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

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

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

“[...]” (sic)

9. El 9 de mayo de 2012, el Pleno de este Instituto emitió un acuerdo de ampliación del plazo para resolver el recurso de revisión, por un periodo igual al término previsto en la fracción V del artículo 55 de la LFTAIPG.

### Requerimiento de información (RIA) adicional a la PGR

10. El 15 de mayo de 2012, la comisionada Jacqueline Peschard Mariscal emitió un acuerdo mediante el cual requirió a la PGR:



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

"[...]"

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

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

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

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

"[...]"

11. El 17 de mayo de 2012, se notificó tanto a la PGR como a la recurrente, la ampliación del recurso de revisión<sup>3</sup>.

**Desahogo de PGR al RIA**

---

12. El 21 de mayo de 2012, la PGR remitió a este Instituto el oficio SJA/DGAJ/4893/2012, de 18 de mayo de 2012, mediante el cual atendió el RIA que se le notificó:

"[...]"

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

Averiguación Previa	Delitos	Fecha en que quedó firme el	Fundamento Jurídico
---------------------	---------	-----------------------------	---------------------

<sup>3</sup> La notificación se realizó mediante correo electrónico a la recurrente, y por la Herramienta de Comunicación a la PGR.



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

		NEAP*	
29/FEADLE/2010	Abuso de autoridad	16 enero 2012	Art. 137, fracción IV del CFPP
06/FEADLE/2011	Homicidio	26 de marzo de 2012	Art. 137, fracción V del CFPP

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

"[...]"

**"Delitos que se persiguen.**

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

**"Estado procesal de la averiguación.**

"En trámite

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

"No aplica

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

No aplica

"No omito manifestar que la información antes señalada se encuentra clasificada como reservada; [...]" (sic)

**Alcance de alegatos**

---

13. El 19 de junio de 2012, la PGR, mediante oficio sin número ni fecha, remitió a este Instituto un alcance a su oficio de alegatos:

"[...]"

"a) Inexistencia de omisión del estado en la investigación del delito.

"[...]"

"En el caso de los homicidios de San Fernando, Tamaulipas, el Estado no ha sido omiso toda vez que ha ejercitado acción penal contra cierto número de autores o partícipes en estos hechos, por los que se encuentra en trámite un proceso penal, y no por el hecho de



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

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

**“b) La posición de las víctimas en los homicidios de San Fernando Tamaulipas:**

[...]

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

[...]

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

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

[...]” (sic)

14. El 19 de junio de 2012, la PGR remitió a este Instituto el oficio SJA/DGAJ/5939/2012 signado por el director general de Asuntos Jurídicos y dirigido a la comisionada Jacqueline Peschard Mariscal, mediante el cual manifestó haber notificado a la particular la puesta a disposición de las versiones públicas de los “*No Ejercicios de la Acción Penal*” emitidos en las Averiguaciones Previas 29/FEDLE/2010 y 06/FEADLE/2011.

15. Anexo a su escrito la PGR, adjuntó correo electrónico de 19 de junio de 2012, emitido por la Unidad de Enlace y dirigido a la particular, el cual contiene el oficio número SJA/DGAJ/5938/2012, signado por el director general de Asuntos Jurídicos y dirigido a la recurrente, por el que hacen de su conocimiento que después de solicitar de nueva cuenta el pronunciamiento respecto a las Averiguaciones Previas 29/FEADLE/2010 y 06/FEADLE/2011 a la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Cometidos contra la Libertad de Expresión, ésta puso a disposición la versión pública de los “*No Ejercicios de la Acción Penal*” emitidos en las averiguaciones previas citadas con anterioridad, para que una vez que se realice el pago correspondiente le sean entregados.

### Resolución

16. El 20 de junio de 2012, el Pleno de este Instituto emitió resolución al recurso de revisión 0791/12, en la cual determinó confirmar la reserva invocada por la PGR,





Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

respecto de la averiguación previa del caso de San Fernando, Tamaulipas; con fundamento en el artículo 14, fracciones I y III de la LFTAIPG, en relación con el artículo 16 del *Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP)*.

Además, se determinó procedente confirmar la clasificación invocada por la PGR con fundamento en los artículos 14, fracciones I y III de la LFTAIPG, en relación con el artículo 16 del CFPP, respecto de los expedientes de las averiguaciones previas 29/FEADLE/2010 y 06/FEADLE/2011, con excepción de las resoluciones del no ejercicio de la acción penal, mismas que fueron puestas a disposición de la particular en versión pública.

Al efecto, se dispuso que la PGR hiciera entrega de las versiones públicas de los no ejercicios de la acción penal, testando los datos personales de los inculpados, las víctimas, sus familiares, testigos, y demás personas relacionadas con la averiguación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3, fracción II y 18, fracción II de la LFTAIPG.

17. El 29 de agosto de 2012, se notificó tanto a la PGR como a la recurrente, la resolución pronunciada dentro de los autos del expediente en que se actúa<sup>4</sup>, referida en el antecedente que precede.

## **Amparo**

---

18. El 18 de septiembre de 2012, la recurrente demandó el amparo y protección de la Justicia de la Unión ante los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, contra la resolución emitida por el Pleno del IFAI el 20 de junio de 2012, referida con antelación.

La demanda correspondiente se turnó al Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal y, una vez admitida a trámite, se le asignó el número de expediente 1111/2012-1.

19. El 25 de enero de 2013, la PGR envió a través de la Herramienta de Comunicación, la documentación relacionada con el cumplimiento de la resolución **RDA 0791/12**, consistente en:

---

<sup>4</sup> La notificación se realizó mediante correo electrónico a la recurrente, y por la Herramienta de Comunicación a la PGR.



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

- 19.1. Minuta de la reunión de trabajo celebrada el 18 de septiembre de 2012, en las oficinas de este Instituto, a las 11:00 horas, con la finalidad de verificar las versiones públicas de la documentación que fue puesta a disposición de la recurrente en cumplimiento al recurso de revisión RDA 0791/12.
- 19.2. Correo electrónico de 8 de octubre de 2012, emitido por la Dirección de Seguimiento a Resoluciones de este Instituto, dirigido a la Unidad de Enlace de la PGR, por el que se requiere remita las constancias que acrediten el cumplimiento a la resolución.
- 19.3. Correo electrónico de 7 de diciembre de 2012, emitido por la Unidad de Enlace de la PGR, dirigido a este Instituto, por el que remitió las constancias de entrega de la información otorgada en cumplimiento al recurso de revisión RDA 0791/12.

## **Sentencia de amparo**

---

20. El 11 de febrero de 2013, la Juez Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, dictó sentencia dentro del juicio de amparo número 1111/2012-1, en la que determinó otorgar el Amparo y Protección de la Justicia Federal a la recurrente, en virtud de que se demostró que el acto reclamado es violatorio de garantías, en atención a lo siguiente:

"[...]

"Ante tales premisas, se advierte que los Comisionados integrantes del Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, faltaron al principio de exhaustividad al no haberse pronunciado respecto del primer agravio planteado por la quejosa través de su escrito por el que interpuso recurso de revisión en contra de la respuesta a la solicitud de información número 0001700233811, sin que al efecto hayan expuesto los motivos y fundamentos que tuvieron para abstenerse de resolver dicho punto, por ende, la determinación reclamada el laudo es violatoria de las garantías consagradas en los artículos 16 y 17 constitucionales.

"En efecto, las resoluciones como las que aquí se impugnan, deberán estar fundadas y motivadas, además de resolver sobre la pretensión hecha valer por las partes, lo que implica que el examen exhaustivo de los puntos controvertidos.

"Por ende, se estima fundado el concepto de violación que se analiza, en el sentido de que la resolución de veinte de junio de dos mil doce, emitida por los Comisionados integrantes del Instituto Federal de Acceso a la información y Protección de Datos en los autos del expediente RDA 0791/12 de su índice, por la cual se resolvió el recurso de revisión interpuesto en contra de la respuesta a la solicitud de información número 0001700233811, no cumple con los principios de fundamentación, motivación y exhaustividad.



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

"Lo anterior se confirma, pues de un análisis comparativo entre el primer agravio expuesto por la hoy quejosa en su escrito de revisión y el considerando quinto de la resolución combatida, se desprende que en esta última nada dijo a la autoridad responsable sobre la propuesta de la recurrente en torno a que la negativa de acceso a la información de la averiguación previa PGR/TAMS/MAT-III/2194/2010, sustentada en las fracciones I y II del artículo 14 de la Ley federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, transgrede la excepción establecida en el último párrafo del primero de los numerales citados, así como el principio de máxima publicidad consagrado en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que al versar dicha averiguación sobre violaciones graves a derechos humanos, se le debe otorgar la información solicitada, sin que en el caso sean aplicables los supuestos de reserva a que aluden las fracciones primeramente referidas.

"En efecto, la autoridad responsable se limita a realizar un análisis sobre la procedencia de la clasificación invocada por la Procuraduría General de la República respecto de la averiguación previa PGR/TAMS/MAT-III/2194/2010, en relación con las causales de reserva previstas en las fracciones I y II del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sin precisar en su caso, si la causa de excepción invocada por la quejosa cobra vigencia o en su defecto, exponer las razones por las cuales no se aborda su estudio.

"Así las cosas, a través de la resolución reclamada se omite dar puntual respuesta a cada uno de los agravios que hizo valer la hoy quejosa a través de su escrito por el que interpuso recurso de revisión en contra de la respuesta a su solicitud de información número 0001700233811.

"En esas condiciones, al haberse demostrado que el acto reclamado es violatorio de garantías, se impone **conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal** solicitados, para el efecto de que el Instituto Federal de Acceso a la información y Protección de Datos, **deje insubsistente** la resolución de veinte de junio de dos mil doce, dictada en el recurso de revisión con número de expediente RDA 0791/12, en la que confirmó la clasificación de la información solicitada a la Procuraduría General de la República en relación con la averiguación previa PGR/TAMS/MAT-III/2194/2010, y con libertad de jurisdicción emita otra subsanando las omisiones que quedaron precisadas en el presente fallo, con lo que quedará cumplida la presente sentencia. Es de citarse por su aplicación la jurisprudencia número 2ª./J.33/99, de rubro y texto siguientes:

**"SENTENCIAS DE AMPARO. ALCANCE DE SUS EFECTOS ANULATORIOS CUANDO OTORGA LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL, POR UNA VIOLACIÓN DE CARÁCTER FORMAL, RESPECTO DE LA RESOLUCIÓN DE UN RECURSO ADMINISTRATIVO. [...]"**

"Por lo expuesto, fundado y con apoyo además en los artículo 1º, fracción I, 76, 77, 78, 155, 192 y demás relativos y aplicables de la Ley de amparo, se

**"RESUELVE:**



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

“ÚNICO. La Justicia de la Unión ampara y protege a [...], en relación con el acto y autoridad que precisados quedaron el en considerando tercero de esta sentencia, por los motivos y para los efectos precisados en el último considerando de la misma.

“Notifíquese personalmente a la parte quejosa.

“Así lo resolvió y firma **Jesicca Villafuerte Alemán**, Juez Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, asistida por el Secretario **Juan de Dios García Munguía**, con quien actúa y da fe, hasta el día de hoy once de febrero de dos mil trece, [...]” (sic)

### Amparo en revisión

---

21. El 1 de agosto de 2013, el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito emitió resolución dentro del Recurso de Amparo en Revisión número R.A. 105/2013, en la que se determinó:

[...]

“Los anteriores argumentos son **inoperantes**:

“Como se dio noticia en párrafos precedentes, en el fallo combatido se consideró que el acto reclamado no se pronunció en relación con el tema planteado en el primer agravio del recurso administrativo, consistente en que se actualizaba la excepción prevista en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, conforme a la cual en la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o en el caso de delitos de lesa humanidad no es aplicable la reserva que establecen -entre otras- las fracciones I y III del propio precepto, así como el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales. Ello porque no se precisó si la causa de excepción invocada por la solicitante de información cobraba vigencia, así como que tampoco se expusieron -en su caso- las razones por las cuales no se abordaba el estudio de ese tema.

“En consecuencia, se concedió el amparo y la protección de la Justicia Federal solicitados, para el efecto de que el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, dejara insubsistente la resolución de veinte de junio de dos mil doce, dictada en el recurso de revisión con número de expediente RDA 0791/12, en la que confirmó la clasificación de la información solicitada a la Procuraduría General de la República en relación con la averiguación previa PGR/TAMS/MAT-III/2194/2010 y, con libertad de jurisdicción, emitiera otra subsanando la omisión precisada.

“En ese orden de ideas, en ninguna parte del fallo recurrido se determinó que:

“a) La responsable nada hubiera dicho sobre la propuesta de la recurrente en torno a la negativa de acceso a la información de la averiguación previa PGR/TAMS/MAT-



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

III/2194/2010 (lo que se concluyó fue que si hubo pronunciamiento, pero que éste no incluyó el tópico planteado en el primer agravio del recurso administrativo).

"b) El asunto se tratara de una averiguación sobre violaciones graves a derechos humanos y, por tanto, si se actualizaba o no la excepción prevista en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (lo que se determinó fue que la responsable, con libertad de jurisdicción, debía resolver si el asunto se ubicaba en la hipótesis de excepción de mérito o, en su caso, exponer las razones por las cuales no se abordaría el estudio de ese tópico).

"c) En la especie hubiera operado un supuesto para suplir la deficiencia de la queja argumento que se declaró fundado se propuso expresamente por la quejosa en el tercer concepto de violación de la demanda de amparo).

"Por tanto, la inoperancia anunciada deriva de que, en función de lo resuelto en la sentencia que se analiza y los efectos para los cuales se concedió el amparo, no se determinó si era procedente conceder la solicitud de información que realizó la quejosa, ni si en el caso se estaba en presencia de un asunto que versara sobre violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, así como tampoco que había operado en la especie motivo para suplir la deficiencia de la queja.

"Además, se dejó en libertad a la responsable para que, en caso de que estimara que había razones por las cuales no pudiera abordar el motivo de disenso que le fue propuesto, así lo expresara en forma fundada y motivada.

"En consecuencia, los correlativos argumentos devienen inoperantes, al referirse a consideraciones que no se formularon en el fallo recurrido.

"Son aplicables a lo anterior, las jurisprudencias 1a./J. 26/2000 y 3a./J. 16/91, aprobadas por la Primera y -otrora- Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubros y textos son:

**"AGRAVIO INOPERANTE DE LA AUTORIDAD, SI A TRIBUYE A LA SENTENCIA RECURRIDA ARGUMENTO AJENO Y SE LIMITA A COMBATIR ÉSTE. [...]**

**"AGRAVIOS EN LA REVISIÓN. SON INOPERANTES CUANDO SE DIRIGEN A COMBATIR CONSIDERACIONES LEGALES QUE NO SE FORMULARON EN LA SENTENCIA RECURRIDA. [...]**

"Ante lo infundado e inoperante de los agravios propuestos por las recurrentes, se impone confirmar la sentencia recurrida.

"[...]

"Por lo expuesto y fundado se resuelve:

**"PRIMERO.** Se **CONFIRMA** la sentencia recurrida.





Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

**"SEGUNDO.** La justicia de la Unión **AMPARA y PROTEGE A [...]**, en los términos establecidos en el último considerando de la sentencia recurrida.

**"TERCERO.** Se declara **SIN MATERIA** el recurso de adhesiva interpuesto por la quejosa, de conformidad con lo señalado en el último considerando de esta ejecutoria.

"Notifíquese; con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido, el cual es susceptible de depuración, conforme a lo que se establece en el Acuerdo General Conjunto Número 2/2009, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, así como en el Manual para la organización de los archivos judiciales resguardados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, edición Diciembre de 2012.

"Así, lo resolvió el Decimocuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, por unanimidad de votos de las Magistradas: Rosa Elena González Tirado (Presidenta), Norma Luda Piña Hernández y el Magistrado Salvador Mondragón Reyes, (Ponente).

"[...]" (sic)

### Reposición del procedimiento

**22.** El 21 de agosto de 2013, el Pleno de este Instituto emitió el Acuerdo ACT-PUB/21/08/2013.03 por medio del cual dejó sin efectos la resolución de fecha 20 de junio de 2012, pronunciada dentro del expediente en que se actúa, en estricto acatamiento a la ejecutoria emitida en sesión de 1 de agosto de 2013, por el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito mencionada en el antecedente que precede, con la finalidad de que se repusiera el procedimiento, en cumplimiento de la ejecutoria de referencia.

**23.** El 21 de agosto de 2013, el Pleno de este Instituto emitió el Acuerdo ACT-PUB/21/08/2013.04.07, por medio del cual aprobó que el expediente del recurso de revisión **RDA 0791/12 BIS**, fuera returnado. En este tenor, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 55, fracción I de la LFTAIPG, se turnó el expediente del recurso de revisión de mérito al comisionado ponente, Gerardo Laveaga Rendón.

**24.** El 27 de agosto de 2013, el comisionado ponente acordó la celebración de una audiencia de acceso a la información clasificada como reservada y la notificó a la PGR.



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

**25.** El 28 de agosto de 2013, tuvo verificativo la audiencia de acceso celebrada por el comisionado ponente y la PGR, en las oficinas de ésta última, y de la cual derivó la siguiente acta circunstanciada:

"[...]"

"La PGR exhibió al comisionado ponente, copia de las constancias que integraron la indagatoria PGR/TAMPS/MAT-III/2194/2010, relacionada con la masacre de San Fernando, Tamaulipas.

"El documento se integra en un total de 17 tomos, más 4 anexos; y obra en un total de 10,000 fojas aproximadamente.

"Una vez abierto el acceso a la información, la PGR formuló al respecto, las manifestaciones siguientes:

"El Ministerio Público antes referido, manifestó que dentro del expediente de referencia, no obra constancia alguna de un pronunciamiento, por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, o de cualquier otra autoridad competente, en el sentido de que los hechos investigados, hayan constituido violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

"Asimismo, la PGR manifestó que toda vez que la averiguación previa, actualmente se encuentra consignada, normativamente no tienen obligación alguna de conservar una copia adicional de las actuaciones. Lo anterior en virtud de que concluida la investigación del Ministerio Público, se remiten las actuaciones originales y el duplicado, al Poder Judicial de la Federación, para el ejercicio de la acción penal, de conformidad con el artículo 17 del Código Federal de Procedimientos Penales.

"No obstante lo anterior y de manera extraordinaria, fueron conservadas parte de las constancias, las cuales contienen información de carácter sensible cuya revelación pondría en riesgo la seguridad de testigos, víctimas y demás personas relacionadas con la indagatoria.

"Acto seguido, el comisionado ponente devolvió a los representantes de la PGR toda la información que le fue exhibida, sin conservar documento alguno.

**"ACUERDOS**

**"Primero.** Téngase por presentada a la PGR y por efectuadas sus manifestaciones, para todos los efectos legales a que haya lugar.-----

**"Segundo.** Téngase por devuelta a la PGR, en este acto, toda la documentación reservada que fue presentada, sin quedar copia alguna en los archivos de este instituto.-----



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

"Tercero. Siendo las 20:00 horas del día de su inicio, se declara concluida la comparecencia de la PGR, firmando los que en ella participaron para todos los efectos legales a que haya lugar.-----"

"[...]"

**CONSIDERANDOS**

**PRIMERO. Competencia**

El Pleno del IFAI es competente para conocer del asunto, de conformidad con lo previsto en los artículos 37, fracción II, 49, 50 y 55, fracciones I, II y V de la LFTAIPG; 88 y 89 del *Reglamento de la LFTAIPG*; 15, fracciones I y III y 21, fracciones III y IV del *Reglamento Interior del IFAI*, y 2, 3 y 4 del *Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*.

**SEGUNDO. Litis**

La particular solicitó a la PGR lo siguiente:

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

La PGR, a través de la FEADLE y la Dirección General de Control de Averiguaciones Previas, respondió que la información se encuentra clasificada como reservada, con fundamento en las fracciones I y III del artículo 14 de la LFTAIPG, en relación con el artículo 16 del CFPP. El Comité de Información de la PGR confirmó la clasificación invocada por dichas unidades administrativas.

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

- Por lo que hace a la averiguación previa del caso de la masacre en San Fernando Tamaulipas, señaló que la PGR violó su derecho de acceso a la información ya que se debe favorecer el principio de máxima publicidad; además, agregó, de que en el último párrafo del artículo 14 de la LFTAIPG prevé que no





Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

se podrán invocar las reservas a las que se refiere el mismo artículo cuando la información verse en hechos que sean constitutivos de violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

- Respecto a las últimas dos averiguaciones previas concluidas radicadas en la FEADLE, señaló que la PGR violó su derecho de acceso a la información, en virtud de que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha señalado en la Tesis 1ª CCXVI/2009 que *“la libertad de expresión y el derecho a la información son derechos funcionalmente centrales en un estado constitucional y tienen una doble faceta; por una lado, aseguran a las personas esenciales para el despliegue de su autonomía y, por otro, gozan de una vertiente pública, colectiva o institucional que los convierte en piezas básicas para el adecuado funcionamiento de la democracia representativa”*.
- Por su parte, añadió la recurrente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en la opinión consultiva OC-5/85 precisó que la libertad de expresión es un elemento fundamental sobre el cual se basa la existencia de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública, añadió. Es también, agregó la particular, *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales y, en general, quienes deseen influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, concluyó la particular, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opciones esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.
- Arguyó la recurrente, que la jurisprudencia internacional, a través de la resolución al caso Claude Reyes de la CIDH, del 19 de septiembre de 2006, ha definido los lineamientos para considerar válidas las excepciones al derecho a la información:
  - a. Que sean necesarias para la sociedad democrática, y
  - b. Que las restricciones estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo, es decir, que la restricción sea proporcional al interés que la justifica y que sea conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo.
- Aun cuando en la legislación interna como en la internacional se consideran excepciones al derecho de acceso a la información, las mismas únicamente deben invocarse cuando se compruebe que efectivamente la divulgación de la



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

información solicitada en el caso concreto puede caer en alguno de estos dos supuestos, siempre basando su respuesta en el principio de máxima publicidad.

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

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

1. Ahora bien, se formuló un RIA a la PGR para que precisara, respecto de las dos últimas averiguaciones previas concluidas radicadas en la FEADLE, lo siguiente:
  - a. Números de averiguaciones previas;
  - b. Delitos que se persiguen;
  - c. En caso de haberse dictado el no ejercicio de la acción penal, la fecha en que ésta quedó firme, así como que informara por qué fracción del artículo 137 del CFPP se decretó, y
  - d. Si tiene conocimiento de alguna resolución de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) sobre el particular.
2. Asimismo, para que proporcionara respecto de la averiguación previa de la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando, Tamaulipas del 2010, lo siguiente:
  - a. Número de averiguación previa;
  - b. Delitos que se persiguen;
  - c. Estado procesal de la averiguación;
  - d. En caso de haberse dictado el no ejercicio de la acción penal, la fecha en que ésta quedó firme, así como que informara por qué fracción del artículo 137 del CFPP se decretó, y
  - e. Si tiene conocimiento de alguna resolución de la CNDH o de alguna Comisión estatal de derechos humanos sobre el particular.



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

En respuesta al RIA, la PGR, por lo que hace al punto número 1 del requerimiento, relativo a las últimas averiguaciones previas concluidas radicadas en la FEADLE, proporcionó el siguiente cuadro:

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

Asimismo, mencionó que **no** existe recomendación alguna por parte de la CNDH, relacionados con las indagatorias en comento.

Por lo que respecta al punto número 2 del requerimiento, en relación a la averiguación previa en el caso de San Fernando, precisó la PGR que los delitos que se persiguen son los de delincuencia organizada; homicidio calificado; privación ilegal de la libertad en su modalidad de causar daño; corrupción de personas menores de dieciocho años, y homicidio con modificativa agravante de ventaja, en grado de tentativa. Agregó el sujeto obligado que la averiguación está en trámite y que desconoce si a la fecha del desahogo, la CNDH o alguna comisión estatal, hubiere intervenido en el caso.

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

- Para considerar que un hecho constituye grave violación a los derechos humanos es necesario ponderar el grado de frecuencia, generalización y sistematización de los actos, el grado de involucramiento directo o no de los agentes del Estado y el grado de impunidad de los perpetradores.
- Un hecho constituye violación a los derechos humanos cuando los actos sobre una persona o núcleo social son de carácter repetitivo. No lo son cuando se ejecutan en un solo acto.
- Es necesario además que los actos provengan de agentes del Estado, en forma directa o a través de terceros, pero que exista nexo entre quien lo comente y el agente estatal.
- No son violaciones graves, los delitos considerados como tales por el Código Penal.



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

- Las violaciones graves a derechos humanos pueden ser por conductas positivas o negativas; en este último caso, por contubernio, dolo o mediante negligencia. Pero en ambos casos debe existir vínculo entre la omisión del agente del Estado realice con la conducta que se considere como violación grave a derechos humanos.
- En el sistema jurídico mexicano, la declaración de grave violación a los derechos humanos está reservada al Poder Judicial de la Federación (PJF). Lo anterior, de conformidad con las tesis: *"DERECHOS HUMANOS, LOS TRATADOS INTERNACIONALES SUSCRITOS POR MÉXICO SOBRE LOS. ES POSIBLE INVOCARLOS EN EL JUICIO DE AMPARO AL ANALIZAR LAS VIOLACIONES A LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES QUE IMPLIQUEN LA DE AQUÉLLOS"* y *"VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LAS INVESTIGA."*
- En el ámbito internacional solo la CIDH o la Corte Penal Internacional (CPI) están facultadas para realizar esta declaración.
- En su defecto, agregó la PGR, en la etapa de investigación será el Ministerio Público de la Federación (MPF) quien realice la determinación. Por lo que no es posible que otra autoridad haga esta declarativa debido a que no está contemplada dicha figura en la legislación nacional.
- Para reforzar lo anterior, invoca parte de la resolución que emitió la Primera Sala de la SCJN en el amparo en revisión 168/2011.
- Como consecuencia de lo anterior, el IFAI no debe invadir la esfera de competencia de otras autoridades. Sino que debe circunscribirse a la determinación de la autoridad investigadora correspondiente.
- Por lo anterior, manifestó la PGR, si no se ha determinado que ha participado uno o varios agentes del Estado, no es posible someter la averiguación previa a la regla excepcional, dado que son particulares los que han cometido el homicidio.
- En el ámbito de la justicia penal, dijo el sujeto obligado, no es posible que se le pueda atribuir omisión al estado por no haber evitado la comisión de delitos. Lo que no es ordinario es que una vez que se cometen los órganos del estado no realicen las funciones con eficiencia y eficacia para investigar y determina autores o partícipes a través del proceso penal.



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

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

Ahora bien, con motivo de un alcance adicional, el sujeto obligado puso a disposición de la peticionaria, en versión pública, las resoluciones de no ejercicio de la acción penal respecto de las averiguaciones previas 29/FEDLE/2010 y 06/FEADLE/2011. Y, de conformidad con ello, solicitó el sobreseimiento el presente recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 58, fracción IV de la LFTAIPG.

Al respecto, la fracción IV del artículo 58 de la LFTAIPG prevé que procede sobreseer el recurso de revisión cuando el sujeto obligado modifique su respuesta de tal forma que el recurso quede sin materia.

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

Aunado a lo anterior, la PGR señaló que proporcionaría versiones públicas de dichas resoluciones. Por lo que se estima necesario que se determine si es procedente su entrega.

Una vez seguidos los trámites correspondientes, en sesión del 20 de junio de 2012, el Pleno dictó la resolución correspondiente en el recurso de revisión de mérito, determinando **confirmar** la reserva de la averiguación previa PGR/TAMPS/MAT-III/2194/2010; consideró que se actualizaron los supuestos de reserva previstos por las fracciones I y III del artículo 14 de la LFTAIPG, en relación con el artículo 16 del CFPP.



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

Adicionalmente, el Pleno determinó procedente **confirmar** la clasificación invocada por la PGR con fundamento en las fracciones I y III del artículo 14 de la LFTAIPG, en relación con el artículo 16 del CFPP; esto, respecto de los expedientes de las averiguaciones previas 29/FEADLE/2010 y 06/FEADLE/2011, con excepción de las respectivas resoluciones del no ejercicio de la acción penal, mismas que fueron puesta a disposición de la particular en versión pública, testando los datos personales de los inculpados, las víctimas, sus familiares, testigos, y demás personas relacionadas con la averiguación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3, fracción II y 18, fracción II de la LFTAIPG.

Inconforme con lo anterior, la recurrente presentó un amparo ante los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal; ante los cuales adujo que la resolución al recurso de revisión RDA 0791/12 del IFAI violó sus garantías individuales previstas en los artículos 1, 6, 14, 16 y 17 de la CPEUM.

Una vez desahogadas las actuaciones correspondientes al juicio de amparo indirecto que fue radicado en el Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, el 11 de febrero de 2013, se dictó sentencia:

- Se consideró que el IFAI faltó al principio de exhaustividad previsto en el artículo 17 de la CPEUM, al no haberse pronunciado respecto del primer agravio planteado por la recurrente, sin haber mediado una debida fundamentación y motivación para abstenerse de resolver dicho punto.
- El agravio esgrimido por la recurrente hizo alusión de manera exclusiva, a la negativa de acceso a la información de la averiguación previa PGR/TAMS/MAT-III/2194/2010, en el sentido de que era aplicable la causal de excepción a la reserva de la información prevista en el último párrafo del artículo 14 de la LFTAIPG.
- El IFAI limitó su análisis a la procedencia de la clasificación invocada por la PGR, en relación con las causales de reserva previstas en las fracciones I y III del artículo 14 de la LFTAIPG; sin precisar, en su caso, si la causa de excepción invocada por la recurrente resultaba aplicable o, en su defecto, sin exponer las razones por las cuales no se abordó dicho estudio.
- En tal virtud, determinó el juzgador, se otorgó el amparo y protección de la justicia federal a la recurrente, para el efecto de que el IFAI dejara insubsistente



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

la resolución controvertida y emitiera otra en la que, con libertad de jurisdicción, se subsanaran las omisiones señaladas.

Contra la sentencia de referencia, se promovió un recurso de revisión por el IFAI y la PGR, ante el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; el cual, una vez analizado y desahogado, determinó **confirmar** la sentencia emitida por la Juez Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal.

Una vez notificadas las sentencias de referencia, el IFAI mediante acuerdo del Pleno ACT-PUB/21/08/2013.03 del 21 de agosto de 2013, dejó **sin efectos** la resolución del 20 de junio de 2012, para el recurso de revisión RDA 0791/12, interpuesto contra la respuesta de la PGR. Asimismo, mediante acuerdo del Pleno ACT-PUB/21/08/2013.04.07, de la misma fecha, se aprobó por unanimidad que el expediente RDA 0791/12 fuera returnado al comisionado ponente, Gerardo Laveaga Rendón.

Posteriormente, el comisionado ponente celebró una audiencia de acceso a la información reservada con la PGR, derivado de la cual se hizo constar un acta:

- La PGR exhibió al comisionado ponente copia de las constancias que integraron la indagatoria PGR/TAMPS/MAT-III/2194/2010, relacionada con la masacre de San Fernando, Tamaulipas.
- El documento se integra en un total de 17 tomos, más 4 anexos; y obra en un total de 10,000 fojas aproximadamente.

Una vez abierto el acceso a la información, la PGR formuló las manifestaciones siguientes:

- El sujeto obligado manifestó que, dentro del expediente de referencia, **no** obra constancia alguna de un pronunciamiento por parte de la CNDH, o de cualquier otra autoridad competente, en el sentido de que los hechos investigados hayan constituido violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.
- Asimismo, la PGR puntualizó que toda vez que la averiguación previa PGR/TAMPS/MAT-III/2194/2010 actualmente se encuentra consignada, normativamente no tienen obligación alguna de conservar una copia adicional de las actuaciones. Lo anterior en virtud de que concluida la investigación del MPF, se



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

remiten las actuaciones originales y el duplicado, al PJF para el ejercicio de la acción penal, de conformidad con el artículo 17 del CFPP.

- No obstante lo anterior, el sujeto obligado manifestó que de manera extraordinaria fueron conservadas parte de las constancias; las cuales contienen información de carácter sensible cuya revelación pondría en riesgo la seguridad de testigos, víctimas y demás personas relacionadas con la indagatoria.

Por lo expuesto, en la presente resolución se analizará:

- a. La procedencia la clasificación invocada por la PGR, con fundamento en las fracciones I y III del artículo 14 de la LFTAIPG, respecto de la averiguación previa PGR/TAMPS/MAT-III/2194/2010, y
- b. Si resulta procedente la entrega de las resoluciones del no ejercicio de la acción penal, respecto de las averiguaciones previas 29/FEDLE/2010 y 06/FEADLE/2011.

**TERCERO. Normatividad**

**a. PGR**

La CPEUM establece:

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

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

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

"[...]"

"**Artículo 102.**

"**A.** La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

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

[...]

De conformidad con estos preceptos constitucionales, la investigación y persecución de los delitos corresponde exclusivamente al MPF; el cual está presidido por el Procurador General de la República.

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

A su vez, la *Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LOPGR)* prevé:

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

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

“A) En la averiguación previa:

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

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



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

"[...]"

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

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

"[...]"

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

"[...]"

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"[...]"

"B) Ante los órganos jurisdiccionales:

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



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

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

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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

“I. Subprocuradores;

[...]

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

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

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

“El Procurador General de la República, de conformidad con las disposiciones presupuestales, podrá crear unidades administrativas especializadas distintas a las previstas en el reglamento de esta ley, para la investigación y persecución de géneros de delitos y para el ejercicio de la función ministerial, policial y pericial, atendiendo a las necesidades del



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

servicio, así como fiscalías especiales para el conocimiento, atención y persecución de delitos específicos que por su trascendencia, interés y características así lo ameriten.

"[...]"

Adicionalmente, la *Ley Federal contra la Delincuencia Organizada (LFCDO)* dispone:

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

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

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

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

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

"[...]"

Posteriormente, el *Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República*<sup>5</sup> señala:

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

"[...]"

<sup>5</sup> Diario Oficial de la Federación, 23 de julio de 2012.





Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

**“Artículo 3.** Para el cumplimiento de los asuntos de la competencia de la Procuraduría, de su Titular y del Ministerio Público de la Federación, contará con las unidades administrativas y órganos desconcentrados siguientes:

“[...]”

**“A) Subprocuradurías:**

**“II.** Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo;

**“III.** Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada;

“[...]”

**“H) Direcciones Generales:**

“[...]”

**“VII.** Dirección General de Control de Averiguaciones Previas;

“[...]”

**“Artículo 14.** Al frente de cada Subprocuraduría habrá un Subprocurador, quien será nombrado en términos del artículo 18 de la Ley Orgánica y tendrá las facultades siguientes:

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

“[...]”

**“IV.** Organizar, coordinar, dirigir y evaluar las unidades administrativas que le estén adscritas;

**“V.** Acordar con el Procurador el despacho de los asuntos de su competencia, así como las políticas, estrategias y líneas de acción, para combatir los delitos materia de su competencia;

“[...]”

**“VIII.** Las demás que, en cada caso, les confieran otras disposiciones o el Procurador.

“[...]”

**“Artículo 16.** La Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada es la unidad especializada a que se refiere el artículo 8 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, y tendrá las facultades que dicho ordenamiento le confiere.



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud: Procuraduría General de la República  
Folio: 0001700233811  
Expediente: RDA 0791/12 BIS  
Comisionado ponente: Gerardo Laveaga Rendón

“Esta Subprocuraduría contará con unidades especializadas y un cuerpo técnico de control que además de las funciones a que se refiere el artículo 8, párrafo segundo, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, ejecutará las intervenciones de comunicaciones privadas.

[...]

**Artículo 54.** Al frente de la Dirección General de Control de Averiguaciones Previas habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

“I. Realizar la supervisión y auxilio técnico jurídico de las Delegaciones en el desarrollo de las acciones en materia de integración de las averiguaciones previas y el ejercicio de la acción penal, bajo una estrategia integral de actuación de la Procuraduría, con base en las normas aplicables y los criterios institucionales;

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

“IV. Establecer los sistemas de registro, control estadístico y seguimiento de las averiguaciones previas a cargo de las Delegaciones, conformidad con el marco estratégico de gestión, y proponer estrategias y acciones tendentes a mejorar la procuración de justicia federal;

[...]

*El Acuerdo del Procurador General de la República, por el que se crea la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión, la cual se adscribe a la Oficina del Procurador General de la República, y se establecen sus funciones<sup>6</sup> a su vez señala:*

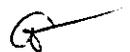
[...]

**“CONSIDERANDO**

[...]

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

<sup>6</sup> [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5150640&fecha=05/07/2010](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5150640&fecha=05/07/2010)





Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

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

[...]

**“ACUERDO**

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

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

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

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

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

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

**“II.** Ejercer la facultad de atracción de los delitos del orden común en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;

**“III.** Coordinar a los agentes del Ministerio Público de la Federación designados para investigar y perseguir los delitos competencia de la Fiscalía y en las delegaciones de la Procuraduría, pudiendo en su caso concentrar las investigaciones que se consideren procedentes;

**“IV.** Autorizar las determinaciones de incompetencia, acumulación y separación de las averiguaciones previas y, previo dictamen del Agente del Ministerio Público de la Federación Auxiliar del Procurador, la reserva y en definitiva el no ejercicio de la acción penal.



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

Tratándose del no ejercicio de la acción penal deberá notificarse de conformidad con las disposiciones aplicables;

“V. Realizar la sistematización y explotación de la información contenida en las averiguaciones previas y procesos respectivos, con el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia, así como todas las áreas que correspondan en la Procuraduría;

“VI. Solicitar la información relativa al sistema bancario y financiero a que se refiere el artículo 180 del Código Federal de Procedimientos Penales;

“VII. Coordinarse con las unidades administrativas u órganos desconcentrados que procedan, para brindar a las víctimas u ofendidos en los asuntos de su competencia, las garantías que en su favor otorga el artículo 20, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás normas relacionadas;

“VIII. Coordinarse con las instituciones de procuración de justicia de los estados y del Distrito Federal, en términos de los Convenios de Colaboración celebrados en el seno de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, a fin de colaborar, auxiliar y en su caso, asistir a las autoridades locales en la investigación de los ilícitos materia del presente Acuerdo;

“IX. Establecer mecanismos de coordinación y de interrelación con otras áreas de la Procuraduría, para el óptimo cumplimiento de las funciones que le corresponden;

“X. Promover una cultura de prevención del delito, de respeto y difusión de los derechos relacionados con la libertad de expresión y a la información, fundamentalmente dirigido esto, a proteger la seguridad de los comunicadores;

“XI. Dar seguimiento a las acciones de la Institución relacionadas con la protección al ejercicio del periodismo e informar de ello al Procurador y a las asociaciones profesionales internacionales y nacionales de periodistas mediante los mecanismos de concertación que al efecto se establezcan, y

“XII. Las demás que le encomiende el Procurador General de la República.  
Para el ejercicio de sus funciones, la Fiscalía contará con un área de averiguaciones previas, cuyo Titular será Agente del Ministerio Público de la Federación.

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

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



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

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

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

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

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

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

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

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

#### "TRANSITORIOS

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

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

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



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

"[...]"

Conforme a la normatividad señalada, corresponde al MPF investigar y perseguir los delitos del orden federal.

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

- Recibir denuncias o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir delito;
- Practicar las diligencias necesarias para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, de conformidad con lo dispuesto en el CFPP; en coordinación con sus auxiliares y otras autoridades de los tres órdenes de gobierno;
- Obtener elementos probatorios para la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado;
- Realizar el aseguramiento de bienes de conformidad con las disposiciones aplicables;
- Determinar el ejercicio de la acción penal o la reserva de la averiguación previa, y
- Determinar y acordar el no ejercicio de la acción penal, notificarlo personalmente al denunciante o querellante y a la víctima u ofendido.

Ante los órganos jurisdiccionales, corresponde al MPF el ejercicio de las siguientes funciones:

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



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

Para el cumplimiento de los asuntos de su competencia, la PGR cuenta, entre otras unidades administrativas y órganos desconcentrados, con la FEADLE; la Subprocuraduría Especializada de Investigación en Delincuencia Organizada (SEIDO); la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo, y la Dirección General de control de averiguaciones previas.

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

El titular de la FEADLE, tiene las siguientes facultades:

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

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



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

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

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

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

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

#### **b. Proceso penal**

El CFPP ordena:

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

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



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud: Procuraduría General de la República  
Folio: 0001700233811  
Expediente: RDA 0791/12 BIS  
Comisionado ponente: Gerardo Laveaga Rendón

"[...]"

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

"[...]"

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

"En la averiguación previa corresponderá al Ministerio Público:

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

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

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

"[...]"

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

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

"[...]"

"XI.- Las demás que señalen las leyes.

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

"[...]"





Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

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

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

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

[...]

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

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

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

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



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

judicial y entregará copia de aquélla al encargado del reclusorio o del centro de salud, quien asentará el día y la hora de la recepción.

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

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

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

"[...]"

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

"I.- Promover la incoación del proceso penal;

"II.- Solicitar las órdenes de comparecencia para preparatoria y las de aprehensión, que sean procedentes;

"III.- Pedir el aseguramiento precautorio de bienes para los efectos de la reparación del daño;

"IV.- Rendir las pruebas de la existencia de los delitos y de la responsabilidad de los inculpados;

"V.- Pedir la aplicación de las sanciones respectivas; y

"VI.- En general, hacer todas las promociones que sean conducentes a la tramitación regular de los procesos.

"**Artículo 137.-** El Ministerio Público no ejercitará la acción penal:

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

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



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

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

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

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

“VI. En los demás casos que señalen las leyes.

“[...]”

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

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

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

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

“[...]”

De lo anterior, se advierte que el proceso penal comprende :

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

En la averiguación previa corresponde al MPF: recibir las denuncias, practicar y ordenar la realización de todos los actos conducentes a la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad del inculpado; solicitar a la autoridad jurisdiccional las



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

medidas precautorias de arraigo, aseguramiento o embargo que resulten necesarias para la averiguación previa; determinar la reserva, el ejercicio o el no ejercicio de la acción penal.

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

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

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

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

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

La averiguación previa concluye con alguno de los siguientes actos:

- El ejercicio de la acción penal: si de la averiguación previa resulta acreditado el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado; es decir: la consignación de los probables responsables ante los tribunales competentes;
- La reserva de la averiguación previa: si se considera que de las diligencias practicadas no resultan elementos bastantes para ejercer la acción penal y la consignación ante los tribunales, y no aparece que se puedan practicar otras, pero con posterioridad pudieran allegarse datos para proseguir la averiguación, y
- El no ejercicio de la acción penal: si los hechos no son constitutivos de delito o no se acreditó el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado; la acción



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

penal se ha extinguido; se acreditó la existencia de una causa de exclusión del delito; si resulta imposible la prueba de la existencia de hechos constitutivos de delito por obstáculo material insuperable y en los demás casos previstos por las normas.

**c. Derechos humanos**

La CPEUM establece:

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

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

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

“Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

“Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

“[...]

**“Artículo 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**





Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud: Procuraduría General de la República  
Folio: 0001700233811  
Expediente: RDA 0791/12 BIS  
Comisionado ponente: Gerardo Laveaga Rendón

**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 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.

[...]

“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 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 o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo periodo.

[...]

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.

**“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.”**

[...]” [Énfasis añadido]



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

De estas disposiciones constitucionales se advierte que en los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por la CPEUM y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; así como de las garantías para su protección. En ese sentido, todas las autoridades se encuentran obligadas, **en el ámbito de su competencia**, a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en los términos de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Para lo anterior, se establece que el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezcan las leyes.

Para efecto de lo anterior, la CPEUM dispone que el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, 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, salvo del PJF.

En seguimiento a lo anterior, la CPEUM dispone que la **CNDH se encontrará facultada para 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.

Ahora bien, la *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH)* establece:

**“Artículo 2o.** La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, y tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

**“Artículo 3o.-** La Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

“[...]”

**“Artículo 6o.-** La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

“I.- Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos;



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud: Procuraduría General de la República  
Folio: 0001700233811  
Expediente: RDA 0791/12 BIS  
Comisionado ponente: Gerardo Laveaga Rendón

“II.- Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

“a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal;

“b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando estos últimos se nieguen infundadamente a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondan en relación con dichos ilícitos, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas;

“III. Formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, en los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...]

“XV. 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, y

[...]

“Artículo 25.- Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar, ya sea directamente o por medio de representante, quejas contra dichas violaciones.

“Cuando los interesados estén privados de su libertad o se desconozca su paradero, los hechos se podrán denunciar por los parientes o vecinos de los afectados, inclusive por menores de edad.

“Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos para denunciar las violaciones de derechos humanos respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

“Artículo 26.- La queja sólo podrá presentarse dentro del plazo de un año, a partir de que se hubiera iniciado la ejecución de los hechos que se estimen violatorios, o de que el quejoso hubiese tenido conocimiento de los mismos. En casos excepcionales, y tratándose de infracciones graves a los derechos humanos, la Comisión Nacional podrá ampliar dicho plazo mediante una resolución razonada. No contará plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad.

[...] [Énfasis añadido]



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

Por su parte, el *Reglamento de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, establece:

**“ARTÍCULO 1o. (Objeto del Reglamento y naturaleza jurídica de la Comisión Nacional)**

“El presente ordenamiento reglamenta la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y regula su estructura, facultades y funcionamiento como un organismo público del Estado mexicano con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objeto esencial es la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano.

“La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es también un órgano de la sociedad y defensor de ésta.

**“ARTÍCULO 9o. (Competencia)**

“En términos de lo dispuesto en los ARTÍCULOS 3o. y 6o. de la Ley, la Comisión Nacional tendrá competencia en todo el territorio nacional para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren atribuibles a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

**“ARTÍCULO 14. (Atracción)**

La facultad de atracción a que se refiere el ARTÍCULO 60 de la Ley podrá ejercerse cuando se trate de una presunta violación a derechos humanos que por su naturaleza trascienda el interés de la entidad federativa e incida en la opinión pública nacional, siempre y cuando la naturaleza del asunto resulte de especial gravedad.

**“ARTÍCULO 15. (Competencia auxiliar y remisión del escrito de queja a un organismo local)**

“Al recibir un organismo local un escrito de queja que sea competencia de la Comisión Nacional, pero se trate de caso urgente y violaciones graves a los derechos humanos, podrá recibir la queja, realizar las diligencias indispensables para brindar atención al quejoso, dar fe de los hechos, efectuar las visitas de inspección, así como llevar a cabo todo lo necesario para la adecuada integración del expediente de queja. En este caso el organismo local deberá dar aviso inmediato a la Comisión Nacional y remitir la totalidad de las diligencias realizadas dentro de un plazo máximo de 36 horas.

**“ARTÍCULO 83. (Conocimiento de oficio del escrito de queja anónimo)**

“La Comisión Nacional está facultada para investigar de oficio los hechos de un escrito de queja anónimo si a juicio del visitador general, previo acuerdo del presidente de la Comisión Nacional, se determinan como graves los hechos presuntamente violatorios.

**“ARTÍCULO 93. (Escritos de queja notoriamente improcedentes o infundados)**



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

“Los escritos de queja notoriamente improcedentes o infundados, en los que se advierta mala fe o inexistencia de pretensión, no serán admitidos ni darán lugar a la apertura de expediente. La determinación anterior será notificada al quejoso.

“Tampoco se radicarán como expedientes de queja aquellos escritos que no vayan dirigidos a la Comisión Nacional, en los que no se pida de manera expresa su intervención. Esta situación no impedirá que la Comisión Nacional determine investigar de oficio el motivo argumentado en el escrito de queja, si considera graves los actos presuntamente violatorios a los invocados. En este caso deberá suscribirse el acuerdo respectivo por parte del presidente de la Comisión Nacional en los términos previstos en el ARTÍCULO 89 de este Reglamento.

[...]

Conforme a lo expuesto, la CNDH es un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto esencial la protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.

Su ámbito de competencia será en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos. Así, dentro de sus atribuciones se encuentran las de recibir quejas de presuntas violaciones de derechos humanos y formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas; e **investigar los hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos en los términos expuestos en el apartado B del artículo 102 de la CPEUM.**

El *Reglamento de la LCNDH* establece que para los casos de violaciones graves de derechos humanos la CNDH podrá:

- Atraer investigaciones que, en principio, hubieren sido interpuestas ante los organismos de las entidades federativas, siempre y cuando la naturaleza del asunto, dada su especial gravedad, trascienda el interés de la entidad.
- Investigar de oficio los hechos de un escrito de queja anónimo, si a juicio del visitador general, previo acuerdo con el presidente de la CNDH, se determinan como graves, los hechos presuntamente violatorios.
- Entrar al análisis de oficio, aunque los escritos de queja sean notoriamente improcedentes o infundados, siempre y cuando se consideren **graves**, los actos presuntamente violatorios que fueren invocados.



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

En materia de tratados internaciones, la fracción X del artículo 89 de la CPEUM establece que estos deberán cumplir ciertos requisitos para poder cobrar vigencia en nuestro país: ser firmado por el Titular del Ejecutivo Federal y que posteriormente sea ratificado por el Senado (artículo 76, fracción I, párrafo II). Así, una vez cubiertos tales requisitos, los tratados internacionales pasan a formar parte del sistema jurídico mexicano, constituyendo una norma con las características de generalidad, abstracción y coercitividad.

Ahora bien, en el caso de la *Convención Americana de los Derechos Humanos* se advierte que, en el caso mexicano, la Secretaría de Relaciones Exteriores<sup>7</sup> (SRE) señala:

**"Título:**  
**"Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"**

"Lugar y fecha de Adopción:  
"San José, Costa Rica, 22 de noviembre de 1969

"Declaración(es):

"Reconocimiento por parte de México de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"

"Categoría:  
"MULTILATERAL

"Estatus:  
"VIGENTE

"Notas:

"NOTA 1: Al adherirse a la Convención, el Gobierno de México formuló las Declaraciones y Reserva siguientes, habiendo formulado el retiro parcial de las mismas el 9 de abril de 2002, el cual fue aprobado por el Senado de la República el 9 de enero de 2002, según decreto publicado en el DOF el 17 de enero de 2002, subsistiendo en los siguientes términos:

"Declaración interpretativa:

"Con respecto al párrafo 1 del Artículo 4 considera que la expresión "en general" usada en el citado párrafo no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida "a partir del momento de la concepción", ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados.

<sup>7</sup> <http://www.sre.gob.mx/tratados/>



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

"Reserva:

"El Gobierno de México hace Reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del Artículo 23, ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 130, dispone que los Ministros de los cultos no tendrán voto pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos.

"NOTA 2: La Convención cuenta con un Protocolo Adicional del 17 de noviembre de 1988 (ver ficha correspondiente).

"NOTA 3: Ver también Declaración para el Reconocimiento de la Competencia Contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

"Trámite Constitucional:

- "- Aprobación Senado: 18 dic 1980
- "- Publicación DOF Aprobación: 9 ene 1981
- "- Vinculación de México: 24 mar 1981 Adhesión
- "- Entrada en vigor internacional: 18 jul 1978
- "- Entrada en vigor para México: 24 mar 1981
- "- Publicación DOF Promulgación: 7 may 1981

"Tema:

DERECHOS HUMANOS"

"[...]"

En estos términos, es de notar que el Estado Mexicano se adhirió a la *Convención Americana de Derechos Humanos* el 24 de marzo de 1981, pero se reconoció la competencia contenciosa de la CIDH hasta el 16 de diciembre de 1998, mediante declaración unilateral de voluntad que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 24 de febrero de 1999.

La Convención Americana de Derechos Humanos dispone en su artículo 1, párrafo primero: "*Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social*".

El artículo 2 señala la necesidad de los Estados contratantes para, en su caso, adoptar su legislación interna a fin de hacer compatibles las disposiciones del tratado Internacional con los ordenamientos nacionales provenientes del proceso tradicional legislativo.



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

Posteriormente, se prevé un catálogo de derechos tutelados por esta Convención:

CAPÍTULO II DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS	
Artículo	Derecho tutelado
Artículo 3	Derecho al Reconocimiento de la Personalidad Jurídica
Artículo 4	Derecho a la vida
Artículo 5	Derecho a la Integridad Personal
Artículo 6	Prohibición de la Esclavitud y Servidumbre
Artículo 6	Derecho a la Libertad Personal
Artículo 8	Garantías Judiciales
Artículo 9	Principio de Legalidad y de Retroactividad
Artículo 10	Derecho a Indemnización
Artículo 11	Protección de la Honra y de la Dignidad
Artículo 12	Libertad de Conciencia y de Religión
Artículo 13	Libertad de Pensamiento y de Expresión
Artículo 14	Derecho de Rectificación o Respuesta
Artículo 15	Derecho de Reunión
Artículo 16	Libertad de Asociación
Artículo 17	Protección a la Familia
Artículo 18	Derecho al Nombre
Artículo 19	Derechos del niño
Artículo 20	Derecho a la Nacionalidad
Artículo 21	Derecho a la Propiedad Privada
Artículo 22	Derecho de Circulación y de Residencia
Artículo 23	Derechos Políticos
Artículo 24	Igualdad ante la Ley
Artículo 25	Protección Judicial

Adicionalmente, dicha convención establece:

**“Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos**

“1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

“2. Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.

[...]

**“Artículo 33.**



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

"Son competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados Partes en esta Convención:

- "a) la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Comisión, y
- "b) la Corte Interamericana de Derechos Humanos, llamada en adelante la Corte.

**"Artículo 34.**

"La Comisión, al recibir una petición o comunicación en la que se alegue la violación de cualquiera de los derechos que consagra esta Convención, procederá en los siguientes términos:

"a) si reconoce la admisibilidad de la petición o comunicación solicitará informaciones al Gobierno del Estado al cual pertenezca la autoridad señalada como responsable de la violación alegada, transcribiendo las partes pertinentes de la petición o comunicación. Dichas informaciones deben ser enviadas dentro de un plazo razonable, fijado por la Comisión al considerar las circunstancias de cada caso;

"b) recibidas las informaciones o transcurrido el plazo fijado sin que sean recibidas, verificará si existen o subsisten los motivos de la petición o comunicación. De no existir o subsistir, mandará archivar el expediente;

"c) podrá también declarar la inadmisibilidad o la improcedencia de la petición o comunicación, sobre la base de una información o prueba sobrevinientes;

"d) si el expediente no se ha archivado y con el fin de comprobar los hechos, la Comisión realizará, con conocimiento de las partes, un examen del asunto planteado en la petición o comunicación. Si fuere necesario y conveniente, la Comisión realizará una investigación para cuyo eficaz cumplimiento solicitará, y los Estados interesados le proporcionarán, todas las facilidades necesarias;

"e) podrá pedir a los Estados interesados cualquier información pertinente y recibirá, si así se le solicita, las exposiciones verbales o escritas que presenten los interesados;

"f) se pondrá a disposición de las partes interesadas, a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Convención.

"2. Sin embargo, en casos graves y urgentes, puede realizarse una investigación previo consentimiento del Estado en cuyo territorio se alegue haberse cometido la violación, tan sólo con la presentación de una petición o comunicación que reúna todos los requisitos formales de admisibilidad.

**"Artículo 49**

"Si se ha llegado a una solución amistosa con arreglo a las disposiciones del inciso 1.f. del artículo 48 la Comisión redactará un informe que será transmitido al peticionario y a los



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

Estados Partes en esta Convención y comunicado después, para su publicación, al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos. Este informe contendrá una breve exposición de los hechos y de la solución lograda. Si cualquiera de las partes en el caso lo solicitan, se les suministrará la más amplia información posible.

#### **“Artículo 50**

“1. De no llegarse a una solución, y dentro del plazo que fije el Estatuto de la Comisión, ésta redactará un informe en el que expondrá los hechos y sus conclusiones. Si el informe no representa, en todo o en parte, la opinión unánime de los miembros de la Comisión, cualquiera de ellos podrá agregar a dicho informe su opinión por separado. También se agregarán al informe las exposiciones verbales o escritas que hayan hecho los interesados en virtud del inciso 1.e. del artículo 48.

“2. El informe será transmitido a los Estados interesados, quienes no estarán facultados para publicarlo.

“3. Al transmitir el informe, la Comisión puede formular las proposiciones y recomendaciones que juzgue adecuadas.

#### **“Artículo 51**

“1. Si en el plazo de tres meses, a partir de la remisión a los Estados interesados del informe de la Comisión, el asunto no ha sido solucionado o sometido a la decisión de la Corte por la Comisión o por el Estado interesado, aceptando su competencia, la Comisión podrá emitir, por mayoría absoluta de votos de sus miembros, su opinión y conclusiones sobre la cuestión sometida a su consideración.

“2. La Comisión hará las recomendaciones pertinentes y fijará un plazo dentro del cual el Estado debe tomar las medidas que le competan para remediar la situación examinada.

“3. Transcurrido el período fijado, la Comisión decidirá, por la mayoría absoluta de votos de sus miembros, si el Estado ha tomado o no medidas adecuadas y si publica o no su informe.

“[...]

#### **“Artículo 61**

“1. Sólo los Estados Partes y la Comisión tienen derecho a someter un caso a la decisión de la Corte.

“2. Para que la Corte pueda conocer de cualquier caso, es necesario que sean agotados los procedimientos previstos en los artículos 48 a 50.

#### **“Artículo 62**

“1. Todo Estado parte puede, en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o adhesión de esta Convención, o en cualquier momento posterior, declarar que reconoce



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

como obligatoria de pleno derecho y sin convención especial, la competencia de la Corte sobre todos los casos relativos a la interpretación o aplicación de esta Convención.

"2. La declaración puede ser hecha incondicionalmente, o bajo condición de reciprocidad, por un plazo determinado o para casos específicos. Deberá ser presentada al Secretario General de la Organización, quien transmitirá copias de la misma a los otros Estados miembros de la Organización y al Secretario de la Corte.

"3. La Corte tiene competencia para conocer de cualquier caso relativo a la interpretación y aplicación de las disposiciones de esta Convención que le sea sometido, siempre que los Estados Partes en el caso hayan reconocido o reconozcan dicha competencia, ora por declaración especial, como se indica en los incisos anteriores, ora por convención especial.

**"Artículo 63**

"1. Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada.

"2. En casos de extrema gravedad y urgencia, y cuando se haga necesario evitar daños irreparables a las personas, la Corte, en los asuntos que esté conociendo, podrá tomar las medidas provisionales que considere pertinentes. Si se tratare de asuntos que aún no estén sometidos a su conocimiento, podrá actuar a solicitud de la Comisión.

**"Artículo 64**

"1. Los Estados miembros de la Organización podrán consultar a la Corte acerca de la interpretación de esta Convención o de otros tratados concernientes a la protección de los derechos humanos en los Estados americanos. Asimismo, podrán consultarla, en lo que les compete, los órganos enumerados en el capítulo X de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires.

"2. La Corte, a solicitud de un Estado miembro de la Organización, podrá darle opiniones acerca de la compatibilidad entre cualquiera de sus leyes internas y los mencionados instrumentos internacionales.

**"Artículo 65**

"La Corte someterá a la consideración de la Asamblea General de la Organización en cada período ordinario de sesiones un informe sobre su labor en el año anterior. De manera especial y con las recomendaciones pertinentes, señalará los casos en que un Estado no haya dado cumplimiento a sus fallos.

**"Artículo 66**

"1. El fallo de la Corte será motivado.



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

"2. Si el fallo no expresare en todo o en parte la opinión unánime de los jueces, cualquiera de éstos tendrá derecho a que se agregue al fallo su opinión disidente o individual.

**"Artículo 67**

"El fallo de la Corte será definitivo e inapelable. En caso de desacuerdo sobre el sentido o alcance del fallo, la Corte lo interpretará a solicitud de cualquiera de las partes, siempre que dicha solicitud se presente dentro de los noventa días a partir de la fecha de la notificación del fallo.

**"Artículo 68**

"1. Los Estados Partes en la Convención se comprometen a cumplir la decisión de la Corte en todo caso en que sean partes.

"2. La parte del fallo que disponga indemnización compensatoria se podrá ejecutar en el respectivo país por el procedimiento interno vigente para la ejecución de sentencias contra el Estado.

**"Artículo 69**

"El fallo de la Corte será notificado a las partes en el caso y transmitido a los Estados partes en la Convención.

"[...]"



De lo anterior se advierte que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recibe las denuncias de particulares relativas a violaciones a derechos humanos, examina esas peticiones y adjudica los casos en el supuesto de que se cumplan los requisitos de admisibilidad establecidos en el artículo 46 de la convención.

En este sentido, una vez presentada la petición ante la Comisión, y examinados los requisitos formales de admisión, aquella se transmite al Estado denunciado para que presente sus observaciones. Se inicia así un procedimiento ante la Comisión (regulado en el artículo 48 de la convención); en el cual *"se pondrá a disposición de las partes interesadas, a fin de llegar a una solución amistosa del asunto fundada en el respeto a los derechos humanos"*.

Por todo lo anterior, se advierte que en caso de que un particular o una organización deseen plantear ante el Sistema Interamericano una situación de posible violación a derechos humanos, deberá realizarlo ante la Comisión Interamericana, quien sustanciará un procedimiento.





Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

Una vez que la Comisión recibe la petición en la que se alegue la violación de cualquiera de los derechos consagrados en *la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, procederá de la siguiente forma:

- a. Solicitará informaciones al Estado demandado;
- b. Recibidas las informaciones verificará si existen o subsisten los motivos de la petición;
- c. Declarar la inadmisibilidad o la improcedencia de la petición;
- d. Realizar una investigación sobre la petición;
- e. Solicitar al Estado cualquier información pertinente;
- f. Pondrá a disposición de las partes interesadas, a fin de llegar a una solución amistosa del asunto.

Si la Comisión Interamericana de Derechos Humanos llega a una solución amistosa redactará un informe que será remitido al peticionario y a los Estados Partes y, posteriormente, se enviará al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos para su publicación.

De no llegarse a una solución, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos redactará también un informe en el que expondrá los hechos y sus conclusiones. En el mismo sentido, la Comisión puede formular las proposiciones y recomendaciones que considere adecuadas.

Agotado este primer procedimiento, sólo la Comisión y los Estados Partes tienen derecho a someter un caso a la decisión de la CIDH. En el conocimiento de los casos, cuando se determine que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en la *Convención Americana de Derechos Humanos*, la CIDH dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados.

En los casos de extrema gravedad y urgencia, la CIDH podrá tomar medidas provisionales que considere pertinentes. Su fallo deberá estar motivado y será definitivo e inapelable.



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

Para el caso de la CPI, el Estado mexicano ha reconocido su competencia, tal y como a continuación se señala:

"[...]"

"Tratados Internacionales

"Título: **Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional**

"Lugar y fecha de Adopción: Roma, Italia, 17 de julio de 1998

"Categoría: MULTILATERAL

"Estatus: VIGENTE

Nota 1: Con Nota ONU5025, del 28 de octubre de 2005, la SRE formuló a la Secretaría General de la ONU las notificaciones siguientes:

"El Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos solicita, de conformidad con el Artículo 87, párrafo 1, inciso a) del Estatuto, que las solicitudes de cooperación de la Corte Penal Internacional sean transmitidas por la vía diplomática a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

"Notas: Asimismo, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos elige que las solicitudes de cooperación de la Corte Penal Internacional y los documentos que las justifican, a los que se refiere el Artículo 87, párrafo 2 del Estatuto, se encuentren redactados en español o acompañados de una traducción a ese idioma".  
 Nota 2: México también es parte del Acuerdo sobre Privilegios e Inmunidades de la Corte Penal Internacional, adoptado en Nueva York el 9 de septiembre de 2002. (ver ficha correspondiente)

Firma México: 7 sep 2000

Aprobación Senado: 21 jun 2005

Publicación DOF Aprobación: 7 sep 2005

"Trámite Constitucional: **Vinculación de México: 28 oct 2005 Ratificación**

Entrada en vigor internacional: 1º jul 2002

Entrada en vigor para México: 1º ene 2006

Publicación DOF Promulgación: 31 dic 2005

"Tema: DERECHO PENAL INTERNACIONAL

"[...]"





Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

A su vez, el *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, aprobado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y publicado en el DOF el 7 de diciembre de 2005, establece:

**“Artículo 1 La Corte**

“Se instituye por el presente una Corte Penal Internacional (“la Corte”). La Corte será una institución permanente, estará facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional de conformidad con el presente Estatuto y tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales. La competencia y el funcionamiento de la Corte se regirán por las disposiciones del presente Estatuto.

**“Artículo 5 Crímenes de la competencia de la Corte**

“1. La competencia de la Corte se limitará a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto. La Corte tendrá competencia, de conformidad con el presente Estatuto, respecto de los siguientes crímenes:

- “a) El crimen de genocidio;
- “b) Los crímenes de lesa humanidad;
- “c) Los crímenes de guerra;

“[...]”

**“Artículo 6 Genocidio**

“A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “genocidio” cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal:

- “a) Matanza de miembros del grupo;
- “b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;
- “c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;
- “d) Medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo;
- “e) Traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo.

**“Artículo 7 Crímenes de lesa humanidad**

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

- “a) Asesinato;
- “b) Exterminio;



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

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

"[...]"

En virtud de lo expuesto, se advierte que corresponde a la CPI ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional, tales como: el crimen de genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra.



**CUARTO. Clasificación, averiguaciones previas 29/FEADLE/2010 y 06/FEADLE/2011**

La PGR, clasificó las averiguaciones previas 29/FEADLE/2010 y 06/FEADLE/2011 con fundamento en el las fracciones I y III del artículo 14 de la LFTAIPG, en relación con el artículo 16 del CFPP.

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

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





Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

Con motivo de un alcance a su oficio de alegatos, el sujeto obligado puso a disposición de la peticionaria, en versión pública, las resoluciones de no ejercicio de la acción penal respecto de dichas averiguaciones previas.

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

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

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

De conformidad con lo dispuesto por la ley, para efectos de acceso a la información pública gubernamental, únicamente es posible acceder a una versión pública de la resolución de no ejercicio de la acción penal, cuando haya transcurrido un plazo igual al de prescripción de los delitos de que se trate; sin que pueda ser menor de 3 años ni mayor de 12, contados a partir de que la resolución haya quedado firme.

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

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

En la especie, se advierte que las averiguaciones previas en comento, se abrieron por la probable comisión de los delitos de abuso de autoridad y de homicidio. Ambas, concluyeron con el no ejercicio de la acción penal.

Al respecto, el artículo 137 del CFPP establece:

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



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

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

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

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

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

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

"VI. En los demás casos que señalen las leyes."

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

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

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

El artículo 15, Capítulo Cuarto, Título Primero, Libro Primero, del CPF prevé las causas de exclusión del delito:

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



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

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

Ahora bien, cabe reiterar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 16 del CFPP, únicamente se podría acceder a la resolución de no ejercicio de la acción penal cuando haya transcurrido un plazo igual al de prescripción de los delitos de que se trate; sin que pueda ser menor de 3 años ni mayor de 12, contados a partir de que la resolución haya quedado firme.

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

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

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

Bajo esa tesitura, resulta procedente **CONFIRMAR** la clasificación invocada por la PGR con fundamento en el artículo 14, fracciones I y III de la LFTAIPG, en relación con el artículo 16 del CFPP, respecto de los expedientes de las averiguaciones previas 29/FEADLE/2010 y 06/FEADLE/2011, con excepción de las respectivas resoluciones del no ejercicio de la acción penal, mismas que fueron puestas a disposición de la particular en versión pública.

En cuanto al plazo de reserva, el artículo 15 de la LFTAIPG establece que la información reservada podrá permanecer con tal carácter hasta por un período de 12



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

años. Y podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su reserva o cuando haya transcurrido el periodo señalado.

Por su parte, el artículo 34, fracciones II y IV del *Reglamento de la LFTAIPG*, prevé que la información clasificada como reservada podrá ser desclasificada cuando desaparezcan las causas que dieron origen a la reserva o cuando así lo determine el Instituto, de conformidad con los artículos 17 y 56, fracción III de la propia LFTAIPG.

En el asunto que nos ocupa, este Instituto considera pertinente fijar el plazo de reserva por **12 años** a partir de la fecha en que se resuelve. Dicho plazo puede ampliarse, o bien, desclasificarse la información antes de que concluya el mismo, si desaparecen las causas que originaron la clasificación.

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

En ese sentido, si bien manifestó poner a disposición de la particular, las versiones públicas de las resoluciones del no ejercicio de la acción penal, **omitió** informar el número de fojas de la misma, y de emitir la ficha de pago correspondiente.

Por lo anterior, recordemos que el artículo 42 de la LFTAIPG, establece que las entidades y dependencias de la administración pública federal, habrán dado cumplimiento a sus obligaciones en materia de transparencia, cuando pongan a disposición de los solicitantes, en la modalidad en la que obre en sus archivos y que el documento permita, la información que les fue solicitada.

En consecuencia, no se advierte que la PGR haya sido exhaustiva al poner a disposición de la solicitante las versiones públicas de las resoluciones del no ejercicio de la acción penal, por lo que se estima procedente **MODIFICAR** la respuesta del sujeto obligado, y se le **instruye** para que indique a la particular el número de fojas de las resoluciones del no ejercicio de la acción penal y el costo correspondiente de reproducción.

La versión pública deberá realizarse en términos de los artículos 43 de la LFTAIPG y 30 del Reglamento de la misma; así como en el Séptimo de los *Lineamientos Generales para la clasificación y desclasificación de información de las dependencias y entidades*



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

de la *Administración Pública Federal (Lineamientos Generales)* y los *Lineamientos para la elaboración de versiones públicas, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.*

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

Asimismo, deberá informarle que la información puede proporcionarse en la Unidad de Enlace o que puede ser enviada a su domicilio, indicando el costo correspondiente. Una vez elegida la modalidad por parte de la recurrente, se le deberá generar el formato de pago correspondiente. Lo anterior, de conformidad con los artículos 42 y 44 de la LFTAIPG, y 51, 52 y 73 de su Reglamento.

Ahora bien, conforme a lo dispuesto en el artículo 56, párrafo segundo, de la LFTAIPG, este Instituto verificará las versiones públicas que, en su caso, el sujeto obligado elabore, respecto de las resoluciones del no ejercicio de la acción penal emitidas dentro de las averiguaciones previas 29/FEADLE/2010 y 06/FEADLE/2011, por lo que previamente a entregar la documentación, deberá remitirla a este Instituto.

**QUINTO. Clasificación, averiguación previa PGR/TAMPS/MAT-III/2194/2010**

En relación con la causal de reserva invocada por la PGR respecto de la averiguación previa número PGR/TAMPS/MAT-III/2194/2010, iniciada con motivo de los hechos presuntamente delictivos ocurridos en San Fernando, Tamaulipas, en el 2010, el artículo 14 de la LFTAIPG prevé:

**“Artículo 14.** También se considerará como información reservada:

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

“[...]”

“III. Las averiguaciones previas;

“[...]”

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

A su vez, el *Reglamento de la LFTAIPG* establece:





Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

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

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

Adicionalmente, los Lineamientos Generales del IFAI indican:

“Octavo.

[...]

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

[...]

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

En relación con lo previsto en la fracción I del artículo 14 de la LFTAIPG, cabe señalar que para efectos de dicha causal, se hace referencia a leyes en sentido formal y material que de manera expresa determinen la reserva o confidencialidad de la información. Por tanto, para que proceda la clasificación de la información con fundamento en dicho precepto, se requiere que otra ley en sentido formal y material establezca, de manera expresa, la reserva o confidencialidad de determinada información.

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

Así pues, el CFPP es un ordenamiento expedido de conformidad con el proceso legislativo establecido en el artículo 72 de la CPEUM y cumple con las características de generalidad, obligatoriedad, abstracción e impersonalidad. Por lo que es una ley en sentido formal y material, y su invocación resulta procedente en términos de la fracción I del artículo 14 de la LFTAIPG.



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

El referido artículo 16 del CFPP prevé:

**"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 aquellas pase.

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

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

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

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

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

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

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

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

De conformidad con lo anterior, se advierte que el Congreso de la Unión, a través de esta ley, dispuso que las averiguaciones previas se mantienen reservadas en atención a que la difusión de la información contenida en ellas podría afectar gravemente la



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

persecución **presente** o **futura** de delitos y, con ello, se vulneraría el sistema de impartición de justicia.

A pesar de ello, la LFTAIPG, mediante el último párrafo de su artículo 14, previó como excepción a la reserva de las averiguaciones previas, aquellos casos extremos en los cuales el delito perseguido es de tal gravedad que el interés público en mantener la averiguación previa en reserva se ve superado por el interés de la sociedad en su conjunto de conocer todas las diligencias que se realizaron para llevar a buen término la investigación, detención, juicio y sanción de los responsables.

Al respecto, el artículo 14 de la LFTAIPG establece:

“**Artículo 14.** También se considerará como información reservada:

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

“[...]

“III. Las averiguaciones previas;

“[...]

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

En tal sentido, la excepción prevista se materializaría en brindar acceso **únicamente** a los documentos inmersos en las investigaciones sobre: (i) graves violaciones a derechos humano, y (ii) delitos o crímenes de lesa humanidad.

Al respecto, la Primera Sala de la SCJN determinó mediante tesis aislada de la 10ª época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta en febrero de 2012, lo siguiente:<sup>8</sup>:

**“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

<sup>8</sup> 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1; Pág. 667



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

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."

De lo anterior, se advierte que derivado del amparo en revisión 168/2011, la Primera Sala de la SCJN señaló que en la aplicación del último párrafo del artículo 14 de la LFTAIPG, "el intérprete" deberá seguir los lineamientos que al efecto han sido establecidos por la misma SCJN y la CIDH. En ese sentido, para determinar si una violación a derechos humanos es "grave" es necesario que, **el órgano competente para hacer dicho pronunciamiento**, compruebe la trascendencia de las violaciones atendiendo a criterios cuantitativos o cualitativos.

Por cuanto hace a los criterios cuantitativos, se determina la gravedad de las violaciones, demostrando que tienen una trascendencia social en función de aspectos medibles y cuantificables; tales como el número, la intensidad, la amplitud, la generalidad, la frecuencia o su prolongación en el tiempo, así como la combinación entre dichos factores.

Respecto al criterio cualitativo, éste se determina en función de si se está en presencia de alguna característica o cualidad específica.

Asimismo, la SCJN retoma la determinación de la CIDH por cuanto al concepto de "gravedad". Y expone que ésta radica en que se presenten características tales como: multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; especial



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados, y una participación importante del Estado, al ser actos cometidos por agentes estatales o con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado.

En este punto conviene recordar que, tanto la SCJN, como la propia CPEUM, disponen que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, independencia, indivisibilidad y progresividad; tal y como a continuación se advierte:

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

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

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

“[...]”

Para el caso de violaciones graves a los derechos humanos, el último párrafo del apartado B del artículo 102 constitucional es claro:

“[...]”

**“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.”

[Énfasis añadido]

Disposición que es reiterada por la LCNDH:

**“Artículo 6o.-** La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

"[...]"

**"XV. 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, y

"[...]"

[Énfasis añadido]

Lo anterior en virtud de que previamente, era la SCJN quien, hasta la reforma constitucional publicada en el DOF el 10 de junio de 2011, tenía la facultad de investigar los hechos que pudieran constituirse como violaciones graves de derechos humanos.

En tales consideraciones, se estima que, **en el ámbito de sus competencias,** en el orden jurídico mexicano vigente, es la CNDH y las comisiones de las entidades federativas, quienes resultan competentes para conocer de la materia. Y son estos los órganos del Estado mexicano a los cuales la CPEUM otorgó **facultades** para investigar y determinar aquellos hechos que pudieran constituir violaciones graves de derechos humanos.

Asimismo, el artículo 21 de la CPEUM establece que la investigación de los delitos, corresponde al MPF. Asimismo, como se estableció claramente en el considerando tercero, el MPF está presidido por el Procurador General de la República. Ello implica, que **únicamente** la PGR es la autoridad del Estado mexicano que cuenta con **atribuciones** legales para investigar los delitos del orden federal.

En seguimiento a lo anterior, el CPF contempla, en sus artículos 149 y 149-Bis, los siguientes tipos penales:

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

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



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

En ese sentido, el CPF contempla conductas punibles que, en términos de lo analizado anteriormente, eventualmente podrían asimilarse a los tipos penales contemplados en los artículos 5, 6, 7 y 8 del *Estatuto de la Corte Penal Internacional*:

**"Artículo 5 Crímenes de la competencia de la Corte**

"1. La competencia de la Corte se limitará a los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto. La Corte tendrá competencia, de conformidad con el presente Estatuto, respecto de los siguientes crímenes:

- "a) El crimen de genocidio;
- "b) Los crímenes de lesa humanidad;
- "c) Los crímenes de guerra;

"[...]"

**"Artículo 6 Genocidio**

"A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por "genocidio" cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal:

- "a) Matanza de miembros del grupo;
- "b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo;
- "c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial;
- "d) Medidas destinadas a impedir nacimientos en el seno del grupo;
- "e) Traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo.

**"Artículo 7 Crímenes de lesa humanidad**

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

- "a) Asesinato;
- "b) Exterminio;
- "c) Esclavitud;
- "d) Deportación o traslado forzoso de población;
- "e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional;
- "f) Tortura;
- "g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable;
- "h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte;

“i) Desaparición forzada de personas;

“j) El crimen de apartheid;

“k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.

**Artículo 8 Crímenes de guerra**

1. La Corte tendrá competencia respecto de los crímenes de guerra en particular cuando se cometan como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes.

“[...]”

En virtud de lo anterior, se advierte que el MPF podrá iniciar investigaciones con motivo de conductas que eventualmente podrían considerarse delitos de lesa humanidad (crímenes de guerra) o, incluso, de ser el caso, un supuesto que en el que podrían acaecer violaciones graves de derechos humanos (genocidio). Sin embargo, el MPF consigna las actuaciones ante el PJF, quien será, **exclusivamente** y sólo después sustanciado el proceso penal, quien determine la legal integración de estos supuestos legales.

Así, se advierte que bajo ciertas condiciones y en supuestos concretos, sólo el **PJF**, previa sustanciación del debido proceso, **calificará** si determinadas conductas actualizan los tipos penales previstos en los artículos 149 y 149 Bis del CPF.

Ahora bien, tal y como se expuso en el considerando Tercero (**vid** páginas 53 y 58), el Estado mexicano actualmente reconoce la competencia jurisdiccional de la CIDH y de la CPI en materia de derechos humanos, de conformidad con la *Convención Americana de Derechos Humanos* y el *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*. En el caso de la CIDH, se advierte que en apego a la *Convención Americana de Derechos Humanos*, cualquier violación a los derechos ahí contemplados, una vez agotadas las instancias nacionales, resultan susceptibles de analizarse por dicho cuerpo colegiado, cuya resolución será vinculatoria para el estado mexicano.

En cuanto a la CPI, sucede de forma similar, sin embargo su ámbito de competencia se ve reducido al catálogo de delitos, que se contemplan en los artículos 6 y 7 del *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, siendo estos, para el caso que nos ocupa, el genocidio y los delitos de lesa humanidad. Asimismo, deben agotarse previamente





Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

todas las instancias nacionales, o ser susceptible de probarse la inacción del Estado. De la misma forma, el estado mexicano ha reconocido ya la competencia jurisdiccional de la CPI así como el carácter vinculatorio de sus resoluciones.

En términos de lo expuesto, lo determinado por la SCJN, el CPF, el CFPP, la LCNDH, la LFTAIPG y la propia CPEUM, se advierte que las autoridades que resultan **competentes** para calificar determinados hechos como violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad son exclusivamente:

- La CNDH;
- Las comisiones estatales de derechos humanos;
- La CIDH, y
- La CPI, o, eventualmente
- El PJJ;
- 

No resulta ocioso especificar que la declaración que califique la existencia de una violación grave a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad, deberá hacerse caso por caso, por autoridad competente y una vez agotado el procedimiento respectivo. Es decir, para que determinados hechos puedan ser considerados como violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, no es suficiente que éstos guarden similitud con otros hechos que previamente hubieren sido calificados como tales, por autoridad competente; tampoco resultaría correcto una calificación superflua por autoridad sin los medios para tales efectos, sino que requiere de un análisis individualizado y pormenorizado del asunto.

Derivado de lo expuesto, resulta que el IFAI no cuenta con las facultades, la aptitud, la pericia, el conocimiento o el personal para investigar y calificar la existencia de violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Sin embargo, a partir de lo dispuesto por el último párrafo del artículo 14 de la LFTAIPG, es evidente que bastará la declaración de cualquiera de las autoridades competentes, para que el IFAI proceda a determinar la improcedencia de reserva de las investigaciones de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

Ahora bien, conviene retomar que el artículo 1 de la CPEUM, establece que todas las autoridades en el **ámbito de sus competencias**, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, independencia, indivisibilidad y progresividad.



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

Asimismo, el artículo 6 de la CPEUM establece que para el ejercicio del derecho de acceso a información pública, se establecerán procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales.

En ese sentido, la LFTAIPG establece en sus artículos 33, 34 y 37, lo siguiente:

**“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.

“[...]”

**“Artículo 34.** [...]”

“El Instituto, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

**“Artículo 37.** El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

“I. Interpretar **en el orden administrativo** esta Ley, de conformidad con el Artículo 6;

“II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes;

“[...]”

Así, el IFAI es un órgano con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información y proteger los datos personales, pudiendo interpretar en el **orden administrativo** la LFTAIPG.

Consecuentemente, no debe perderse de vista que el IFAI es un órgano del Estado mexicano cuyas facultades radican en la tutela de dos derechos humanos: el de acceso a información pública (artículo 6 de la CPEUM) y el de protección de los datos personales (párrafo II del artículo 16 de la CPEUM); los cuales, en términos de lo previsto por el artículo 1 de la CPEUM, constituyen su marco competencial.

En ese sentido, si bien es cierto que el IFAI se encuentra facultado para interpretar lo dispuesto por la LFTAIPG en el orden administrativo, es evidente que esta facultad **no** puede contravenir lo dispuesto por la propia CPEUM y un universo amplio de legislación (el CPF, el CFPP, la LCNDH), a efecto de comprender la determinación de la existencia de violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Pretender derivar éstas facultades de una provisión de interpretación administrativa contravendría



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

lo dispuesto por la CPEUM, nuestra legislación y nuestros tratados internacionales, al establecer sedes idóneas para realizar estas determinaciones.

En ese sentido, es claro que el IFAI **carece** de facultades constitucionales o legales que le permitan calificar que determinados hechos, sin demérito de su **gravedad** y **relevancia**, constituyen violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

Al respecto, el artículo 16 de la CPEUM establece que ninguna autoridad podrá actuar sin una causa legal que funde su determinación: el **principio de legalidad**<sup>9</sup>. La doctrina resulta orientadora en este tema:

*"[...] El principio de que ningún órgano del Estado puede realizar actos individuales que no estén previstos o autorizados por disposición general anterior tiene en todos los Estados modernos un carácter casi absoluto, pues, salvo el caso de facultad discrecional, en ningún otro y por ningún motivo es posible hacer excepción a este principio fundamental. [...]"<sup>10</sup>*

Y, a partir de ello, deriva una de las tesis más breves de la SCJN, emitida por el Pleno, en la 5ª época:

*"AUTORIDADES: Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite."<sup>11</sup>*

Por lo anterior, cualquier pronunciamiento o calificación que el IFAI emitiera, en relación con atribuciones con las que **no** cuenta, sería irregular y contravendría el principio de legalidad previsto por la CPEUM.

La Ley ha sido clara en que al IFAI le corresponde garantizar los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales; sin que ello implique que para determinar la aplicación del último párrafo del artículo 14 de la LFTAIPG se encuentre facultado para pronunciarse sobre la existencia de graves violaciones de derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

Solidifica lo anterior el que la **misma** resolución que dio fuente a la tesis aislada "VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA

<sup>9</sup> <http://www2.scjn.gob.mx/ministrogudino/documents/articulos/reflexiones.pdf>

<sup>10</sup> Fraga, Gabino "Derecho Administrativo" Pág. 99, Editorial Porrúa, 44ª Edición

<sup>11</sup> 5a. Época; Pleno; S.J.F.; Tomo XV; Pág. 250



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LAS INVESTIGA” (citada anteriormente, vid. página 68), a su vez determina enfáticamente<sup>12</sup>:

[...]

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

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

“Adicionalmente, la calificación de los hechos dentro de alguna de las categorías en comento podrá realizarse por la autoridad judicial competente. En este caso la calificación de los hechos como graves violaciones a derechos humanos fue realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, razón por la cual dicho criterio resulta vinculante e incontrovertible.

[...]” [Énfasis añadido]

Así, conforme lo anterior, el IFAI se encuentra impedido para emitir un pronunciamiento mediante el cual, *motu proprio*, pretenda calificar que un acontecimiento constituya una violación grave de derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

Adicionalmente, de lo dispuesto en el amparo en revisión 168/2011, la Primera Sala de la SCJN señaló que la determinación de la existencia de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, **la realizará** la autoridad investigadora y cualquier pronunciamiento del IFAI **deberá** circunscribirse a las propias conclusiones de la autoridad investigadora.

Consecuentemente, cualquier pronunciamiento por parte del IFAI, además de rebasar las atribuciones que la propia CPEUM y las leyes le otorgan, iría en contra de lo

<sup>12</sup> Amparo en revisión 168/2011, emitido por la Primera Sala de la SCJN en fecha 30 de noviembre de 2011



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

manifestado por la PGR, en el sentido de que la averiguación previa se inició respecto de tipos penales que, en términos de lo expuesto, no configurarían violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

En ese sentido, la aplicación que realice el IFAI del último párrafo del artículo 14 de la LFTAIPG requiere para su actualización el pronunciamiento **previo** de alguna de las **autoridades competentes** para determinar la existencia de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Lo anterior, con el objeto de que, en ese supuesto, el IFAI advierta la actualización del supuesto de excepción del mismo artículo y brinde acceso a los documentos que obran en las investigaciones correspondientes.

En el caso que la SCJN analizó en el amparo en revisión 168/2011 (desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco) -a diferencia del asunto que se resuelve-, **previamente** hubo un pronunciamiento por autoridad competente (CIDH) en el sentido de que hubo una violación grave a los derechos humanos. Situación que, en su momento, permitió al juzgador hacer una correcta aplicación del párrafo último del artículo 14 de la LFTAIPG.

Adicionalmente, no debe omitirse que la PGR, durante la sustanciación del medio de impugnación, manifestó desconocer de la existencia de algún pronunciamiento, por autoridad **competente**, que haya calificado los hechos acontecidos en San Fernando, Tamaulipas, como una violación grave de derechos humanos.

Asimismo, en la audiencia de acceso celebrada con el sujeto obligado, el comisionado ponente tuvo a la vista la averiguación previa de referencia. En dicha actuación se confirmó la gravedad que implicaría la divulgación de la averiguación previa y, adicionalmente, se constató que, en ninguna de las actuaciones del expediente que conforma a la indagatoria, existe pronunciamiento alguno por autoridad competente que haya calificado el caso de San Fernando, como una violación grave de derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

Por el contrario, tal y como la PGR informó durante la sustanciación del medio de impugnación (vid. antecedente 12), los delitos que se persiguen en dicha averiguación previa son:

- Delincuencia organizada;
- Homicidio calificado;
- Privación ilegal de la libertad en su modalidad de causar daño;



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

- Corrupción de personas menores de 18 años; y
- Homicidio con modificativa agravante de ventaja, en grado de tentativa.

En ese sentido, debe destacarse que la autoridad ministerial inició las indagatorias que se contienen en la averiguación previa del caso de San Fernando, Tamaulipas, por delitos que en términos de lo expuesto y sin demérito de su impacto social, **no** corresponden con los tipos penales previstos en el CPF que eventualmente, actualizarían, mediante sentencia definitiva del PJF, violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

Así también, de la búsqueda de información pública u oficial que se realizó **no** fue posible localizar constancia alguna de que las autoridades competentes hubieren emitido un pronunciamiento en el caso de San Fernando, Tamaulipas.

Conforme a lo expuesto, se advierte que, en relación con el último párrafo del artículo 14 de la LFTAIPG, el IFAI **no** cuenta con atribuciones para calificar si determinados hechos constituyen violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Por lo que, para su aplicación, tal y como sucedió en el caso de la averiguación previa SIEDF/CGI/454/2007 relativa a la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco, es necesario el pronunciamiento previo de autoridad competente.

Lo anterior, en cumplimiento del principio de legalidad que se encuentra previsto en los artículos 14 y 16 de la CPEUM, y términos de lo resuelto por la SCJN, la cual afirmó que el IFAI carece de facultades para determinar si se actualizaron las hipótesis previstas en el último párrafo del artículo 14 de la LFTAIPG.

En vista de lo expuesto, se advierte que para el presente caso la excepción prevista en el último párrafo del artículo 14 de la LFTAIPG deviene **inaplicable**, dada la ausencia de facultades del IFAI para calificar los hechos de San Fernando, Tamaulipas; así como por la ausencia de pronunciamiento alguno en ese sentido, por autoridad competente.

Adicionalmente, la *Ley General de Víctimas (LGV)*, establece lo siguiente:

“**Artículo 2.** El objeto de esta Ley es:

“[...]”

“III. Garantizar un efectivo ejercicio del derecho de las víctimas a la justicia en estricto cumplimiento de las reglas del debido proceso;



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

"[...]"

**“Artículo 4.** Se denominarán víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.

"Son víctimas indirectas los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.

"[...]"

**“Artículo 7.** Los derechos de las víctimas que prevé la presente Ley son de carácter enunciativo y deberán ser interpretados de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, los tratados y las leyes aplicables en materia de atención a víctimas, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia de sus derechos.

"Las víctimas tendrán, entre otros, los siguientes derechos:

"I. A una investigación pronta y eficaz que lleve, en su caso, a la identificación y enjuiciamiento de los responsables de violaciones al Derecho Internacional de los derechos humanos, y a su reparación integral;

"[...]"

**“Artículo 40.** Cuando la víctima se encuentre amenazada en su integridad personal o en su vida o existan razones fundadas para pensar que estos derechos están en riesgo, en razón del delito o de la violación de derechos humanos sufrida, las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal o municipales de acuerdo con sus competencias y capacidades, adoptarán con carácter inmediato, las medidas que sean necesarias para evitar que la víctima sufra alguna lesión o daño.

"Las medidas de protección a las víctimas serán las siguientes:

"[...]"

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

"[...]"

En términos de lo expuesto, se advierte que las víctimas secundarias, son aquellos familiares o con relación inmediata con la víctima directa. En ese sentido, uno de los





Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

derechos de las víctimas está en contar con una investigación pronta y eficaz que lleve a la identificación y enjuiciamiento de los responsables.

Asimismo, cuando una víctima se encuentre amenazada en su integridad personal o vida, o existan razones fundadas para pensar que sus derechos están en riesgo, se podrán tomar determinadas medidas de protección de acuerdo con principios como el de la confidencialidad, el cual señala que **toda** la información y actividad administrativas o jurisdiccional relacionada con el ámbito de protección de las personas, debe ser reservada para los fines de la investigación o del proceso respectivo.

En tal virtud, la eventual publicidad de la averiguación previa respectiva, podría poner en riesgo a las víctimas secundarias, en términos de lo señalado por la LGV, así como que su derecho a la administración de justicia en contra de los responsables.

Por último, no debe menospreciarse que los imputados o los señalados como probables responsables, en términos del artículo 20 de la CPEUM, tienen derecho a la presunción de su inocencia:

**“Artículo 20.** El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

“[...]”

**“B.** De los derechos de toda persona imputada:

“I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el juez de la causa;

“[...]”

En ese sentido, publicitar las indagatorias que el MPF realizó en relación al caso de San Fernando, Tamaulipas, podría eventualmente, contravenir el derecho a la presunción de inocencia de los imputados en la averiguación previa respectiva.

Por todo lo anterior, resulta procedente **CONFIRMAR** la reserva invocada por la PGR con fundamento en el artículo 14, fracciones I y III de la LFTAIPG, en relación con el diverso 16 del CFPP, respecto de la averiguación previa del caso de la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando, Tamaulipas en 2010.

En cuanto al plazo de reserva, el artículo 15 de la LFTAIPG establece que la información reservada podrá permanecer con tal carácter hasta por un período de 12



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

años. Y podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su reserva o cuando haya transcurrido el periodo señalado.

Por su parte, el artículo 34, fracciones II y IV del *Reglamento de la LFTAIPG*, prevé que la información clasificada como reservada podrá ser desclasificada cuando desaparezcan las causas que dieron origen a la reserva o cuando así lo determine el Instituto, de conformidad con los artículos 17 y 56, fracción III de la propia LFTAIPG.

En el asunto que nos ocupa, este Instituto considera pertinente el plazo de reserva de **12 años** indicado por la PGR desde la respuesta inicial, a partir de la fecha en que se resuelve. Dicho plazo puede ampliarse, o bien, desclasificarse la información antes de que concluya el mismo, si desaparecen las causas que originaron la clasificación.

#### **SEXTO. Sentido**

En términos de lo expuesto, se estima procedente **MODIFICAR** la respuesta de la PGR:

- I. **CONFIRMAR** la reserva invocada por la PGR con fundamento en las fracciones I y III del artículo 14 de la LFTAIPG, en relación con el 16 del CFPP, respecto de los expedientes de las averiguaciones previas 29/FEADLE/2010 y 06/FEADLE/2011, con excepción de las respectivas resoluciones del no ejercicio de la acción penal, mismas que fueron puestas a disposición de la particular en versión pública. Lo anterior, por un plazo de **12 años** contados a partir de la presente resolución.
- II. **CONFIRMAR** la reserva invocada por la PGR con fundamento en las fracciones I y III del artículo 14 de la LFTAIPG, en relación con el 16 del CFPP, respecto de la averiguación previa PGR/TAMPS/MAT-III/2194/2010, iniciada con motivo de la masacre de San Fernando, Tamaulipas, ocurrida en el año 2010.

Lo anterior en términos de lo expuesto y fundado en el considerando Quinto de la resolución de mérito. Ello, por un plazo de **12 años** contados a partir de la presente resolución.

- III. **MODIFICAR** la respuesta de la PGR, en virtud de que omitió informar a la particular el número de fojas de las resoluciones del no ejercicio de la acción penal, así como formular el recibo de pago correspondiente, por concepto de derechos de reproducción. Por lo anterior se le **instruye** para que indique a la



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

solicitante, el número de fojas de las resoluciones del no ejercicio de la acción penal y el costo correspondiente de reproducción; para que previo pago que acredite haber realizado la recurrente, el sujeto obligado elabore las versiones públicas respectivas. Lo anterior, en términos de lo expuesto y analizado en el considerando Cuarto de la presente resolución.

Por lo expuesto y fundado, este Pleno:

### RESUELVE

**PRIMERO.** Con fundamento en los artículos 55, fracción V y 56, fracción III de la LFTAIPG, **MODIFICAR** la respuesta de la PGR, en los términos señalados en los considerandos Cuarto, Quinto y Sexto de la presente resolución.

**SEGUNDO.** Con fundamento en los artículos 56, párrafo segundo de la LFTAIPG y 91 de su Reglamento, **instruir** a la PGR para que en un término no mayor de diez días hábiles, contados a partir del día hábil siguiente al de su notificación, cumpla con lo indicado en el considerando Cuarto, y en el mismo término informe a este Instituto sobre su cumplimiento.

Dado que la PGR deberá elaborar versiones públicas de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal emitidas dentro de las averiguaciones previas 29/FEADLE/2010 y 06/FEADLE/2011, se instruye al sujeto obligado para que en un término no mayor de 10 días hábiles contados a partir del día siguiente a la notificación de la presente resolución, informe a la particular sobre los costos de reproducción y de envío.

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

Una vez verificadas las versiones públicas por este Instituto, el sujeto obligado tendrá 10 días hábiles para ponerlas a disposición de la recurrente.



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección  
de Datos

**Dependencia o entidad ante la cual se presentó la  
solicitud:** Procuraduría General de la República  
**Folio:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 BIS  
**Comisionado ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

**TERCERO.** Con fundamento en el artículo 86 del *Reglamento de la LFTAIPG*, notificar la presente resolución a la recurrente en la dirección señalada para tales efectos y, por la Herramienta de Comunicación, a la PGR.

**CUARTO.** Con fundamento en los artículos 37, fracción XIX y 56, párrafo segundo, de la LFTAIPG, así como en el numeral tercero del *Acuerdo por el que se delegan diversas facultades de representación legal del Instituto*, instruir a la Dirección General de Coordinación y Vigilancia de la Administración Pública Federal del Instituto, el seguimiento de la presente resolución.

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

Así lo resolvieron los comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, Sigrid Arzt Colunga, María Elena Pérez-Jaén Zermeño, Ángel Trinidad Zaldivar éste con voto disidente, Jacqueline Peschard Mariscal ésta con voto disidente, y Gerardo Laveaga Rendón, siendo ponente el último de los mencionados, en sesión celebrada el 4 de septiembre de 2013, ante la secretaria de Acceso a la Información, Cecilia Azuara Arai.



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección de  
Datos

**Dependencia o Entidad:** Procuraduría General de la  
República  
**Folio de la solicitud:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 Bis  
**Ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

**VOTO DISIDENTE DE LA COMISIONADA JACQUELINE PESCHARD MARISCAL  
EN LA RESOLUCIÓN RECAÍDA AL RECURSO DE REVISIÓN CON NÚMERO DE  
EXPEDIENTE RDA 0791/12 Bis INTERPUESTO EN CONTRA DE LA  
PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA VOTADA EN LA SESIÓN DEL  
PLENO DEL 4 DE SEPTIEMBRE DE 2013.**

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

A continuación, expongo las razones que me llevan a concluir que en este caso debía proporcionarse una versión pública de la averiguación previa de las ejecuciones de San Fernando Tamaulipas de 2010, aun cuando la misma se encuentre en trámite.

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

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

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

Estas graves violaciones a los derechos humanos, entre otros actos, constituyen crímenes bajo el derecho internacional, por lo que el Estado tiene la obligación internacional de juzgar y castigar a los responsables de éstos, sin la posibilidad de

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



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección de  
Datos

**Dependencia o Entidad:** Procuraduría General de la  
República

**Folio de la solicitud:** 0001700233811

**Expediente:** RDA 0791/12 Bis

**Ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

alegar ya sea la obediencia debida o el cumplimiento de órdenes superiores para exonerarse de responsabilidad penal.

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

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

**“VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LAS INVESTIGA.** De conformidad con el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no puede alegarse el carácter de reservado cuando la averiguación previa investigue hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad. **A fin de que el intérprete determine si un caso concreto se ubica en el supuesto de excepción relativo a las violaciones graves a derechos humanos** y deba dar acceso a la averiguación previa correspondiente, es necesario que atienda a los lineamientos sentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en esta materia. Siguiendo los lineamientos establecidos por este alto tribunal, para determinar que una violación a derechos humanos es “grave” se requiere comprobar la 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**

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



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o Entidad:** Procuraduría General de la República  
**Folio de la solicitud:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 Bis  
**Ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

**una participación importante del Estado, al ser los actos cometidos por agentes estatales o con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado.”<sup>3</sup>**  
 [Énfasis añadido]

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

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

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

Ahora bien, tomando en cuenta dichos elementos, es posible advertir que en el caso concreto, la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando Tamaulipas en 2010, desde el punto de vista **cuantitativo**, se trató de un gran número de homicidios (72) cometidos en contra de un grupo vulnerable como es el caso de los migrantes, dichos asesinatos se cometieron por grupos de la delincuencia organizada de manera reiterada, y además en la mayoría de los casos, la privación de la vida de dichas personas estuvo precedida de otros ilícitos como es la privación ilegal de la libertad y la corrupción de menores.

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

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



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección de  
Datos

**Dependencia o Entidad:** Procuraduría General de la  
República  
**Folio de la solicitud:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 Bis  
**Ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

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

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

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

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

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

Al respecto, en los artículos 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos a las garantías de seguridad jurídica y de legalidad, se establece que nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en donde se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; y que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

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



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o Entidad:** Procuraduría General de la República  
**Folio de la solicitud:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 Bis  
**Ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

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

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

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

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

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

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

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

---

4

[http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011\\_secmmigrantes.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011_secmmigrantes.pdf)



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección de  
Datos

**Dependencia o Entidad:** Procuraduría General de la  
República

**Folio de la solicitud:** 0001700233811

**Expediente:** RDA 0791/12 Bis

**Ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

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

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

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

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

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

En ese orden, el "Informe especial sobre secuestro de migrantes en México", presentado por la CNDH el 22 de febrero de 2011, da cuenta de que la información recabada en las visitas practicadas en las estaciones migratorias, advierte que la violencia en perjuicio de este grupo en especial situación de vulnerabilidad no presenta una disminución, y los grupos que cometen violaciones en su perjuicio se han especializado y diversificado sus estrategias.

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



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección de  
Datos

**Dependencia o Entidad:** Procuraduría General de la  
República  
**Folio de la solicitud:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 Bis  
**Ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

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

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

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

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

Si bien dicho informe no está referido al caso específico de San Fernando, se puede deducir del mismo que el secuestro y homicidio de migrantes ha sido una constante desde 2008 y que a la fecha de dicho informe el Estado no ha establecido las medidas necesarias para prevenir tales hechos.

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

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

En materia de derecho a la información pública, la regla general en un Estado democrático de derecho debe ser el acceso y máxima publicidad de la información. Sin embargo, la regla general presenta algunas excepciones, las cuales, por mandato constitucional, deben estar previstas en leyes en sentido formal y material. Una de estas excepciones es el caso de las averiguaciones previas, cuyo contenido debe considerarse



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección de  
Datos

**Dependencia o Entidad:** Procuraduría General de la  
República

**Folio de la solicitud:** 0001700233811

**Expediente:** RDA 0791/12 Bis

**Ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

como estrictamente reservado, en términos de lo dispuesto en el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, y de los artículos 13, fracción V, y 14, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Ahora bien, esta limitante tampoco puede considerarse como absoluta y presenta una excepción -de modo que estamos ante una excepción a la excepción- consistente en que, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, **no puede alegarse el carácter de reservado cuando la averiguación previa investigue hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad**. Las averiguaciones previas se mantienen reservadas en atención a que la difusión de la información contenida en ellas podría afectar gravemente la persecución de delitos y, con ello, al sistema de impartición de justicia. **A pesar de lo anterior, la ley previó como excepción a la reserva de las averiguaciones previas aquellos casos extremos en los cuales el delito perseguido es de tal gravedad que el interés público en mantener la averiguación previa en reserva se ve superado por el interés de la sociedad en su conjunto de conocer todas las diligencias que se estén llevando a cabo para la oportuna investigación, detención, juicio y sanción de los responsables**. Estos casos de excepción son las investigaciones sobre graves violaciones a derechos humanos y delitos o crímenes de lesa humanidad. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación recuerda que el Tribunal Pleno reconoció en la tesis jurisprudencial P./J. 54/2008, el doble carácter del derecho de acceso a la información, como un derecho en sí mismo, pero también como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En este sentido, el Tribunal Pleno destacó que el derecho de acceso a la información es la base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo cual se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. En virtud de lo anterior, **cobra una especial relevancia la necesidad de permitir el acceso a la información que conste en averiguaciones previas que investiguen hechos que constituyan graves violaciones a derechos humanos o crímenes de lesa humanidad**, pues estos supuestos no sólo afectan a las víctimas y ofendidos en forma directa por los hechos antijurídicos, sino que ofenden a toda la sociedad, precisamente por su gravedad y por las repercusiones que implican.<sup>5</sup>  
[Énfasis añadido]

En ese orden, como excepción a la reserva de las averiguaciones previas, la LFTAIPG previó aquellos casos extremos en los cuales el delito perseguido es de tal gravedad que el interés público en mantener la averiguación previa en reserva se ve superado por el interés de la sociedad en su conjunto de conocer todas las diligencias que se estén llevando a cabo para la oportuna investigación, detención, juicio y sanción de los responsables.

Además, cobra especial relevancia la necesidad de permitir el acceso a la información que conste en averiguaciones previas que investiguen hechos que constituyan graves

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



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección de  
Datos

**Dependencia o Entidad:** Procuraduría General de la  
República  
**Folio de la solicitud:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 Bis  
**Ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

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

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

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

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

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

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

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

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



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección de  
Datos

**Dependencia o Entidad:** Procuraduría General de la  
República  
**Folio de la solicitud:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 Bis  
**Ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

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

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

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

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

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

Ahora bien, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó que todos los órganos vinculados a la administración de justicia en todos sus niveles, es decir, todos los jueces que con independencia de su adscripción formal al Poder Judicial realicen funciones jurisdiccionales, están obligadas a ejercer *ex officio* el control de convencionalidad<sup>6</sup>. Al respecto señaló:

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

<sup>6</sup> La reforma constitucional de derechos humanos: Un nuevo paradigma, CARBONELL Miguel y Salazar Pedro, Coordinadores, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, pp. 119, 120.



Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos

**Dependencia o Entidad:** Procuraduría General de la República  
**Folio de la solicitud:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 Bis  
**Ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana.<sup>7</sup>  
 [Énfasis añadido]

En tal sentido, los parámetros interpretativos que la Corte Interamericana ha realizado de la Convención Americana deben ser ejercidos por todo órgano del Estado; lo cual conduce a señalar que no es obligación única del poder judicial, sino de toda autoridad.

En este sentido se pronunció la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al sostener que<sup>8</sup>:

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

En ese orden de ideas, concluyo que este Instituto está facultado para interpretar los derechos humanos en los términos previstos por la Constitución, los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, y la interpretación que de estos realiza la Corte Interamericana, de tal suerte que al atender las definiciones que la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han realizado acerca de cuándo se está frente a violaciones graves de derechos humanos, este Instituto no está invadiendo competencias de otras autoridades, sino que está cumpliendo con su deber de aplicar e interpretar la norma de tal manera que se favorezca en la mayor medida el otorgamiento y reconocimiento de los derechos humanos.

Cabe aclarar que este Instituto no estaría determinado qué es una violación grave de derechos humanos, sino que, siguiendo los lineamientos que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han emitido en esta materia, al ser intérprete de la LFTAIPG, *prima facie* puede advertir que se

<sup>7</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Cabrera García y Montiel Flores contra México*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Serie C No. 220, párrafos 223 a 235; *Caso Gelman contra Uruguay*: Sentencia de 24 de febrero de 2011. Serie C No 221, párr. 193. *Caso Fontevecchia y D'Amico contra Argentina*. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, párr. 93; Véase también el Voto Razonado del Juez Ad Hoc Eduardo Ferrer Mac-GregorPoisot en la sentencia del *Caso Cabrera García y Montiel Flores contra México*. Sentencia de 26 de noviembre de 2010.

<sup>8</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros contra Chile*; *Sentencia de 19 de septiembre de 2006 Serie C No 151*, párr. 118.



Instituto Federal de Acceso a  
la Información y Protección de  
Datos

**Dependencia o Entidad:** Procuraduría General de la  
República  
**Folio de la solicitud:** 0001700233811  
**Expediente:** RDA 0791/12 Bis  
**Ponente:** Gerardo Laveaga Rendón

encuentra ante un caso concreto que se ubica en el supuesto de excepción relativo a las violaciones graves a derechos humanos.

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

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

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

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

Es importante precisar que en este caso, la información objeto de entrega sería susceptible de elaboración de una versión pública en la que se protegieran los datos personales confidenciales, en términos del artículo 18, fracción II de la LFTAIPG.

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

Voto disidente del Comisionado Ángel Trinidad Zaldívar elaborado con fundamento en el artículo 21, fracción X del *Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, respecto de la resolución del recurso de revisión número RDA 791/12 BIS interpuesto en contra de la Procuraduría General de la República, a cargo de la ponencia del Comisionado Gerardo Laveaga Rendón, votado en la sesión del Pleno del 04 de septiembre de 2013.

I.- Planteamiento del caso y sentido del voto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

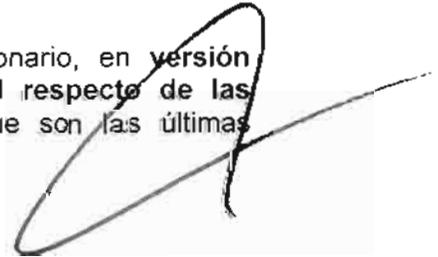
Asimismo, mencionó que no existe recomendación alguna por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) relacionada con las indagatorias en comento.

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

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

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

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



En sesión del Pleno del 20 de junio de 2012, la mayoría de los Comisionados integrantes del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) determinó procedente **confirmar**<sup>1</sup> la respuesta de la PGR por lo que hace a:

1. La reserva de las averiguaciones previas 29/FEADLE/2010 y 06/FEADLE/2011, con fundamento en el artículo 14, fracciones I y III de la *LFTA/PG*, en relación con el artículo 16 del *Código Federal de Procedimientos Penales*; con excepción de **las resoluciones de no ejercicio de la acción, mismas que fueron puestas a disposición de la particular en versión pública.**
2. La reserva de la **averiguación previa PGR/TAMS/MAT-III/2194/2010 del caso de la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando, Tamaulipas del 2010**, con fundamento en el artículo 14, fracciones I y III de la *LFTA/PG*, en relación con el artículo 16 del *Código Federal de Procedimientos Penales*.

Inconforme con la resolución adoptada por la mayoría del Pleno del IFAI en el expediente 0791/12, la recurrente demandó el amparo y protección de la Justicia de la Unión, ante los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal; demanda que se turnó al Juzgado Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, y a la que se asignó el número de expediente 1111/2012-1.

La Juez Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, dictó sentencia dentro del juicio de amparo número 1111/2012-1, en la que determinó otorgar el Amparo y Protección de la Justicia Federal a la recurrente. En dicha resolución, se expuso que en el análisis recurso de revisión RDA 0791/12, no se estudió el agravio de la recurrente consistente en que la reserva de la averiguación previa PGR/TAMS/MAT-III/2194/2010, transgrede la excepción establecida en el último párrafo del artículo 14 de la *LFTA/PG*, así como el principio de máxima publicidad consagrado en el artículo 6 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en razón de que al versar dicha averiguación sobre posibles violaciones graves a derechos humanos, se debería entregar la información solicitada.

La Juez Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal señaló que en la resolución adoptada por la mayoría del Pleno del IFAI, se limitó a realizar un análisis de la procedencia de la clasificación invocada por la PGR en relación con las causales de reserva previstas en las fracciones I y II del artículo 14 de la *LFTA/PG*, sin precisar en su caso, si la causa de excepción invocada por la quejosa cobra vigencia o en su defecto, exponer las razones por las cuales no se abordó su estudio.

En esos términos, la Juez Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal determinó procedente conceder el amparo y la protección de la Justicia Federal a la recurrente, e instruyó al IFAI dejar insubsistente la resolución del 20 de junio de 2012, dictada en el recurso de revisión RDA 0791/12, para que con libertad de jurisdicción emita otra subsanando las omisiones antes referidas.

---

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

Contra la sentencia de referencia, el IFAI promovió un recurso de revisión ante el Décimo Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el cual determinó confirmar la sentencia dictada por la Juez Sexto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, le cual dictó sentencia dentro del juicio de amparo número 1111/2012-1

En atención a lo anterior, el Pleno del IFAI emitió el Acuerdo ACT-PUB/21/08/2013.03 por medio del cual dejó sin efectos la resolución de fecha 20 de junio de 2012, pronunciada dentro del expediente RDA 0791/12; y por medio del Acuerdo ACT-PUB/21/08/2013.04.07, se aprobó que dicho expediente fuera returnado al Comisionado ponente Gerardo Laveaga Rendón.

Para la sustanciación del caso, el Comisionado ponente llevó a cabo la celebración de una audiencia de acceso a la información reservada; en el cual la PGR exhibió copia de las constancias que integraron la indagatoria PGR/TAMPS/MAT-III/2194/2010, relacionada con la masacre de San Fernando, Tamaulipas, que se integra en un total de 17 tomos, más 4 anexos; y obra en un total de 10,000 fojas aproximadamente. Al respecto, el sujeto obligado manifestó lo siguiente:

- Que dentro del expediente PGR/TAMPS/MAT-III/2194/2010, no obra constancia alguna de un pronunciamiento, por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de cualquier otra autoridad competente, en el sentido de que los hechos investigados hayan constituido violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.
- La averiguación previa, actualmente se encuentra consignada, y que normativamente no tiene obligación alguna de conservar una copia adicional de las actuaciones, ya que una vez concluida la investigación, se remiten las actuaciones originales y el duplicado al Poder Judicial de la Federación para el ejercicio de la acción penal.
- No obstante ello, de manera extraordinaria, fueron conservadas parte de las constancias, la cuales contienen información de carácter sensible cuya revelación pondría en riesgo la seguridad de testigos, víctimas y demás personas relacionadas con la indagatoria.

En la presente resolución, la mayoría de los integrantes del Pleno del Instituto Federal de Acceso, resolvieron en los siguientes términos:

1. **Confirmar** la reserva de las averiguaciones previas 29/FEADLE/2010 y 06/FEADLE/2011, con fundamento en el artículo 14, fracciones I y III de la *LFTAIPG*, en relación con el artículo 16 del *Código Federal de Procedimientos Penales*; con excepción de **las resoluciones de no ejercicio de la acción, mismas que fueron puestas a disposición de la particular en versión pública**
2. **Modificar** la respuesta de la PGR, en relación con las resoluciones del no ejercicio de la acción penal que se derivaron de las averiguaciones previas 29/FEADLE/2010 y 06/FEADLE/2011, en virtud de omitió informar a la particular el número de fojas de las resoluciones, así como formular el recibo de pago correspondiente por concepto de los derechos de reproducción. Por lo que se **instruye** a la PGR, para que indique a la solicitante el número de fojas y el costo correspondiente por la reproducción de las versiones públicas de las resoluciones de no ejercicio de la acción penal.

3. **Confirmar** la reserva de la **averiguación previa PGR/TAMPS/MAT-III/2194/2010 del caso de la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando, Tamaulipas del 2010**, con fundamento en el artículo 14, fracciones I y III de la *LFTAIPG*, en relación con el artículo 16 del *Código Federal de Procedimientos Penales*.

En relación con la clasificación de la averiguación previa relativa al caso de San Fernando, Tamaulipas, y los términos en los que el amparo fue concedido a la particular en cuanto a pronunciarse sobre la actualización de la excepción prevista en el artículo 14, último párrafo de la *LFTAIPG* que establece que "*no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad*"; la mayoría de los integrantes del Pleno señalaron que se estima que el IFAI "*no cuenta con las facultades, la pericia o el personal para investigar y calificar la existencia de violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad*", ya que- según lo analizado - las autoridades que resultan **competentes** para calificar determinados hechos como violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad son exclusivamente:

- La Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- Las comisiones estatales de derechos humanos;
- El Poder Judicial de la Federación;
- La Corte Interamericana de Derechos Humanos, y
- La Corte Penal Internacional.

Se apuntó que cualquier pronunciamiento o calificación que el IFAI emitiera, en relación con atribuciones con las que no cuenta, iría de manera clara y categórica, en detrimento del principio de legalidad previsto por la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, ya que, según se argumentó, la *LFTAIPG* ha sido clara en que al IFAI le corresponde garantizar los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales; sin que ello implique que para determinar la aplicación del último párrafo del artículo 14 de dicha *LFTAIPG*, se encuentre facultado para pronunciarse sobre la existencia de graves violaciones de derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

De acuerdo con la mayoría de los Comisionados, la interpretación administrativa que realice el IFAI sobre el último párrafo del artículo 14 de la *LFTAIPG*, requiere para su actualización, el pronunciamiento previo de alguna de las autoridades competentes para determinar la existencia de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

En conclusión los tres Comisionados que votaron por **confirmar la clasificación de la averiguación previa en cuestión**, señalaron que la excepción prevista en el último párrafo del artículo 14 de la *LFTAIPG*, deviene **inaplicable** dada la ausencia de facultades del IFAI para calificar los hechos de San Fernando, Tamaulipas; así como por la ausencia de pronunciamiento alguno en ese sentido, por autoridad competente.

De acuerdo a los argumentos vertidos, esta Ponencia **presenta voto disidente por estar en desacuerdo** con la decisión de la mayoría del Pleno en cuanto a **confirmar la clasificación** de la averiguación previa PGR/TAMPS/MAT-III/2194/2010, pues se estima que ésta debió **revocarse** para que se proporcionara **versión pública de la misma** correspondiente al caso de la **masacre de migrantes ejecutados en San Fernando en 2010 por tratarse de un asunto en el que se estimaba que se actualizaba el último párrafo del artículo 14 de la LFTAIPG que establece que no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales.**

Cabe señalar que en este expediente **originalmente estuvo a cargo de la Comisionada Jacqueline Peschard Mariscal**, la cual en aquel proyecto presentado a los integrantes del Pleno el 20 de junio de 2012, en relación con el punto dos relativo a la averiguación previa del caso de la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando en 2010, proponía justamente **revocar** las causales de reserva invocadas por el sujeto obligado en virtud que se estimaba que se actualizaba el último párrafo del artículo 14 de la LFTAIPG, que estable que: "[...] **No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.**"

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

Los argumentos que sustentan esta posición disidente se exponen en la siguiente sección, retomando parte de los razonamientos plasmados en el proyecto original presentado por la Comisionada Jacqueline Peschard Mariscal, con los cuales se coincide plenamente; así como aportando otros adicionales.

## II.- Argumentos que sustentan el voto.

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

**"Artículo 14.** También se considerará como información reservada:

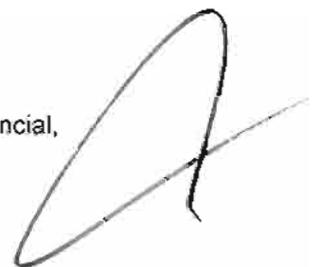
I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;

(...)

III. Las averiguaciones previas;

(...)

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



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

[Énfasis añadido]

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[...]

[Énfasis añadido]

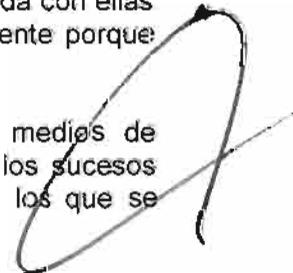
Si bien el artículo 14 de la *LFTAIPG* en relación con el artículo 16 del ordenamiento penal citado establece como información reservada aquella señalada como tal por una Ley, y en particular, la referente a averiguaciones previas, también es cierto que esta misma disposición establece como **excepción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

El último párrafo del artículo 14 de la *LFTAIPG* exceptúa de cualquier reserva a información relativa a casos en los que se trate de investigaciones a violaciones graves a los derechos humanos en sentido genérico, sin distinguir el tipo de investigación de que se trate, y **sin condicionar o supeditar este supuesto jurídico expresamente a que exista un resolución de algún otro órgano que determine la actualización de dichas violaciones graves a derechos fundamentales.**

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

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

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



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

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

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

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

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

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

<sup>2</sup> "Zetas ejecutaron por la espalda a los 72 migrantes; no pudieron pagar rescate", *La Jornada*, 26 de agosto de 2010, en <http://www.jornada.unam.mx/2010/08/26/politica/002n1.ppt>

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

<sup>4</sup> *Idem*.

<sup>5</sup> *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*, México, CNDH, 22 de febrero de 2011, p. 26 en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011\\_secnmigrantes.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011_secnmigrantes.pdf)

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

**“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.”<sup>7</sup>  
[Énfasis añadido]

De acuerdo con esta tesis, para que el intérprete determine si un caso concreto se ubica en el supuesto de excepción relativo a las violaciones graves a derechos humanos, es necesario atender a los lineamientos sentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en esta materia. En ese sentido, en ninguna parte de esta tesis se indica que el intérprete de una norma deba esperar a que exista una resolución, sentencia o un pronunciamiento de algún determinado órgano que exprese que se comprueba que hay violaciones a derechos humanos; lo que se establece en dicha tesis es que la autoridad que interpreta un ordenamiento debe apegarse y seguir los lineamientos que la SCJN o la CIDH hayan emitido en esta materia, de los que se entiende que dicho intérprete deberá tomar en cuenta tales directrices como pauta al resolver, a manera de referente, de guía.



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

En ese sentido, señala esta misma tesis, para considerar que existe una violación a derechos humanos es "grave" se requiere comprobar la **trascendencia social** de dichas vulneraciones, lo cual se podrá determinar a través de criterios cuantitativos o cualitativos.

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

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

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

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

---

<sup>8</sup> *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*, México, CNDH, 22 de febrero de 2011, p. 12 en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011\\_secmigraantes.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011_secmigraantes.pdf)

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

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

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

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

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

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

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

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 21 y 26.

<sup>10</sup> *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*, México, *ob. cit.*, p. 27.

<sup>11</sup> *Ibidem*, pp. 27 y 28.

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

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

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

Como se señalaba en el proyecto de resolución originalmente presentado por la Comisionada Peschard, se establecían consideraciones sobre que los actos que tuvieron lugar en el Estado de Tamaulipas resultaban de **trascendencia social** porque no solo afectaban a las víctimas, sino a sus familias, a sus comunidades, a sus lugares de origen, a la población del lugar de los hechos, pues la **multiplicidad** de tales actos implica que se **atenta contra la seguridad pública** propiciando un ambiente de incertidumbre en la sociedad ante crímenes de tal **magnitud y cantidad**. El caso de Tamaulipas no se trata de actos cometidos al azar, sino que estima que se observaba una **conducta reiterada** por parte de la delincuencia organizada que ha ido en aumento ante una **actuación del Estado mexicano vulnerada en su efectividad**.

Dado que uno de los aspectos que maneja la SCJN es la **trascendencia social**, vale la pena detenerse en éste y profundizar en sus implicaciones y en su contenido. En ese sentido podríamos decir que **trascendencia social** es asimilable al concepto de **relevancia pública de la información** (y resalto "**relevancia pública de la información**", porque esa es nuestra materia: el derecho de acceso a la información). Así pues, siguiendo a Joaquín Urías podemos decir que "la relevancia pública está en la finalidad de la noticia. Se trata de que tenga interés para el desarrollo de la sociedad [...] mientras mayor sea la conexión que cabe establecer entre el sistema democrático y la información en cuestión, mayor será su relevancia pública. Así, conocer la situación general de los delitos en el país, o la eficacia de la administración pública tiene relevancia cuando más conectado esté con el núcleo esencial de la democracia".<sup>15</sup> El derecho de acceso a la información resulta fundamental en el desarrollo de los sistemas democráticos, pues permite a la ciudadanía tomar

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

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

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

<sup>15</sup> Urías, Joaquín, *Lecciones de Derecho a la Información*, 2ª ed., México, Ed. Tecnos, 2009, p. 118.

decisiones, vigilar el actuar de las autoridades, evaluar las acciones gubernamentales y exigir rendición de cuentas.

En ese sentido, la información tiene un valor en un régimen democrático; el ejercicio del derecho a acceder a ésta potencia y facilita el ejercicio de otros derechos fundamentales, si bien resulta de gran utilidad el derecho de acceso a información gubernamental en general, cabe señalar que "[...] todo tipo de información no es igualmente apto para satisfacer esta función política; solo sirven para ello las informaciones que trasciendan del ámbito de lo personal o anecdótico y tengan un significado social o político destacado"<sup>16</sup>; es decir, existe información que resulta de alta relevancia pública que el interés público de conocerla debe imperar sobre su clasificación, como se considera es este caso en particular.

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

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

Si bien en el caso que nos ocupa de los asesinatos contra migrantes en Tamaulipas, no se ha determinado que los actos hayan sido cometidos por agentes estatales, lo cierto es que se puede advertir, tal como lo indicó el Quinto Visitador de la CNDH en sus declaraciones realizadas en prensa, que estos asesinatos evidencian **"la ausencia de política pública concreta y sobre todo efectiva en materia de prevención de delitos cometidos en perjuicio de las y los migrantes, derivados de la falta de coordinación entre las autoridades de los tres ámbitos de gobierno"**.<sup>17</sup>

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

---

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 116

<sup>17</sup> *Idem*.

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

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

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

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

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

En materia de derecho a la información pública, la regla general en un Estado democrático de derecho debe ser el acceso y máxima publicidad de la información. Sin embargo, la regla general presenta algunas excepciones, las cuales, por mandato constitucional, deben estar previstas en leyes en sentido formal y material. Una de estas excepciones es el caso de las averiguaciones previas, cuyo contenido debe considerarse como estrictamente reservado, en términos de lo dispuesto en el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, y de los artículos 13, fracción V, y 14, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Ahora bien, esta limitante tampoco puede considerarse como absoluta y presenta una excepción - de modo que estamos ante una excepción a la excepción- consistente en que, de

conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, **no puede alegarse el carácter de reservado cuando la averiguación previa investigue hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.** Las averiguaciones previas se mantienen reservadas en atención a que la difusión de la información contenida en ellas podría afectar gravemente la persecución de delitos y, con ello, al sistema de impartición de justicia. **A pesar de lo anterior, la ley previó como excepción a la reserva de las averiguaciones previas aquellos casos extremos en los cuales el delito perseguido es de tal gravedad que el interés público en mantener la averiguación previa en reserva se ve superado por el interés de la sociedad en su conjunto de conocer todas las diligencias que se estén llevando a cabo para la oportuna investigación, detención, juicio y sanción de los responsables.** Estos casos de excepción son las investigaciones sobre graves violaciones a derechos humanos y delitos o crímenes de lesa humanidad. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación recuerda que el Tribunal Pleno reconoció en la tesis jurisprudencial P./J. 54/2008, el doble carácter del derecho de acceso a la información, como un derecho en sí mismo, pero también como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En este sentido, el Tribunal Pleno destacó que el derecho de acceso a la información es la base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo cual se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho. En virtud de lo anterior, **cobra una especial relevancia la necesidad de permitir el acceso a la información que conste en averiguaciones previas que investiguen hechos que constituyan graves violaciones a derechos humanos** o crímenes de lesa humanidad, **pues estos supuestos no sólo afectan a las víctimas y ofendidos en forma directa por los hechos antijurídicos, sino que ofenden a toda la sociedad, precisamente por su gravedad y por las repercusiones que implican.**<sup>18</sup>  
[Énfasis añadido]

De acuerdo a esta tesis, relativa a la excepción prevista en el último párrafo del artículo 14 de la *LFTAIPG* que establece que no podrá alegarse el carácter de reservado cuando la averiguación previa investigue hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, se indica que se trata de casos extremos en los cuales el **delito perseguido es de tal gravedad que el interés público en mantener la averiguación previa en reserva se ve superado por el interés de la sociedad en su conjunto de conocer** todas las diligencias que se estén llevando a cabo para la oportuna investigación, detención, juicio y sanción de los responsables.

En averiguaciones previas en las que se advierte que se cometieron violaciones graves a derechos humanos es de especial importancia permitir el acceso a la información, pues estos supuestos no sólo afectan a las víctimas y ofendidos en forma directa por los hechos antijurídicos, **sino que ofenden a toda la sociedad, precisamente por su gravedad y por las repercusiones que implican.**

<sup>18</sup> [TA]; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1; Pág. 652.

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

Complementan y refuerzan los argumentos antes vertidos, diversos razonamientos señalados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Sentencia del Caso *Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos*, dictada el 23 de noviembre de 2009. En esta sentencia, la Corte consideró que el Estado mexicano violó el derecho de la ofendida (Tita Radilla Martínez) de participar en la investigación y en el proceso penal de la desaparición forzosa del señor Rosendo Radilla Pacheco, por lo que se transgredió el artículo 8.1 de la *Convención Americana*. Al respecto, dicho Tribunal internacional apuntó que "los Estados deben contar con mecanismos menos lesivos al derecho de acceso a la justicia para proteger la difusión del contenido de las investigaciones en curso y la integridad de los expedientes." En su sentencia, la Corte hizo mención a la excepción de reserva de averiguaciones previas prevista en el artículo 14 de la *LFTAIPG* cuando se trata de la investigación sobre violaciones graves a derechos fundamentales, calificando como tal el caso de la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco. De este modo, en aplicación del artículo 29 inciso b) de la *Convención Americana*, la Corte estimó que el derecho de las víctimas a obtener copias de la averiguación previa en comento no estaba sujeto a reserva alguna, por lo que dichas víctimas deberían poder acceder al expediente y deberían poder obtener copias del mismo, en virtud de que dicha información no está sujeta a reserva.<sup>19</sup>

Por otra parte, la mayoría de sus integrantes argumentó en la resolución como sustento para confirmar la reserva de esta averiguación previa el hecho de que no existe una sentencia o pronunciamiento de autoridad alguna que haya determinado que hubieron violaciones graves a derechos humanos en el caso de la masacre de migrantes en Tamaulipas, como puede ser el Poder Judicial de la Federación, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos o la Corte Penal Internacional; porque señalaron que el IFAI "no cuenta con las facultades, la pericia o el personal para investigar y calificar la existencia de violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad".

Se señaló que al IFAI le corresponde garantizar los derechos de acceso a la información pública y la protección de datos personales; sin que ello implique que para determinar la aplicación del último párrafo del artículo 14 de dicha *LFTAIPG*, se encuentre facultado para pronunciarse sobre la existencia de graves violaciones de derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Por lo tanto, de acuerdo con la mayoría de los Comisionados, la interpretación administrativa que realice el IFAI sobre el último párrafo de la disposición antes citada, requiere para su actualización del pronunciamiento previo de alguna de las autoridades competentes para determinar la existencia de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

<sup>19</sup> Inciso (e) *Derecho a la participación en el proceso penal*, numerales del 246 al 259, de la Sentencia del Caso *Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos*, dictada el 23 de noviembre de 2009, pp. 70-73.

El argumento antes referido queda desestimado con la simple lectura del último párrafo del artículo 14 de la *LFTAIPG*, ya que en esta disposición no se prevé como requisito para exceptuar de reserva a una averiguación previa en la que se adviertan violaciones graves de derechos humanos, que un tribunal u organismo nacional o internacional califique previamente como graves tales violaciones a derechos fundamentales. Este precepto dispone, sin mayor trámite, que cuando se presenten violaciones graves a derechos humanos en cualquier tipo de investigaciones (ya que la referencia es genérica, y no solo se centra en averiguaciones previas) la información relativa a ello no podrá reservarse, sino que debe imperar el principio de máxima publicidad.<sup>20</sup>

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

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

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

Al respecto, el Dr. Pedro Salazar Ugarte en su libro *Política y derecho. Derechos y garantías* señala que "el artículo 1° de la Constitución Mexicana ofrece un mapa de los referentes que los órganos garantes deben considerar al momento de adoptar sus decisiones [...] las autoridades encargadas de interpretar la Constitución sobre derechos humanos deben tener como parámetro normativo a la propia Constitución y también a los tratados internacionales en la materia. Se trata de una primera guía relevante porque

<sup>20</sup> Artículo 14. [...] No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad

indica los referentes jurídicos que deben servir como base para la interpretación y aplicación del derecho.”<sup>21</sup>

Este autor, en específico para el caso del IFAI refiere que “los comisionados del IFAI, entonces deben conocer la Constitución, pero también familiarizarse con el derecho internacional relacionado con la transparencia, el derecho de acceso a la información y los datos personales [...] Este sería su 'bloque de constitucionalidad'. Todas estas normas son derecho vigente en México y, según el texto del artículo 1º, tienen el máximo rango como parámetro normativo. En otras palabras, **son las fuentes jurídicas a las que los comisionados del IFAI deben dar prioridad al momento de estudiar los casos y fundar y motivar sus decisiones.**”<sup>22</sup> De acuerdo a lo anterior, los Comisionados del Instituto, atendiendo al mandato del artículo 1º constitucional, debemos interpretar las normas relacionadas con los dos derechos humanos por los que debemos velar (acceso a la información y protección de datos) de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos y la Constitución, en términos del multicitado investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM “los comisionados no son jueces pero realizan una función de garantía de garantía de los derechos y, en esa medida, a través de los mismo, de la democracia constitucional en su conjunto [...] al igual que los jueces, fungen como custodios de la Constitución democrática.”<sup>23</sup>

De acuerdo con lo anterior, el hecho de que el IFAI hubiera permitido el acceso a una versión pública de la información relacionada con la averiguación previa de los homicidios de migrantes cometidos en el Estado de Tamaulipas, **aun estando esta investigación en curso, no significaba que estuviera prejuzgando o determinado sobre quiénes son los responsables de un ilícito, o cuáles son las consecuencias jurídicas relacionadas con ciertos hechos delictivos, por el contrario, la apertura de esta información atendía al ejercicio de la facultad que tiene este Instituto de interpretar la Ley de la materia en el ámbito de su respectiva competencia,** en congruencia con el mandato constitucional en materia de derechos humanos de realizar una *interpretación conforme* armonizando las prerrogativas fundamentales previstas en la *Carta Magna* con aquellas previstas en los instrumentos internacionales en esa materia, a fin de favorecer una protección más amplia de tales derechos para las personas (*principio pro persona*),<sup>24</sup> en lo referente a que es el IFAI, y no otra autoridad, la que tiene competencia para velar por el pleno ejercicio del derecho fundamental de acceso a información y que para asegurar su garantía le corresponde a este órgano, y no a otro diverso, determinar si la información gubernamental debe o no ser clasificada, o si ésta debe ser pública.

---

<sup>21</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *Política y derecho. Derechos y garantías. Cinco ensayos latinoamericanos*. México, Ed. Fontamara, 2013, pp. 131-132

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 132.

<sup>23</sup> Salazar Ugarte, Pedro, *Ob. Cit.*, p. 128.

<sup>24</sup> El principio de armonización “es un imperativo técnico que supone que los principios y normas jurídicas en materia de derechos deben integrarse de manera armónica procurando brindar la mayor protección posibles”. El principio *pro persona* “es el principal criterio orientador de los órganos garantes porque indica que, al interpretar el orden jurídico, debe buscarse la solución que favorezca a las personas con la protección más amplia.” Véase Salazar Ugarte, Pedro, *Política y derecho. Derechos y garantías. Cinco ensayos latinoamericanos*. México, Ed. Fontamara, 2013, pp. 136-137.



En este sentido, en el caso que nos ocupa, el Pleno del IFAI hubiera podido favorecer el principio de máxima publicidad de la información de esta averiguación previa en la resolución del recurso de revisión que nos ocupa, sin exceder en el ejercicio de sus atribuciones, pues como estima esta Ponencia, al tener facultad expresa para interpretar la Ley que regula específicamente al derecho humano de acceso a la información y en cuyo contenido se prevén diversas causales de reserva, corresponde a este Instituto resolver si determinada información es reservada o confidencial, o si ésta debe entregarse.

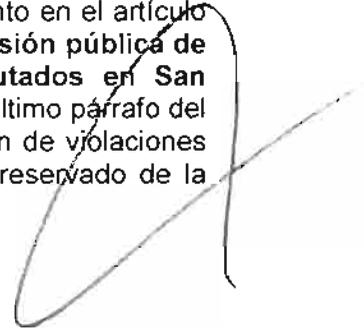
Lo que se sostiene en el voto es que el IFAI tiene competencia para salvaguardar el derecho humano de acceso a la información, así como el de datos personales, es decir, sus facultades implican garantizar que se proporcione información a las personas, a la ciudadanía, en aras de transparentar la gestión gubernamental y afianzar una cultura de rendición de cuentas; es decir, su ámbito de acción se ciñe a resolver cuando una información debe o no ser pública, atendiendo a lo dispuesto en la Ley de la materia, así como a los criterios de interpretación que la Constitución le mandata seguir como son el principio *pro persona* previsto en el artículo 1° de la *Carta Magna* o el de máxima publicidad consagrado en el artículo 6° de la misma.

En ese sentido, el IFAI tiene encomendado definir cuándo se actualizan los supuestos de clasificación y cuando éstos no proceden, en el entendido de que por regla general impera la publicidad y por excepción al clasificación de la información; lo que de ningún modo implica que en el salvaguarda del derecho fundamental de acceso a la información al analizar la pertinencia de la publicidad de determinada información, como es el caso de la averiguación previa que nos ocupa, esté prejuzgando o emitiendo alguna determinación alguna respecto de ámbitos de competencia que no corresponden, sino que su determinación se refiere a la materia informativa que si le compete revisar.

En el caso concreto, esta Ponencia considera que **existían elementos suficientes para fundar y motivar que los hechos sucedidos en San Fernando configuraban la excepción a las causales de clasificación** previstas en el último párrafo del artículo 14 de la *LFTAIPG*, que establece que tratándose de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales no podrá invocarse el carácter de reservado de la información vinculada a éstos.

### III.- Conclusión

Atendiendo a los argumentos señalados, es que se presenta voto disidente por considerar que se debió revocar la clasificación invocada por la PGR con fundamento en el artículo 14, fracciones I y III de la *LFTAIPG*, a fin de que se proporcionara una **versión pública de la averiguación previa relativa a la masacre de migrantes ejecutados en San Fernando, Tamaulipas en 2010**, por considerar que se actualizaba el último párrafo del artículo 14 de la *LFTAIPG* que señala que tratándose de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales no podrá invocarse el carácter de reservado de la información vinculada a éstos.



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

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

Respetuosamente



Angel Trinidad Zaldivar  
Comisionado