

AMPARO EN REVISIÓN 168/2011

QUEJOSOS: COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, ASOCIACIÓN CIVIL Y OTRA

RECURRENTES: COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, ASOCIACIÓN CIVIL Y OTRA E INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

MINISTRO PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

SECRETARIO: JAVIER MIJANGOS Y GONZÁLEZ

S Í N T E S I S

I. TEMA:

¿Se debe dar acceso a las víctimas a la averiguación previa SIEDF/CGI/454/2007, relativa a la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco?

II. PROPUESTA DEL PROYECTO

Los argumentos torales del proyecto son los siguientes:

Es **fundado** el agravio planteado en las revisiones de la quejosa y de la autoridad tercero perjudicada y suficiente para revocar la sentencia que se revisa, conforme a las siguientes consideraciones.

Esta Primera Sala hace notar que las partes incluyeron todos sus argumentos en un único agravio, referente al derecho de acceso a la información y su operatividad en caso de averiguaciones previas.

En primer término, es importante señalar que el derecho de acceso a la información consagra como regla general que toda la información que se encuentre en poder de la autoridad es pública, sin embargo, el texto constitucional reconoce ciertos principios y derechos fundamentales que operan como excepciones a la regla general, dando lugar a que la información pueda reservarse o considerarse confidencial en ciertos supuestos que, siguiendo los lineamientos constitucionales, deben estar previstos en ley. Finalmente, la propia legislación

establece excepciones a las excepciones, es decir, supuestos en los cuales los límites a la regla general no operan.

En este sentido y como se evidenciará a continuación, resulta errónea la aseveración del Juez de Distrito al afirmar categóricamente que las averiguaciones previas y todo lo que esté relacionado con ellas, independientemente de su contenido o naturaleza, se consideran estrictamente reservados. Consecuentemente, la negativa a proporcionar la información de la averiguación previa sí puede, contrario a lo concluido por el Juez de Distrito, estimarse como vulneradora del precepto 6 de la Constitución.

1. Contenido del derecho de acceso a la información y la regla general

De conformidad con el texto vigente del artículo 1º constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diez de junio de dos mil once, en materia de derechos fundamentales nuestro orden jurídico tiene dos fuentes primigenias: (i) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución; y (ii) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Las normas provenientes de ambas fuentes gozan de rango constitucional y, por tanto, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación.

El derecho de acceso a la información está regulado en el segundo párrafo del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El artículo 6º constitucional, en su fracción I, señala que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. Asimismo, la fracción tercera de dicho artículo, complementa el mandato constitucional al señalar que toda persona, sin acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. Para la efectiva tutela de este derecho, la fracción IV precisa que se

establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

La posición preferencial del derecho de acceso a la información frente a los intereses que pretenden limitarlo, así como su operatividad por regla general frente a las limitaciones que excepcionalmente se establezcan en la ley, ha sido reconocida por la Segunda Sala en la tesis 2a. LXXXVIII/2010.

2. Excepción al acceso a la información: la reserva de las averiguaciones previas

Las fracciones I y II del segundo párrafo del artículo 6° constitucional establecen que el derecho de acceso a la información puede limitarse por: (i) el interés público; y (ii) la vida privada y los datos personales. Como se desprende de su lectura, dichas fracciones sólo enuncian los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones al derecho en comento, sin embargo, ambas remiten a la legislación secundaria para el desarrollo de los supuestos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información.

Sobre este tema, la Segunda Sala ha reconocido que es “jurídicamente adecuado” que las leyes de la materia establezcan restricciones al acceso a la información pública, siempre y cuando atiendan a las finalidades previstas constitucionalmente, así como que las clasificaciones correspondientes sean proporcionales y congruentes con los principios constitucionales que intentan proteger. En forma análoga se ha pronunciado el Tribunal Pleno en las tesis P. XLV/2000y P. LX/2000, concluyendo que es lógica su limitación por los intereses nacionales y los derechos de terceros.

En cumplimiento al mandato constitucional y de conformidad con los lineamiento reconocidos por el Tribunal Pleno para tal efecto, **la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece dos criterios bajo los cuales la información podrá clasificarse y, con ello, limitar el acceso de los particulares a la misma: el de “información confidencial” y el de “información reservada”.**

Para proteger la vida privada y los datos personales –considerados como uno de los límites constitucionalmente legítimos– el artículo 18 de la Ley

estableció como criterio de clasificación el de “**información confidencial**”, el cual restringe el acceso a la información que contenga datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización.

Lo anterior también tiene un sustento constitucional en lo dispuesto en: (i) el segundo párrafo del artículo 16 constitucional, el cual reconoce que el derecho a la protección de datos personales –así como al acceso, rectificación y cancelación de los mismos– debe ser tutelado por regla general, salvo los casos excepcionales que se prevean en la legislación secundaria; y (ii) la fracción V, del apartado C, del artículo 20 constitucional, que protege la identidad y datos personales de las víctimas y ofendidos que sean parte en procedimientos penales.

Así pues, existe un derecho de acceso a la información pública que rige como regla general, aunque limitado, en forma también genérica, por el derecho a la protección de datos personales. Por lo anterior, el acceso público –para todas las personas independientemente del interés que pudieren tener– a los datos personales distintos a los del propio solicitante de información sólo procede en ciertos supuestos, reconocidos expresamente por las leyes respectivas.

Adicionalmente, la información confidencial puede dar lugar a la clasificación de un documento en su totalidad o de ciertas partes o pasajes del mismo, pues puede darse el caso de un documento público que sólo en una sección contenga datos confidenciales.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la ley, la restricción de acceso a la información confidencial no es absoluta, pues puede permitirse su difusión, distribución o comercialización si se obtiene el **consentimiento expreso** de la persona a que haga referencia la información.

Por otro lado, para proteger el interés público –principio reconocido como el otro límite constitucionalmente válido para restringir el acceso a la información pública–, los artículos 13 y 14 de la Ley establecieron como criterio de clasificación el de “**información reservada**”.

El primero de los artículos citados establece un catálogo genérico de lineamientos bajo los cuales deberá reservarse la información, lo cual procederá cuando la difusión de la información pueda:

AMPARO EN REVISIÓN 168/2011

- 1) Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- 2) Menoscabar negociaciones o relaciones internacionales;
- 3) Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- 4) Poner en riesgo la vida, seguridad o salud de alguna persona; o
- 5) Causar perjuicio al cumplimiento de las leyes, prevención o verificación de delitos, impartición de justicia, recaudación de contribuciones, control migratorio o a las estrategias procesales en procedimientos jurisdiccionales, mientras las resoluciones no causen estado.

Con un enfoque más preciso que descriptivo, el artículo 14 contiene un catálogo ya no genérico sino específico de supuestos en los cuales la información también se considerará reservada:

- 1) La que expresamente se clasifique como confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental reservada;
- 2) Secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otros;
- 3) **Averiguaciones previas**;
- 4) Expedientes jurisdiccionales que no hayan causado estado;
- 5) Procedimientos de responsabilidad administrativa sin resolución definitiva; o
- 6) La que contenga opiniones, recomendaciones o puntos de vista de servidores públicos y que formen parte de un proceso deliberativo en el cual aun no se hubiese adoptado una decisión definitiva.

Como evidencia el listado anterior, la ley enunció en su artículo 14 supuestos que, si bien pueden clasificarse dentro de los lineamientos genéricos establecidos en el artículo 13, el legislador quiso destacar de modo que no se presentasen dudas respecto a la necesidad de considerarlos como información reservada.

Tal es el caso de las averiguaciones previas, las cuales se consideran “información reservada”, tanto desde una perspectiva genérica como desde un

punto de vista específico. En cuanto al enfoque genérico, la fracción V del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental considera que debe clasificarse como información reservada aquella que pueda “causar un serio perjuicio [...] a la persecución de delitos [y a] la impartición de justicia”; con un enfoque específico, la fracción III del artículo 14 de la Ley señala expresamente que las averiguaciones previas serán consideradas como información reservada.

En el mismo sentido los párrafos segundo y séptimo del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales establecen:

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.

[...]

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.

Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 49/2009** –que confirmó la constitucionalidad del artículo 5º, fracción V, inciso c, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República–, el Pleno de este Alto Tribunal consideró justificada, generalmente, la reserva de las averiguaciones al considerar lo siguiente:

En ejercicio de sus atribuciones de investigación, la Procuraduría debe recabar una gran cantidad de información relacionada con los hechos delictivos, con los probables responsables, las víctimas u ofendidos, los testigos e incluso terceras personas. Entre otros, se recaban los datos generales de estos sujetos (como el nombre, domicilio, estado civil, ocupación, ingresos, entre otros datos). Así pues, las actuaciones de una investigación pueden comprender detalles muy íntimos de las personas involucradas en la investigación. Sólo a manera de ejemplo, es posible decir que, en una averiguación previa, puede figurar información atiente a las propiedades, cuentas bancarias, filiación, relaciones sentimentales o

al estado de salud de los sujetos implicados en alguna indagatoria, entre otros detalles personales. El derecho a la protección de la información personal, incluyendo la que se puede encontrar en las investigaciones en curso a cargo de la Procuraduría General de la República, está protegida en términos de la tutela que confieren los artículos 6°, 16 y 20, apartado C, inciso V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En dicha acción de inconstitucionalidad el Pleno concluyó que no era inconstitucional la facultad de la Procuraduría General de la República de abstenerse de entregar información a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos siempre que se pusieran en riesgo: (i) investigaciones en curso; o (ii) la seguridad de las personas. Al respecto, el Pleno consideró que dichos supuestos coinciden esencialmente con los previstos en las fracciones I y II del artículo 6° constitucional, las cuales admiten excepciones al acceso a la información pública para proteger el interés público o la vida privada y datos personales, situación que no hace más que confirmar la regla general aquí desarrollada.

3. La excepción a la excepción: el acceso a la información, aun tratándose de averiguaciones previas, en casos en que se investiguen hechos que constituyan graves violaciones a derechos humanos

Como ha sido debidamente expuesto, 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 los artículos 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, 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.** Por

esta razón resulta inexacta la conclusión del Juez de Distrito en el sentido de que las averiguaciones previas y todo lo que esté relacionado con ellas, independientemente de su contenido o naturaleza, se consideran estrictamente reservados, pues dicha afirmación soslaya la excepción a la excepción antes planteada.

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: (i) graves violaciones a derechos humanos; y (ii) delitos o crímenes de lesa humanidad.

Esta Primera Sala 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.

Por 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.

Lo importante ahora es determinar qué debe entenderse como grave violación a derechos humanos y como delitos de lesa humanidad a fin de dotar de contenido al artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El Título Tercero del Código Penal Federal tipifica como delitos “contra la humanidad” la violación a los deberes de humanidad (respecto de prisioneros y rehenes de guerra) y el genocidio. Adicionalmente, el Estado mexicano ratificó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, adoptado en la capital italiana el diecisiete de julio de mil novecientos noventa y ocho. Por lo anterior, el treinta y uno de diciembre de dos mil cinco, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se promulgó dicho Estatuto. Así, esta Primera Sala observa que el Estatuto de Roma define qué son los delitos de lesa humanidad y establece un catálogo sobre las conductas que deberán considerarse como tales.

En primer lugar, es importante precisar que según se desprende de los artículos 1° y 4° del Estatuto de Roma, la Corte Penal Internacional tendrá competencia para conocer de los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto, dentro de los cuales se incluyen los de lesa humanidad. De conformidad con lo anterior, el Estatuto de Roma define qué se entenderá por delitos de lesa humanidad en su artículo 7° (se transcribe)

Consecuentemente, se considera como crimen de lesa humanidad cualquiera de los delitos incluidos en el catálogo previsto en el artículo 7°, párrafo primero, del Estatuto de Roma –que incluye la desaparición forzada de personas– siempre y cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque; entendiéndose por ataque generalizado contra la población civil la línea de conducta que implique la comisión de actos mencionados en el catálogo de referencia contra una multiplicidad de personas dentro de dicha población; mientras que por sistemático debe entenderse que los actos se cometan de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer esos actos o para promover esa política, es decir, en seguimiento de un plan preconcebido, que excluiría a aquellos actos cometidos al azar.

Respecto a las graves violaciones a derechos humanos, resulta fundamental acudir a la interpretación que sobre el tema han elaborado tanto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Siguiendo los lineamientos sentados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la gravedad de las violaciones a derechos humanos se acreditará mediante dos operaciones distintas: (i) prueba de la existencia de violaciones a derechos fundamentales; y (ii) la calificación de esas violaciones como graves. Es

necesario advertir que los criterios establecidos en esta materia por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se han desarrollado, esencialmente, en ejercicio de la facultad de investigación prevista, hasta antes de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, en el párrafo segundo, del artículo 97 constitucional; sin embargo, resultan aplicables a la materia que nos ocupa, en los términos que a continuación se señalan.

La prueba de la existencia de las violaciones no representa mayor problema, mientras que para demostrar que las violaciones a derechos fundamentales son “graves” se requiere de juicios de valor, reconducibles al terreno probatorio dotándolos de contenido descriptivo. **Así pues, para acreditar este elemento la Suprema Corte ha exigido que se compruebe la trascendencia social de las violaciones, lo cual se podrá determinar con base en 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.

Respecto al criterio cualitativo, este Alto Tribunal ha determinado en forma casuística algunos supuestos en los cuales se ha actualizado: *(i)* concierto de autoridades de dos o más poderes federales o locales para afectar deliberadamente los derechos de una persona, desconociendo el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución o el principio de división de poderes; y *(ii)* entrega a la comunidad de información manipulada, incompleta o el simple impedimento de conocer la verdad, afectando con ello la formación de la voluntad general y generando una cultura del engaño.

También existen supuestos en que se actualizan ambos criterios, tal y como ocurre en casos de desorden generalizado, en los cuales serán graves violaciones tanto los actos violentos cometidos o propiciados por las autoridades al pretender

obtener una respuesta disciplinada como la omisión, negligencia, impotencia o indiferencia de las autoridades para encauzar la paz.

En estos supuestos se actualizan los dos criterios, puesto que existe una situación generalizada y se presenta una multiplicidad de derechos violados y de personas afectadas (criterio cuantitativo), pero también es determinante el rol desempeñado por los servidores públicos. Así, la gravedad radica no sólo en una cuestión numérica, sino en el incumplimiento de la autoridad a su posición de garante de los derechos humanos de los gobernados, quienes tienen una expectativa válida de que el Estado actúe para promover, respetar, proteger y garantizar dichos derechos (criterio cualitativo).

Procede ahora reparar en las consideraciones de la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** sobre el tema, para lo cual resulta necesario hacer una precisión sobre el rol de la jurisprudencia de dicho tribunal internacional como fuente del derecho en México.

Esta Primera Sala observa que en algunas materias específicas el legislador secundario ha otorgado un carácter obligatorio a los criterios interpretativos contenidos en sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en aquellos casos en los cuales el Estado mexicano no fue parte en el litigio, pero única y exclusivamente por cuanto hace a ciertas materias específicas. Tal es el caso del acceso a la información pública, tal y como se desprende de la lectura integral de los artículos 6° y 37, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 36 del Reglamento de la Ley, cuyo texto es: (se transcribe)

Este criterio fue reconocido por la Segunda Sala en la tesis aislada 2a. LXXV/2010, cuyo rubro es "**INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. DEBE INTERPRETAR LAS LEYES DE SU COMPETENCIA CONFORME A LOS DERECHOS DE LA PERSONA**". En dicha tesis, la Segunda Sala señaló que el derecho de acceso a la información pública se interpretará conforme a la Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros tratados internacionales, así como a la jurisprudencia de los órganos internacionales especializados sobre dicho derecho. Tal es el caso de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Adicionalmente, según se desprende de las determinaciones adoptadas por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el expediente

Varios 912/2010, la totalidad de los criterios interpretativos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contenidos en sentencias condenatorias para el Estado mexicano resultan de observancia obligatoria para México

Así pues, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado, al igual que este Alto Tribunal, criterios sobre qué debe entenderse por violaciones graves a derechos humanos, tal y como se observa en el párrafo 139 del Caso *Radilla Pacheco Vs. México*:

139. En el derecho internacional la jurisprudencia de este Tribunal ha sido precursora de la consolidación de una perspectiva comprensiva de la gravedad y el carácter continuado o permanente y autónomo de la figura de la desaparición forzada de personas. La Corte ha reiterado que ésta constituye una violación múltiple de varios derechos protegidos por la Convención Americana que coloca a la víctima en un estado de completa indefensión, acarreando otras vulneraciones conexas, siendo particularmente grave cuando forma parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado. La desaparición forzada implica un craso abandono de los principios esenciales en que se fundamenta el Sistema Interamericano, y su prohibición ha alcanzado carácter de jus cogens.

La averiguación previa cuyo contenido se quiere conocer está investigando los hechos constitutivos de una desaparición forzada –de Rosendo Radilla Pacheco–, delito que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha catalogado como una grave violación de derechos humanos.

Ahora bien, del análisis de las consideraciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se desprende que la clasificación de violaciones a derechos humanos como “graves” atiende más a criterios cualitativos que cuantitativos. Aún y cuando en muchos casos dichas violaciones sí se presentan en contextos generalizados de violencia, se considera que la “gravedad” radica, esencialmente en que se presenten las siguientes características: (i) multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; (ii) especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados; y (iii) una participación importante del Estado (al ser los actos cometidos por agentes estatales o con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado).

Sobre la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco –cuya averiguación previa pretende conocer la hija del señor Radilla– **la Corte**

Interamericana de Derechos Humanos consideró que se trataba de una grave violación a derechos humanos en atención a que dicho fenómeno delictivo fue cometido por agentes estatales (militares) e implicó la violación intensa a los derechos a la vida, la integridad personal, la libertad y el reconocimiento a la personalidad jurídica de la víctima.

Como se señaló anteriormente, este criterio interpretativo resulta obligatorio para los jueces nacionales, en atención a la interpretación conforme con la jurisprudencia interamericana que resulta obligatoria en esta materia, según se desprende del artículo 6° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por ser necesario para una debida comprensión del derecho de acceso a la información, dotando de contenido el último párrafo del artículo 14 de la Ley, sobre el acceso a averiguaciones previas que versan sobre graves violaciones a derechos humanos. **Adicionalmente, dicho criterio fue emitido en la sentencia de un caso en el que México fue parte, específicamente el *Caso Radilla Pacheco* que se analiza en el presente juicio.** De hecho, los quejosos son, precisamente, los representantes de las víctimas del caso citado.

De lo anterior se desprende que **el criterio cualitativo de la Corte Interamericana coincide con el de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues en ambos casos se reconocen como graves violaciones a derechos humanos, delitos que revisten ciertas características que los dotan de una trascendencia social, afectando no sólo a la víctima sino a toda la sociedad, por la intensidad de la ruptura que representan para el orden constitucional.**

Para esta Primera Sala resulta evidente que, independientemente de si constituyen delitos de lesa humanidad, **los hechos investigados en la averiguación previa SIEDF/CGI/454/2007 constituyeron graves violaciones a derechos humanos, máxime cuando ya fue declarado así por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en un fallo que resulta obligatorio para el Estado mexicano.**

Por lo anterior es no sólo lógico sino necesario concluir que se actualiza la excepción prevista en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de modo que resulta aplicable la regla general que permite el acceso a la información pública y no así la restricción que se establece respecto de las averiguaciones previas.

Lo expuesto en el párrafo anterior evidencia que la sentencia del Juez de Distrito fue contraria a Derecho al sostener que la negativa a proporcionar la información de la averiguación previa no podía estimarse como vulneradora del derecho contenido en el artículo 6° constitucional.

La conclusión antes señalada se refuerza aun más, por el hecho de que tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenaron que se otorgara a las víctimas acceso al expediente de averiguación previa, lo cual incluyó, por supuesto, a Tita Radilla Martínez.

Por cuanto hace a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dicho Tribunal sostuvo, al resolver el *Caso Radilla Pacheco*, que la averiguación previa SIEDF/CGI/454/2007, cuyo acceso constituye la litis del presente juicio, no es información reservada por investigar graves violaciones a derechos humanos, para lo cual analizó el multicitado artículo 14 de la Ley:

257. En todo caso, el Tribunal destaca que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental vigente en México, efectivamente, en el artículo 14, fracción III, dispone que se considerará como información reservada “las averiguaciones previas”. Sin embargo, en esa misma disposición, dicha Ley también establece que “[n]o podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad”.

258. Tomando en cuenta lo anterior, y en aplicación del artículo 29 b) de la Convención Americana, la Corte considera que debe entenderse que el derecho de las víctimas en este caso a obtener copias de la averiguación previa conducida por la Procuraduría General de la República no está sujeto a reservas de confidencialidad, en tanto que la misma se refiere a la investigación de delitos constitutivos de graves violaciones a los derechos humanos, como lo es la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco. De esta manera, las víctimas en el presente caso deben tener derecho al acceso al expediente y a solicitar y obtener copias del mismo, ya que la información contenida en aquél no está sujeta a reserva.

En definitiva, los párrafos transcritos reconocen explícitamente el derecho de las víctimas para acceder a la averiguación previa SIEDF/CGI/454/2007, por no tener el carácter de “información reservada”, además de que presuponen que dicho acceso debe permitirse incluso a la Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A.C., en atención a su calidad de representante de Tita Radilla Martínez.

A fin de que no quepa duda alguna sobre la obligatoriedad de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es pertinente recordar que México se adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos el veinticuatro de marzo de mil novecientos ochenta y uno y reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el dieciséis de diciembre de mil novecientos noventa y ocho, mediante declaración unilateral de voluntad que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y nueve.

En ese sentido, los artículos 133 y 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconocen la vigencia de los tratados internacionales en nuestro ordenamiento jurídico interno y establecen la obligación de las autoridades nacionales de aplicar los derechos humanos de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales vigentes en nuestro país.

Por lo anterior, la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos generan como una consecuencia ineludible que las sentencias emitidas por dicho tribunal internacional, en aquellos casos en los cuales México haya sido parte en el juicio, resulten obligatorias para el Estado mexicano, incluidos todos los jueces y tribunales que lleven a cabo funciones materialmente jurisdiccionales. Esta obligatoriedad alcanza no sólo a los puntos resolutivos de las sentencias en comento, sino a todos los criterios interpretativos contenidos en las mismas.

Recibiendo la condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos –e incorporando el criterio interpretativo respectivo–, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que:

De acuerdo a los párrafos 252 y 256 de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, este Tribunal Pleno ordena que deberá garantizarse, en todas las instancias conducentes, el

acceso al expediente y la expedición de copias del mismo para las víctimas.

Por esta razón, **una efectiva garantía del derecho de acceso a la información exige que las víctimas, por los cauces previstos en la legislación de la materia, tengan acceso a la averiguación previa y puedan obtener copias de las actuaciones en las cuales se investiguen hechos que posiblemente constituyan graves violaciones a derechos humanos. Consecuentemente, en el presente caso debe concederse a Tita Radilla Martínez y a la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., acceso y copias del expediente de la averiguación previa SIEDF/CGI/454/2007, máxime que ello ha sido ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Finalmente, esta Primera Sala observa que el presente amparo se promovió con motivo de la negativa por parte de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República a dar cumplimiento a una resolución del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, razón por la cual es necesario formular una última consideración.

Los artículos 49, 50 y 51 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental disponen la procedencia del recurso de revisión en contra de las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, especificando que dicho recurso procederá en lugar del recurso genérico previsto en materia administrativa. Posteriormente, el artículo 59 de la Ley dispone categóricamente que las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, al resolver los recursos de revisión, serán definitivas para las dependencias y entidades, mientras que los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación. Así, resulta evidente que la intención del legislador fue excluir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del conocimiento de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión emitidas por el Instituto, al igual que eliminar la posibilidad de que las dependencias y entidades promuevan algún juicio o recurso ante el Poder Judicial de la Federación.

Por lo antes expuesto, esta Primera Sala considera que los sujetos obligados en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental deben dar cumplimiento incondicional a las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública al

resolver recursos de revisión, sin que sea válida la utilización de recursos jurídicos –como la interposición de un juicio de nulidad– o de facto –como la simple negativa de entregar información– para eludir dicho cumplimiento.

III. PUNTOS RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia de veintiuno de abril de dos mil diez, dictada por el Juez Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acapulco, Guerrero, en el juicio de amparo 1285/2009, de conformidad con las razones esgrimidas en el apartado noveno de este fallo.

SEGUNDO. Se **sobresee** el juicio de amparo respecto a María Sirvent Bravo Ahuja, de conformidad con las razones esgrimidas en el apartado octavo de este fallo.

TERCERO. La justicia de la Unión **ampara y protege** a Tita Radilla Martínez y a la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Asociación Civil, en contra de la negativa de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República de permitir acceso y otorgar copias certificadas de la averiguación previa SIEDF/CGI/454/2007, de conformidad con las razones esgrimidas en el apartado noveno de este fallo.

CUARTO. Se declara **infundado** el recurso de revisión adhesiva por las razones expuestas en el último apartado.

IV. TESIS QUE SE PROPONEN

A fin de dar agilidad a la discusión del proyecto, las tesis que se deriven de este asunto –en caso de ser aprobado– serán sometidas a su consideración en una sesión posterior.

V. TESIS CITADAS

“REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LEGITIMACIÓN DEL TERCERO PERJUDICADO PARA INTERPONER DICHO RECURSO, EN LOS CASOS EN QUE SE CUESTIONE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY”. (p. 26)

“INFORMACIÓN PÚBLICA. ES AQUELLA QUE SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO Y ORGANISMO FEDERAL, ESTATAL

Y MUNICIPAL, SIEMPRE QUE SE HAYA OBTENIDO POR CAUSA DEL EJERCICIO DE FUNCIONES DE DERECHO PÚBLICO". (p. 31)

"TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN". (p. 31)

"DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE". (pp. 31 y 32)

"DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS". (p. 32)

"ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL". (p. 38)

"DERECHOS FUNDAMENTALES. SU VIGENCIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES". (p. 38 y 39)

"FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LA SUPUESTA GRAVEDAD DE LA VIOLACIÓN DEBE TENERSE COMO PRESUPUESTO PARA SU PROCEDENCIA". (p. 43)

"GARANTIAS INDIVIDUALES. DIFERENCIAS DEL PROCEDIMIENTO EN LA AVERIGUACION PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL, SOBRE LA VIOLACION GRAVE DE ELLAS Y EL DEL JUICIO DE AMPARO". (p. 43)

"VIOLACIONES GRAVES DE GARANTÍAS INDIVIDUALES EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SE PUEDEN ACTUALIZAR CUANDO SE ACREDITA EL CONCIERTO DE AUTORIDADES DE DIVERSOS PODERES FEDERALES O LOCALES ENCAMINADO A VULNERAR DERECHOS FUNDAMENTALES DE UNA O MÁS PERSONAS". (pp. 43 y 44)

"GARANTIAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACION). VIOLACION GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTUAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACION Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTICULO 6o. TAMBIEN CONSTITUCIONAL". (p. 44)

"GARANTIAS INDIVIDUALES. CONCEPTO DE VIOLACION GRAVE DE ELLAS PARA LOS EFECTOS DEL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL". (p. 44)

"GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL RETARDO, OMISIÓN O INCUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES DE LAS AUTORIDADES PUEDE DAR LUGAR A LA VIOLACIÓN GRAVE DE AQUÉLLAS". (p. 44)

"INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. DEBE INTERPRETAR LAS LEYES DE SU COMPETENCIA CONFORME A LOS DERECHOS DE LA PERSONA". (p. 46)

"REVISION ADHESIVA. SU NATURALEZA JURIDICA". (p. 53)

"REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA". (p. 53)

AMPARO EN REVISIÓN 168/2011

“REVISIÓN ADHESIVA. CUANDO EN SUS AGRAVIOS SE PLANTEA LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS, ÉSTOS DEBEN ANALIZARSE PREVIAMENTE A LOS EXPRESADOS EN LA REVISIÓN PRINCIPAL”. (p. 53)

“REVISIÓN ADHESIVA. REGLAS SOBRE EL ANÁLISIS DE LOS AGRAVIOS FORMULADOS EN ELLA”. (pp. 53 y 54)

“DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. ESE DELITO ES DE NATURALEZA PERMANENTE O CONTINUA”. (p. 56)

ANEXOS:

- I. Solicitud de acceso a la información pública.
- II. Negativas de la PGR.
- III. Resolución del IFAI.
- IV. Demanda de Amparo.
- V. Sentencia del Juez Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acapulco, Guerrero, en el juicio de amparo 1285/2009.
- VI. Recurso de revisión interpuesto por los quejosos.
- VII. Recurso de revisión interpuesto por el IFAI.
- VIII. Revisión adhesiva interpuesta por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la PGR.
- IX. Sentencia de la Solicitud de Ejercicio de la Facultad de Atracción.

AMPARO EN REVISIÓN 168/2011

QUEJOSOS: COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, ASOCIACIÓN CIVIL Y OTRA

RECURRENTE: COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, ASOCIACIÓN CIVIL Y OTRA E INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

MINISTRO PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

SECRETARIO: JAVIER MIJANGOS Y GONZÁLEZ

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al treinta de noviembre de dos mil once.

Vo. Bo. Ministro

R E S O L U C I Ó N

Cotejó

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 168/2011, promovido por la parte quejosa, Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, Asociación Civil y María Sirvent Bravo Ahuja, así como por el tercero perjudicado, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud de información

Mediante solicitud de información 0001700177208, presentada el 16 de octubre de 2008 a través del Sistema de Solicitudes de Información (en adelante "SISI"), los quejosos, **en su calidad de representantes de Tita Radilla Martínez**, requirieron a la Procuraduría General de la República (en adelante "PGR") copia certificada de todo lo actuado en la averiguación previa SIEDF/CGI/454/2007, relativa al caso de **Rosendo Radilla Pacheco** (en adelante "*Caso Radilla Pacheco*")¹.

2. Negativa de la Procuraduría General de la República

Mediante oficio SJA/DGAJ/000988/2008, de 17 de octubre de 2008, la PGR negó la entrega de información con fundamento en el artículo 48 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental², motivando su resolución en el hecho de que con motivo de diversa solicitud de información (0001700077908) ya le había sido entregada la información solicitada³.

3. Interposición de recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Los ahora quejosos interpusieron un recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (en adelante "IFAI"), mediante escrito 2008004401, presentado el 5 de noviembre de 2008 a

¹ Cuaderno de amparo, fojas 21 y 22. La solicitud se hizo en los siguientes términos: "*Como representantes de Tita Radilla Martínez, coadyuvante en la averiguación previa SIEDF/CGI/454/2007, sobre el caso Rosendo Radilla Pacheco, se solicita copia certificada de todo lo actuado en el expediente citado anteriormente*". (Véase anexo 1)

² Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental:

Artículo 48. Las unidades de enlace no estarán obligadas a dar trámite a solicitudes de acceso ofensivas; cuando hayan entregado información sustancialmente idéntica como respuesta a una solicitud de la misma persona, o cuando la información se encuentre disponible públicamente. En este caso, deberán indicar al solicitante el lugar donde se encuentra la información.

Esta Primera Sala destaca que, tal y como se desprende del oficio DGPDSC/UEAI/2820/2008 (Cuaderno de amparo, fojas 25 a 29) y de la resolución del IFAI (cuaderno de amparo, foja 64), la PGR también respondió en sentido negativo la solicitud de información 0001700077908.

³ Cuaderno de amparo, fojas 23 y 24. (Véanse anexos 2 A y 2 B)

través del SISI⁴. En su recurso, señalaron que no se actualizaba la causal de negativa de entrega de información aducida por la PGR, en virtud de que la solicitud de información 0001700077908 también fue contestada en sentido negativo⁵.

En su respuesta al recurso de revisión, la PGR agregó a la razón de su negativa original, el hecho de que las averiguaciones previas se consideran información reservada, de modo que no procede la entrega de copias de las mismas so pena de responsabilidad administrativa o penal para el responsable de quebrantar la reserva y sigilo de las mismas⁶.

4. Resolución del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en el expediente de revisión.

El IFAI resolvió el expediente de revisión 5110/08, mediante resolución de 4 de marzo de 2009, revocando la negativa de la PGR y ordenando la entrega de información dentro de los 10 días hábiles siguientes a la notificación de la resolución⁷.

En esta resolución, el IFAI consideró acreditado que la averiguación previa SIEDF/CGI/454/2007, que tiene por objeto investigar los hechos relacionados con la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco⁸, **“está relacionada con la investigación de hechos que implican violaciones graves de derechos fundamentales y posiblemente constitutivos de un delito de lesa humanidad:**

⁴ La fecha del recurso de revisión no aparece en el escrito presentado a través del SISI, sin embargo, sí fue relatada como antecedente en la resolución del IFAI al recurso de revisión. Cuaderno de amparo, foja 39.

⁵ Cuaderno de amparo, fojas 31 y 32.

⁶ Descrita en los antecedentes de la resolución del IFAI. Cuaderno de amparo, fojas 42 y 43.

⁷ Cuaderno de amparo, fojas 33 a 82. Votos particulares en fojas 83 a 90. **(Véase anexo 3)**

⁸ Cuaderno de amparo, foja 58.

desaparición forzada de personas”⁹, y estimó que en estos casos “[...] reservar la información podría generar un daño mayor, comparado con el perjuicio que pudiera causarse la difusión de la misma, pues los hechos del presente caso se refieren a una desaparición forzada que constituye una grave violación a derechos humanos, lo cual ha sido señalado por autoridades nacionales e internacionales, como la Comisión Nacional de Derechos humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las cuales se han pronunciado públicamente respecto a la deficiencia de la investigación”¹⁰. Consecuentemente, sostuvo que **“se actualiza el supuesto previsto en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y, en consecuencia, la averiguación previa [...] SIEDF/CGI/454/2007, debe ser pública”**¹¹.

II. JUICIO DE AMPARO INDIRECTO

1. Demanda de amparo

Mediante escrito presentado el dos de octubre de dos mil nueve en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa del Distrito Federal, la **Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, Asociación Civil** - representante de la señora Tita Radilla Martínez en el recurso de revisión ante el IFAI-, y **María Sirvent Bravo Ahuja**, por propio derecho, solicitaron el amparo y protección de la justicia federal en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se indican¹²:

AUTORIDADES RESPONSABLES:

⁹ Cuaderno de amparo, foja 63.

¹⁰ Cuaderno de amparo, fojas 79 y 80.

¹¹ Cuaderno de amparo, foja 81

¹² Cuaderno de amparo, fojas 3 a 11. (Véase anexo 4)

1. Procurador General de la República, como titular del sujeto obligado por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental¹³.
2. Director General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República, por estar facultado para tramitar las solicitudes de acceso a la información a cargo de ese sujeto obligado¹⁴.
3. Director de Servicios Legales de la Procuraduría General de la República, por su suplencia en ausencia del Director General de Asuntos Jurídicos¹⁵.

ACTOS RECLAMADOS¹⁶:

1. La negativa de la Procuraduría General de la República de entregar la información solicitada, en los términos que le fueron ordenados por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en la resolución de 4 de marzo de 2009, dentro del expediente 5110/08¹⁷.
2. La supuesta interposición por parte de la Procuraduría General de la República de un juicio de nulidad contra la aludida resolución recaída al expediente 5110/08, así como todas las

¹³ Originalmente, se identificó como autoridad responsable a la Procuraduría General de la República, en su carácter de sujeto obligado en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; sin embargo, en respuesta al requerimiento de la Juez de Distrito en el sentido de que la quejosa definiera con exactitud a qué autoridad se refería, apercibiéndola de que en caso de no aclararlo se entendería como una referencia al Procurador General de la República. Cuaderno de amparo, fojas 5, 93 y 97.

¹⁴ No estaba incluido en la demanda de amparo original, pero fue agregado por la quejosa en desahogo al requerimiento de la Juez de Distrito. Cuaderno de amparo, fojas 93 y 97.

¹⁵ No estaba incluido en la demanda de amparo original, pero fue agregado por la quejosa en desahogo al requerimiento de la Juez de Distrito. Cuaderno de amparo, fojas 93 y 98.

¹⁶ Cuaderno de amparo, foja 5.

¹⁷ El alcance y contenido del acto reclamado también tuvo que ser aclarado por la quejosa con motivo de un requerimiento de la Juez de Distrito. Cuaderno de amparo, fojas 5, 93 vuelta y 98.

consecuencias generadas y que se generen a partir de ese proceder¹⁸.

3. El recurso de reclamación promovido por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República en contra del desechamiento de la demanda de nulidad antes mencionada¹⁹.

Adicionalmente, la quejosa identificó como tercero perjudicado al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública²⁰.

La parte quejosa señaló como derechos fundamentales violados en su perjuicio los contenidos en los artículos 6, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, narró los antecedentes que consideró oportunos y expuso los conceptos de violación que estimó pertinentes:

En el **primer concepto de violación**, los quejosos atacaron la constitucionalidad de la negativa de la Procuraduría General de la

¹⁸ Los quejosos señalaron que tuvieron conocimiento de la interposición del juicio de nulidad por una comunicación que el IFAI les envió por correo electrónico el once de septiembre de dos mil nueve. Cuaderno de amparo, foja 5.

¹⁹ Fue identificado como acto reclamado por la parte quejosa en escrito de ampliación de once de noviembre de dos mil nueve, así como en la aclaración que del mismo presentó el dieciocho del mismo mes y año, los cuales fueron presentados como consecuencia del informe justificado de la autoridad responsable. La quejosa fue prevenida una segunda vez respecto del escrito de ampliación y desahogó la prevención considerando que la interposición del recurso de reclamación constituye un acto de autoridad en tanto que la Procuraduría General de la República, de manera unilateral continúa incumpliendo y desacatando la resolución del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Cuaderno de amparo, fojas 170 a 175.

²⁰ En respuesta al requerimiento de la Juez de Distrito, la quejosa aclaró que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es tercero perjudicado en razón de que tiene un interés en que se cumpla su resolución, lo cual se encontraría indisolublemente relacionado con el acto reclamado. Por lo anterior, consideró que dicho supuesto corresponde al de la fracción III del artículo 5° de la Ley de Amparo, cuyo listado es enunciativo y no limitativo. Cuaderno de amparo, fojas 4, 93, 93 vuelta y 98.

Posteriormente, mediante escrito de dos de febrero de dos mil diez, el autorizado de la parte quejosa **solicitó la inclusión de la Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como tercero perjudicado** en el juicio de amparo, en atención a que dicha Sala habría admitido a trámite un recurso de reclamación para analizar el desechamiento de la demanda de nulidad que la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República interpuso en contra de la resolución del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. La **Juez de Distrito negó la solicitud**, argumentando que la Segunda Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no tiene un interés contrario al de la quejosa. Cuaderno de amparo, fojas 560 a 562.

República de entregar la información que solicitaron, en los términos en que dicha entrega fue ordenada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, mediante resolución recaída al expediente 5110/08, al considerar que resulta violatoria de los artículos 6° constitucional, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante “Convención Americana” o “CADH”) y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en adelante “PIDCP”), en los cuales se establece el derecho de acceso a la información²¹.

Para los quejosos, la violación estriba en que la falta de entrega de la información constituye a su vez un cumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía que la Procuraduría General de la República tiene para la debida satisfacción del derecho de acceso a la información²².

En el **segundo concepto de violación**, los quejosos atacaron el juicio de nulidad que la Procuraduría General de la República promovió en contra de la resolución que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública dictó en el expediente 5110/08. Consideraron que la interposición del juicio de nulidad implica tres ataques a la Constitución: (i) una violación al derecho de acceso a la información, al no conceder y, de hecho, impedir, el acceso respectivo; (ii) un cuestionamiento de la autonomía del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública al no respetar sus determinaciones definitivas, menoscabando con ello el único procedimiento ordinario de revisión, expedito, idóneo y necesario, para la tutela del derecho fundamental de acceso a la información; y (iii) una violación al principio de legalidad, reconocido en los artículos 14 y 16 constitucionales, pues, no obstante que el artículo 59 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispone que los sujetos obligados por dicha ley no cuentan con la

²¹ Cuaderno de amparo, foja 7.

²² Cuaderno de amparo, foja 8.

posibilidad de impugnar las resoluciones del Instituto, la autoridad responsable está soslayando el carácter definitivo de las mismas²³.

En relación con lo anterior, en una ampliación a la demanda de amparo, los quejosos identificaron como un nuevo acto reclamado el recurso de reclamación que la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República presentó en contra del desechamiento de su demanda de nulidad. Mediante el desahogo de cuatro prevenciones que la Juez de Distrito formuló a la parte quejosa, ésta precisó que reclamaban la interposición del recurso por considerarlo un acto unilateral de la autoridad, que confirma su negativa a entregar la información solicitada²⁴.

2. Trámite del juicio de amparo

Por razón de turno correspondió el conocimiento de la demanda de amparo a la Juez Cuarto en Materia Administrativa en el Distrito Federal, la cual, mediante acuerdo de seis de octubre de dos mil nueve, ordenó su registro en el expediente 1285/2009 y requirió a la quejosa para que aclarara, entre otras cuestiones: (i) la denominación correcta de la autoridad responsable; (ii) el supuesto en que se encuentra el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, de aquéllos previstos en el artículo 5° de la Ley de Amparo, para ser reconocida como tercero perjudicado; y (iii) en qué consiste la negativa de la Procuraduría General de la República de proporcionar la información solicitada²⁵.

Por escrito de trece de octubre de dos mil nueve, el autorizado de la quejosa, Luis Miguel Cano López, desahogó la prevención efectuada por la Juez de de Distrito²⁶. Por lo anterior, la Juez de Distrito admitió la

²³ Cuaderno de amparo, fojas 9 y 10.

²⁴ Cuaderno de amparo, fojas 173 y 174.

²⁵ Cuaderno de amparo, fojas 92 a 94.

²⁶ El autorizado de la parte quejosa precisó que: (i) son autoridades responsables el Procurador General de la República, como titular del sujeto obligado, el Director General de Asuntos Jurídicos

demanda de amparo a trámite mediante auto de catorce de octubre de dos mil nueve, en el cual solicitó a las autoridades responsables su informe justificado, señaló día y hora para la celebración de la audiencia constitucional y dio la intervención correspondiente al Agente del Ministerio Público de la Federación Adscrito²⁷.

En respuesta al informe justificado presentado por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República, mediante escrito de once de noviembre de dos mil nueve, el autorizado de la parte quejosa amplió la demanda de amparo para incluir como acto reclamado el recurso de reclamación interpuesto por dicha autoridad en contra del desechamiento, por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de la demanda de nulidad promovida para combatir la resolución del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública²⁸.

Tras cuatro requerimientos de la autoridad para que la quejosa aclarara con precisión en qué consistía el nuevo acto reclamado señalado en la ampliación de la demanda de amparo, así como de los correspondientes escritos desahogando las prevenciones realizadas, la Juez de Distrito admitió la ampliación de la demanda de amparo mediante acuerdo de veintinueve de diciembre de dos mil nueve²⁹.

de la Procuraduría General de la República, por estar facultado para tramitar las solicitudes de acceso a la información a cargo de ese sujeto obligado y el Director de Servicios Legales de la Procuraduría General de la República, por su suplencia en ausencia del Director General de Asuntos Jurídicos; (ii) el IFAI es tercero perjudicado en tanto que tiene un interés en la subsistencia de su resolución y para que no se ponga en entredicho su carácter de garante del derecho a la información; y (iii) la negativa de entrega de información por parte de la Procuraduría General de la República consiste en que dicha autoridad se rehusó a cumplir la resolución del IFAI recaída al expediente 5110/08. Cuaderno de amparo, fojas 97 a 100.

²⁷ Cuaderno de amparo, fojas 109 a 111.

²⁸ Cuaderno de amparo, fojas 170 a 175.

²⁹ Cuaderno de amparo, fojas 176, 362 a 363, 364, 461, 462, 465, 476, 482 y 578.

Seguidos los trámites del juicio de amparo, el veinticuatro de febrero de dos mil diez la Juez de Distrito celebró la audiencia constitucional y, por acuerdo de cinco de marzo de dos mil diez, ordenó remitir el asunto al Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acapulco, Guerrero, a fin de que se dictara la resolución correspondiente³⁰.

3. Sentencia del juicio de amparo 1285/2009

El Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acapulco, Guerrero dictó sentencia el veintiuno de abril de dos mil diez, en atención a las siguientes consideraciones³¹:

Consideraciones previas

En primer lugar, el Juez de Distrito concluyó que **no existe el acto reclamado a cargo del Procurador General de la República, consistente en la negativa de entregar la información solicitada**, en términos de la resolución recaída al expediente 5110/08 del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. El juzgador sostuvo su conclusión en que, no obstante el hecho de que dicho funcionario sea el titular de la dependencia y, por lo tanto, el superior jerárquico de la misma, el acto no se encuentra dentro de su competencia o atribuciones. Consecuentemente, sobreseyó el juicio de amparo respecto de ese acto reclamado³².

En segundo término, por cuanto hace a los actos reclamados consistentes en la **promoción del juicio de nulidad y la interposición**

³⁰ La Jueza Federal remitió el asunto al Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acapulco, Guerrero, en cumplimiento al Acuerdo de la Comisión de Creación de Nuevos Órganos, de veinticuatro de noviembre de dos mil nueve, emitido en alcance al oficio STCCNO/2404/2009.

³¹ (Véase Anexo 5)

³² Cuaderno de amparo, fojas 579 vuelta a 581.

de un recurso de reclamación contra el desechamiento de la demanda de nulidad, el Juez de Distrito consideró que, respecto del Director de Servicios Legales de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República, los actos reclamados fueron negados por la autoridad y no fueron probados por los quejosos, por lo que procede sobreseer respecto de los mismos³³.

En tercer lugar, sobre los **actos reclamados consistentes en la promoción del juicio de nulidad y la interposición de un recurso de reclamación contra el desechamiento de la demanda de nulidad, por parte del Director General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República**, el Juez de Distrito observó que, aún y cuando dicho funcionario negó la existencia de los actos reclamados, de las pruebas documentales que presentó en el juicio y a las que se concedió valor probatorio pleno, **se desprende que sí llevó a cabo las actuaciones reclamadas³⁴.**

No obstante, el juzgador sostuvo que **la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República no modificó o extinguió, por sí o ante sí, alguna situación que afectara la esfera jurídica de los quejosos, lo que evidencia que no actuó como autoridad.** Consecuentemente, sobreseyó el juicio de amparo respecto de los actos reclamados antes citados³⁵.

Finalmente, **el Juez de Distrito tuvo por cierto única y exclusivamente el acto reclamado consistente en el incumplimiento del Director General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República a la entrega de la información solicitada, en**

³³ Cuaderno de amparo, fojas 581 y 581 vuelta.

³⁴ Cuaderno de amparo, fojas 581 vuelta a 583.

³⁵ Cuaderno de amparo, fojas 584 a 587.

los términos ordenados por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública al resolver el expediente 5110/08, pues consideró que la negativa de la autoridad responsable se encontraba desvirtuada en autos³⁶.

Consideraciones de fondo

Entre otras cuestiones, el Juez de Distrito consideró que el artículo 51 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental excluye la procedencia del recurso previsto en el artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, lo que, a su vez, excluye la participación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del conocimiento de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión emitidos por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental. Por lo anterior, resulta claro que la resolución recaída al recurso de revisión es definitiva para las dependencias y entidades.

Una vez declarada la definitividad de la resolución del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Juez de Distrito estudió el contenido del derecho a la información y las particularidades que se presentan en el caso:

1. El derecho a la información se compone de una facultad o atribución doble: el derecho a informar y el derecho a ser informado³⁷.
2. La “información” comprendida en este derecho es la incorporada a un mensaje que tenga un carácter público y sea de interés general³⁸.

³⁶ Cuaderno de amparo, fojas 587 y 587 vuelta.

³⁷ Cuaderno de amparo, foja 595.

³⁸ Cuaderno de amparo, foja 595.

3. El derecho a la información no es absoluto y se puede limitar por el interés nacional e internacional, intereses sociales y para proteger a las personas³⁹.
4. Como sujeto pasivo del derecho a la información, la autoridad responsable se encuentra obligada a velar por los intereses antes mencionados, con apego a las normas constitucionales y legales⁴⁰.
5. En el caso concreto, la información consiste en el contenido de una averiguación previa, de naturaleza penal, por lo que debe observarse el marco normativo respectivo⁴¹.
6. De lo dispuesto en el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales se desprende que **las averiguaciones previas y todo lo que esté relacionado con ellas, independientemente de su contenido o naturaleza, se consideran estrictamente reservados**, de manera que, en la ponderación entre el derecho a la información y la reserva de las averiguaciones previas, considerada de orden público e interés social, prevalece ésta última debido a que sólo se permite proporcionar una versión pública de la resolución en caso de no ejercicio de la acción penal y al no estar acreditada dicha excepción, resulta infundado conceder acceso a la averiguación previa⁴².
7. En ese orden de ideas, **la negativa a proporcionar la información de la averiguación previa no puede estimarse como vulneradora de los preceptos 6°, 14 y 16 de la**

³⁹ Cuaderno de amparo, foja 595 vuelta.

⁴⁰ Cuaderno de amparo, foja 596 vuelta.

⁴¹ Cuaderno de amparo, foja 596 vuelta.

⁴² Cuaderno de amparo, fojas 596 vuelta a 598.

Constitución, sino que, por el contrario, se adecua a los lineamientos establecidos en el propio precepto que regula el derecho a la información pública⁴³.

Por las razones antes reseñadas, el Juez de Distrito sobreseyó y no amparó a la parte quejosa.

III. RECURSOS DE REVISIÓN

1. Recurso de revisión interpuesto por la parte quejosa

Inconforme con lo anterior, el autorizado de la parte quejosa, interpuso recurso de revisión mediante escrito presentado el trece de mayo de dos mil diez en la Oficina de Correspondencia Común a los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal⁴⁴.

La parte quejosa señaló como único agravio que el Juez de Distrito “no comprendió ni resolvió la cuestión efectivamente planteada[, pues] cambió la litis formulada dejando a las quejosas en total estado de indefensión”, razón por la cual consideró que se encontraban violados los artículos 77, fracción I, 78 y 79 de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 14 y 16 de la Ley de Amparo, lo cual conlleva al quebranto de los principios de legalidad, congruencia y exhaustividad⁴⁵. Para sostener lo anterior, el autorizado de la parte quejosa sostuvo los siguientes argumentos:

1. El Juez de Distrito “no entendió que rehusarse a acatar una resolución definitiva emitida por un organismo especializado en materia de transparencia, aunque sea [mediante la apelación] a la jurisdicción contencioso administrativa, constituye un acto de

⁴³ Cuaderno de amparo, foja 598.

⁴⁴ Cuaderno de revisión 202/2010, fojas 3 a 12 (hay una confusión con los números de foja y, equivocadamente, parece que se trata de las fojas 1 a 10). (Véase Anexo 6)

⁴⁵ Cuaderno de amparo en revisión 168/2011, foja 25.

autoridad que violenta el artículo sexto constitucional”⁴⁶, de modo que “desconoc[ió] como acto reclamado el desacato a la resolución definitiva del instituto Federal de Acceso a la Información Pública” y consideró como único acto reclamado la entrega de la información solicitada⁴⁷.

2. El Juez de Distrito alteró la litis al justificar la falta de entrega de la información solicitada a la autoridad responsable mediante la utilización de la figura del sigilo en las averiguaciones previas, las cuales serían estrictamente reservadas, figura que no se había analizado antes y cuya inclusión deja en estado de indefensión a la quejosa, quien no tendría la posibilidad de combatir la aplicación del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales para justificar la negativa de entrega de información⁴⁸.
3. El Juez de Distrito “no apreció [ni] resolvió la cuestión” pues no se pronunció sobre la negativa de la autoridad responsable a dar cumplimiento a la resolución definitiva del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, lo cual representa un quebranto a la definitividad de las resoluciones de dicho organismo para los sujetos obligados⁴⁹.
4. En el presente caso no tiene prevalencia el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, sino las fuentes de origen internacional como la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Radilla Pacheco, de 23 de noviembre de 2009, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 2010. Dentro de estas

⁴⁶ Cuaderno de amparo en revisión 168/2011, foja 26.

⁴⁷ Cuaderno de amparo en revisión 168/2011, foja 27.

⁴⁸ Cuaderno de amparo en revisión 168/2011, fojas 28 y 29.

⁴⁹ Cuaderno de amparo en revisión 168/2011, foja 29.

obligaciones, el Estado mexicano debe entregar la información que fue ordenada por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, efectuando, al respecto, un control de convencionalidad⁵⁰.

Por razón de turno correspondió conocer al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyo Presidente, mediante acuerdo de veintisiete de mayo de dos mil diez, admitió a trámite el recurso, lo registró en el expediente 202/2010 y dio la intervención correspondiente al Agente del Ministerio Público de la Federación Adscrito, quien no formuló pedimento⁵¹.

2. Recurso de revisión interpuesto por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Por oficio IFAI-SA-DGAJ-0207-10 presentado el veintisiete de mayo de dos mil diez, la Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública también presentó un recurso de revisión⁵². Por acuerdo de ocho de junio de dos mil diez, el recurso fue admitido a trámite en el expediente 202/2010⁵³.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública señaló como su único agravio que la sentencia del Juez de Distrito viola en su perjuicio los artículos 77, 78 y 80 de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 1, 2, 3, 4, 13, 14, 17, 33, 34, 37, 43, 49, 51, 56, 59 y 63 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en atención a las siguientes consideraciones:

1. De forma incongruente, el Juez de Distrito consideró, por una parte, que las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la

⁵⁰ Cuaderno de amparo en revisión 168/2011, foja 32.

⁵¹ Cuaderno de revisión 202/2010, fojas 13 y 13 vuelta.

⁵² Cuaderno de revisión 202/2010, foja 21. (**Véase anexo 7**)

⁵³ Cuaderno de revisión 202/2010, fojas 79 y 79 vuelta.

Información Pública son definitivas y, por otra, que la negativa de entrega de información no vulneraba los derechos de la quejosa en atención a que de los preceptos 6°, 14 y 16 constitucionales se desprende que el derecho de acceso a la información es limitado, pudiendo reservarse información por razones de interés público⁵⁴.

2. La negativa de amparo a la quejosa en realidad está revocando la determinación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública al resolver el recurso de revisión 5110/08⁵⁵.
3. El Juez de Distrito varió la litis pues, en lugar de resolver sobre el acto reclamado consistente en la negativa de la Procuraduría General de la República de entregar información sobre la averiguación previa SIEDF/CGI/454/2007, se pronunció sobre la clasificación de la información aún y cuando ya lo había hecho el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, lo cual viola los principios de congruencia y exhaustividad⁵⁶.
4. Por lo anterior, la sentencia del Juez de Distrito afecta al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en tanto que hace nugatorias la expedites y oportunidad que deben regir el ejercicio del derecho de acceso a la información⁵⁷.

Por lo antes expuesto, la autoridad tercero perjudicada concluyó que deben estimarse vulnerados en su perjuicio los derechos reconocidos en los artículos 6°, 14 y 16 constitucionales.

⁵⁴ Cuaderno de amparo en revisión 168/2011, fojas 53 y 54.

⁵⁵ Cuaderno de amparo en revisión 168/2011, foja 61.

⁵⁶ Cuaderno de amparo en revisión 168/2011, fojas 61 y 62.

⁵⁷ Cuaderno de amparo en revisión 168/2011, fojas 63 y 64.

3. Recurso de revisión adhesiva –al presentado por la quejosa– interpuesto por la Procuraduría General de la República

El Director General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República presentó un recurso de revisión adhesiva a la interpuesta por los quejosos, mediante oficio sin número de cuatro de junio de dos mil diez⁵⁸. Por acuerdo de ocho de junio de dos mil diez, el recurso de revisión adhesiva fue admitido a trámite en el expediente 202/2010⁵⁹.

En su recurso de revisión adhesiva, el Director General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República expresó como único agravio que, no obstante la resolución recurrida fue favorable a sus intereses, la misma omitió hacer un estudio de todas las cuestiones que se plantearon en el juicio de amparo, lo que resulta violatorio de los principios de congruencia y exhaustividad, previstos en los artículos 77 y 78 de la Ley de Amparo, en relación con los artículos 14 y 16 constitucionales⁶⁰. Para respaldar lo anterior, la autoridad señalada como responsable sostuvo que:

1. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública realizó una mala interpretación del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental pues soslayó que, tanto la Constitución en su artículo 6º, como dicha Ley en la fracción I de su artículo 14, prevén que el acceso a la información pública estará restringido en los casos en que sea confidencial o reservada, para lo cual debió acudir al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos

⁵⁸ Cuaderno de revisión 202/2010, foja 63. (Véase anexo 8)

⁵⁹ Cuaderno de revisión 202/2010, fojas 79 y 79 vuelta.

⁶⁰ Cuaderno de amparo en revisión 168/2011, fojas 72, 73 y 75.

Penales, el cual señala que las averiguaciones previas tendrán carácter de información reservada⁶¹.

2. La autoridad responsable estimó que la calificación que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública realizó del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue ilegal. Según dicha autoridad, el Instituto carece de facultades para calificar la existencia de delitos de lesa humanidad, máxime que la existencia de un delito no puede determinarse sino hasta la sentencia definitiva que resuelva el proceso penal.
3. Al momento de los hechos, la desaparición forzada ni siquiera existía en la legislación penal⁶².
4. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 180 y en la fracción XXVIII del artículo 225, ambos del Código Penal Federal, resulta inconcuso que cometen un delito contra la administración de justicia los servidores públicos que den a conocer a quien no tenga derecho información que obre en una averiguación previa y que por disposición de la ley o resolución de la autoridad judicial sea confidencial⁶³.

Así, la autoridad responsable solicitó que se robustezca la resolución que ahora se revisa con las consideraciones que el Juez de Distrito omitió incluir en su sentencia⁶⁴.

IV. SOLICITUD, TRÁMITE y EJERCICIO DE LA

⁶¹ Cuaderno de amparo en revisión 168/2011, fojas 77 a 80.

⁶² Cuaderno de amparo en revisión 168/2011, fojas 80 a 82.

⁶³ Cuaderno de amparo en revisión 168/2011, fojas 83 y 84.

⁶⁴ Cuaderno de amparo en revisión 168/2011, foja 85.

FACULTAD DE ATRACCIÓN

Por escrito de seis de octubre de dos mil diez, el autorizado de la parte quejosa solicitó al Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito que planteara a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la atracción del presente asunto⁶⁵.

Mediante acuerdo de siete de octubre de dos mil diez se tuvo por recibido el escrito antes mencionado y se acordó que sería el Pleno del Tribunal Colegiado de Circuito el que resolverá lo que a derecho corresponda⁶⁶.

Por acuerdo de once de octubre de dos mil diez, y como consecuencia del escrito del autorizado de la parte quejosa, el Presidente de esta Primera Sala ordenó formar y registrar el expediente 141/2010⁶⁷. Ante la falta de legitimación del solicitante, el Ministro José Ramón Cossío Díaz hizo suya la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción, por lo cual le fueron turnados los autos para formular el proyecto de resolución respectivo.

Mediante sentencia de doce de enero de dos mil once, esta Primera Sala consideró que se encontraban satisfechos los requisitos formales y materiales para que esta Suprema Corte ejerciese su facultad de atraer el amparo en revisión 202/2010⁶⁸.

V. TRÁMITE EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Mediante proveído de siete de marzo de dos mil once, el Presidente de esta Primera Sala admitió los recursos de revisión hechos

⁶⁵ Cuaderno de revisión 202/2010, fojas 87 a 89.

⁶⁶ Cuaderno de revisión 202/2010, foja 90.

⁶⁷ Cuaderno de revisión 202/2010, foja 91.

⁶⁸ Cuaderno de amparo en revisión 168/2011, foja 19. (Véase Anexo 9)

valer, los registró en el expediente **168/2011** y determinó que dicha Sala se avocara al conocimiento del asunto, así como que se turnaran los autos al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea para la formulación del proyecto de resolución respectivo⁶⁹.

VI. COMPETENCIA

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es **competente** para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 84, fracción I, inciso a, de la Ley de Amparo; y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con el punto cuarto del Acuerdo General Plenario 5/2001, reformado por el Acuerdo General número 3/2008; toda vez que se interpone en contra de una sentencia dictada por un Juez de Distrito en un juicio de amparo indirecto, en la cual se sobreseyó el juicio y que los recursos de revisión fueron interpuestos por la parte quejosa y por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, en los que se duelen de la interpretación realizada por el Juez de Distrito respecto del artículo 14 de la Ley Federal de transparencia y Acceso por la limitante que representa al derecho de acceso a la información, tutelado en el artículo 6º constitucional. También tiene competencia para conocer de la revisión interpuesta en forma adhesiva por la Procuraduría General de la República, la cual busca fortalecer las razones por las cuales se debe negar el acceso a la información de los quejosos.

VII. OPORTUNIDAD DEL RECURSO

⁶⁹ Cuaderno de amparo en revisión 168/2011, fojas 90 a 91.

Resulta innecesario que esta Sala se pronuncie sobre la oportunidad de los recursos y la adhesión hecha al interpuesto por los quejosos, pues el Sexto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito ya ha realizado el cómputo relativo, llegando a la conclusión que la interposición de los recursos y de la revisión adhesiva se hicieron en tiempo⁷⁰.

VIII. PROCEDENCIA

1. Recurso de revisión interpuesto por la parte quejosa

Conforme al último párrafo del artículo 73 de la Ley de Amparo, el examen de las causales de improcedencia del juicio de amparo es oficioso, esto es, deben ser estudiadas por el juzgador aunque no las hagan valer las partes, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente al fondo del asunto.

Esta Primera Sala observa que la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., y la señora María Sirvent Bravo Ahuja, quejosos en el juicio de amparo, interpusieron recurso de revisión a través de su autorizado, Luis Miguel Cano López, con fundamento en el segundo párrafo del artículo 27 de la Ley de Amparo, que faculta a las personas autorizadas en el juicio de amparo a promover los recursos correspondientes.

Sin embargo, y una vez analizados los autos, es posible constatar que **María Sirvent Bravo Ahuja no presentó la solicitud de información que fue negada por la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República, ni interpuso el recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la**

⁷⁰ El Tribunal Colegiado hizo los pronunciamientos descritos en los autos admisorios respectivos, así como en su resolución de de veintisiete de octubre de dos mil diez, mediante la cual remitió el asunto a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Cuaderno de revisión 202/2010, fojas 13 y 13 vuelta; 79 y 79 vuelta; y 193 vuelta a 194 vuelta.

Información Pública, en el cual se emitió la resolución cuya falta de acatamiento por la autoridad responsable dio lugar el presente juicio.

Lo anterior se desprende de la simple lectura de la solicitud de acceso a la información que dio origen al presente asunto y del recurso de revisión interpuesto en contra de la negativa de acceso, pero se hace evidente en los antecedentes de la resolución del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Ahí se señala que, después de solicitada la información a través del SISI, recibidas las diversas negativas por la autoridad responsable e interpuesto el recurso de revisión ante el IFAI, la representante de Tita Radilla Martínez –la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Asociación Civil-, envió un correo electrónico al servidor del IFAI, que en la parte que nos interesa, señala lo siguiente:

*[...] En atención a su notificación de Prevenición recibida el día 11 de noviembre del presente año, en la dirección electrónica [...] con relación al recurso de revisión con número de expediente 5110/08, nos es grato hacerles de su conocimiento que la persona física representante de esta Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., en el presente recurso de revisión es la Lic. María Sirvent Bravo-Ahuja [...]*⁷¹.

Así las cosas, resultaría contrario al espíritu del juicio de amparo considerar vulnerada la esfera jurídica de quien actúa como representante del representante de Tita Radilla Martínez en el recurso de revisión ante el IFAI, toda vez que las consecuencias jurídicas del juicio de amparo recaen en la parte material del mismo, que en este caso es la

⁷¹ Cuaderno de amparo, foja 40.

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.

Consecuentemente, esta Primera Sala observa que se actualiza lo dispuesto en el artículo 73, fracción V, de la Ley de Amparo en atención a que el acto reclamado no vulnera la esfera jurídica de **María Sirvent Bravo Ahuja**, razón por la cual se decreta el **sobreseimiento del juicio de amparo respecto de dicha quejosa**.

Estas consideraciones no son aplicables a la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., la cual sí presentó por propio derecho la solicitud de información y el recurso de revisión respectivo, además de hacerlo en su calidad de representante de Tita Radilla Martínez⁷². Al respecto, es importante destacar que desde que este asunto inició en el sistema interamericano de derechos humanos, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., actuó como denunciante original ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y fungió como representante de las víctimas durante todo el proceso⁷³.

En esta lógica, es necesario señalar que si un particular o una persona jurídica –como es el caso que nos ocupa-, han sido representantes legales de las víctimas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dicha representación surte todos sus efectos en el ordenamiento jurídico mexicano, ya sea ante las autoridades administrativas o ante los tribunales locales o federales mexicanos. Lo anterior se deriva de que la ratificación de la Convención Americana

⁷² Cuaderno de amparo, fojas 22, 23, 31 y 32.

⁷³ **Demanda de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos** ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Rosendo Radilla Pacheco (Caso 12.511) contra los Estados Unidos Mexicanos, párrafos 14 y 192 (en este último se hace constar el otorgamiento del poder respectivo). La demanda contiene las conclusiones adoptadas por la Comisión Interamericana en su Informe de fondo, basadas en el trámite seguido ante dicho organismo internacional. **Corte IDH. Caso Radilla Pacheco Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas.** Sentencia de 23 de Noviembre de 2009. Serie C No. 209, párrs. 1, 378, 379 y 382 a 385.

Sobre Derechos Humanos y el reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos generan como una consecuencia ineludible que las sentencias emitidas por dicho tribunal internacional, en aquellos casos en los cuales México haya sido parte en el juicio, resulten obligatorias para el Estado mexicano, lo cual incluye el reconocimiento de personalidad de los representantes legales de las víctimas. Lo anterior no limita la posibilidad de que, a través de los cauces previstos en la legislación, las víctimas revoquen dicha representación, en cuyo caso, los representantes no podrán actuar ante los órganos mexicanos.

2. Recurso de revisión interpuesto por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

El veintiocho de mayo de dos mil diez, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, autoridad señalada como tercero perjudicado en el juicio de amparo indirecto, interpuso recurso de revisión por conducto de su Comisionada Presidenta, Jacqueline Peschard Mariscal. Lo anterior con fundamento en los artículos 12, segundo párrafo, de la Ley de Amparo; 36 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental⁷⁴, y 23, fracción I, del Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública⁷⁵, los cuales facultan a la Comisionada Presidenta del Instituto para ejercer la representación legal del mismo.

⁷⁴ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental:

Artículo 36. El Instituto será presidido por un Comisionado, quien tendrá la representación legal del mismo. Durará en su encargo un periodo de dos años, renovable por una ocasión, y será elegido por los comisionados.

⁷⁵ Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental:

Artículo 23. Además de las atribuciones establecidas en el capítulo anterior, las facultades del Comisionado Presidente son:

I. Representar legalmente al Instituto;

Respecto a las facultades del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública para interponer un recurso de revisión, así como sobre su representación en el juicio de amparo, es importante hacer dos aclaraciones.

En primer lugar es importante precisar que la Ley de Amparo cuenta con diversas disposiciones que regulan la representación de personas morales oficiales y, autoridades en general, dentro del juicio de amparo:

1. El artículo 9° de la Ley de Amparo regula la representación de las personas morales oficiales para presentar demandas de amparo.
2. El artículo 19 de la Ley de Amparo regula la representación de las autoridades que participen en el juicio de amparo señaladas como responsables de los actos reclamados.
3. El primer párrafo del artículo 12 de la Ley de Amparo regula la representación de los órganos legislativos que hayan sido señalados como autoridades responsables.
4. El segundo párrafo del artículo 12 de la Ley de Amparo remite, para los casos no previstos en la Ley, a las reglas de representación que rijan los actos reclamados.

En el presente caso, resulta aplicable para la representación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, como autoridad tercera perjudicada, lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 12 de la Ley de Amparo, que remite, para la reglas de representación, a lo dispuesto en las leyes que rijan los actos que den lugar a los juicios de amparo, siendo en este caso las contenidas en la Ley

Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el resto de la normativa que la reglamenta.

Por lo anterior, queda debidamente acreditada la representación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública para actuar dentro del presente juicio de amparo.

No sobra señalar que, de conformidad con lo dispuesto en la tesis aislada P. LXXIV/2000, los terceros perjudicados sí se encuentran legitimados para interponer recursos dentro del juicio de amparo, toda vez que actúan como partes interesadas en que subsistan los actos que han emitido, máxime que en los artículos 82, 83 y 86 a 93 no existen impedimentos procesales ni restricciones al respecto⁷⁶.

De lo antes expuesto se concluye que **el recurso de revisión interpuesto por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es procedente**, al haber sido interpuesto por parte legitimada.

3. Recurso de revisión adhesiva interpuesto por la Procuraduría General de la República

Asimismo, por escrito presentado el cuatro de junio de dos mil diez, la Procuraduría General de la República hizo valer el derecho procesal que le otorga el último párrafo del artículo 83 de la Ley de Amparo, conforme al cual, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente. En consecuencia, si la sentencia que recayó en el juicio de amparo indirecto

⁷⁶ Tesis aislada P. LXXIV/2000, registro de IUS 191705, publicada en el Semanario Judicial de la federación y su Gaceta, novena época, tomo XI, junio de 2000, página 42, de rubro **“REVISIÓN EN AMPARO INDIRECTO. LEGITIMACIÓN DEL TERCERO PERJUDICADO PARA INTERPONER DICHO RECURSO, EN LOS CASOS EN QUE SE CUESTIONE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY”**.

1285/2009 negó el amparo a los quejosos y, en consecuencia, determinó que la Procuraduría General de la República no había violado los derechos fundamentales de éstos, dicha dependencia tiene la legitimidad procesal para adherirse a la posibilidad de recurrir la sentencia de amparo, que resultó del recurso presentado por los quejosos.

La Procuraduría General de la República promovió el recurso de revisión adhesiva por conducto del Director General de Asuntos Jurídicos de dicha dependencia, Juan Manuel Álvarez González. Lo anterior con fundamento en los artículos 3 y 4, fracción II, incisos a y b⁷⁷, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que le confieren facultades para intervenir en los juicios de amparo para vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, así como en los artículos 2, fracción XXV, y 32 del Reglamento de la Ley antes citada⁷⁸, que delegan las atribuciones antes mencionadas en el Director General de Asuntos Jurídicos.

⁷⁷ Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República:

Artículo 3.- El Procurador General de la República intervendrá por sí o por conducto de agentes del Ministerio Público de la Federación en el ejercicio de las atribuciones conferidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente ley y las demás disposiciones aplicables.

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

II. Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas. En ejercicio de esta atribución el Ministerio Público de la Federación deberá:

a) Intervenir como parte en el juicio de amparo, en los términos previstos por el artículo 107 constitucional y en los demás casos en que la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponga o autorice esta intervención;

b) Intervenir como representante de la Federación en todos los negocios en que ésta sea parte o tenga interés jurídico. Esta atribución comprende las actuaciones necesarias para el ejercicio de la facultad que confiere al Procurador General de la República la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁸ Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República:

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

XXV. Dirección General de Asuntos Jurídicos;

Artículo 32. Al frente de la Dirección General de Asuntos Jurídicos habrá un Director General, quien tendrá las facultades siguientes:

I. Ejercer las facultades que en materia de representación de la Federación indica el artículo 4 fracción II, inciso b) de la Ley Orgánica y, cuando así lo ordene el Procurador;

[...]

IV. Realizar la defensa jurídica de la Institución ante cualquier instancia, y representar jurídicamente al Procurador ante las autoridades administrativas, judiciales y laborales;

[...].

Atento a lo anterior, **el recurso de revisión adhesiva es procedente** y fue presentado por parte legitimada, al haber sido interpuesto por el Director General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República.

IX. FUNDAMENTOS Y CONSIDERACIONES

Es **fundado** el agravio planteado en las revisiones de la quejosa y de la autoridad tercero perjudicada y suficiente para revocar la sentencia que se revisa, conforme a las siguientes consideraciones.

Esta Primera Sala hace notar que las partes incluyeron todos sus argumentos en un único agravio, referente al derecho de acceso a la información y su operatividad en caso de averiguaciones previas.

En primer término, es importante señalar que el derecho de acceso a la información consagra como regla general que toda la información que se encuentre en poder de la autoridad es pública, sin embargo, el texto constitucional reconoce ciertos principios y derechos fundamentales que operan como excepciones a la regla general, dando lugar a que la información pueda reservarse o considerarse confidencial en ciertos supuestos que, siguiendo los lineamientos constitucionales, deben estar previstos en ley. Finalmente, la propia legislación establece excepciones a las excepciones, es decir, supuestos en los cuales los límites a la regla general no operan.

En este sentido y como se evidenciará a continuación, resulta errónea la aseveración del Juez de Distrito al afirmar categóricamente que las averiguaciones previas y todo lo que esté relacionado con ellas, independientemente de su contenido o naturaleza, se consideran

estrictamente reservados⁷⁹. Consecuentemente, la negativa a proporcionar la información de la averiguación previa sí puede, contrario a lo concluido por el Juez de Distrito, estimarse como vulneradora del precepto 6 de la Constitución⁸⁰.

1. Contenido del derecho de acceso a la información y la regla general

De conformidad con el texto vigente del artículo 1º constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación, el diez de junio de dos mil once, en materia de derechos fundamentales nuestro orden jurídico tiene dos fuentes primigenias: (i) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución; y (ii) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

Las normas provenientes de ambas fuentes gozan de rango constitucional y, por tanto, son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Esto implica que los valores, principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación.

El derecho de acceso a la información está regulado en el segundo párrafo del artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸¹; 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁸² y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸³.

⁷⁹ Véanse, cuaderno de amparo, fojas 596 vuelta a 598.

⁸⁰ Véase, cuaderno de amparo, foja 598.

⁸¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **Artículo 6º**. [...]:

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

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés

El artículo 6º constitucional, en su fracción I, señala que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. Asimismo, la fracción tercera de dicho artículo, complementa el mandato constitucional al señalar que toda persona, sin acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. Para la efectiva tutela de este derecho, la fracción IV precisa que

público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

⁸² Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ratificada por el Estado mexicano el 3 de febrero de 1981 y promulgada por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981). **Artículo 13.** Libertad de Pensamiento y de Expresión:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

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

[...].

⁸³ Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (Ratificado por el Estado mexicano el 24 de marzo de 1981 y promulgado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1981). **Artículo 19:**

1. [...].

2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

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

se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos, los cuales se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.

La posición preferencial del derecho de acceso a la información frente a los intereses que pretenden limitarlo, así como su operatividad por regla general frente a las limitaciones que excepcionalmente se establezcan en la ley, ha sido reconocida por la Segunda Sala en la tesis 2a. LXXXVIII/2010⁸⁴.

2. Excepción al acceso a la información: la reserva de las averiguaciones previas

Las fracciones I y II del segundo párrafo del artículo 6° constitucional establecen que el derecho de acceso a la información puede limitarse por: (i) el interés público; y (ii) la vida privada y los datos personales. Como se desprende de su lectura, dichas fracciones sólo enuncian los fines constitucionalmente válidos o legítimos para establecer limitaciones al derecho en comento, sin embargo, ambas remiten a la legislación secundaria para el desarrollo de los supuestos específicos en que procedan las excepciones que busquen proteger los bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información⁸⁵.

Sobre este tema, la Segunda Sala ha reconocido que es “jurídicamente adecuado” que las leyes de la materia establezcan restricciones al acceso a la información pública, siempre y cuando

⁸⁴ Tesis aislada 2a. LXXXVIII/2010, registro de IUS 164032, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXXII, agosto de 2010, página 463, de rubro “**INFORMACIÓN PÚBLICA. ES AQUELLA QUE SE ENCUENTRA EN POSESIÓN DE CUALQUIER AUTORIDAD, ENTIDAD, ÓRGANO Y ORGANISMO FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL, SIEMPRE QUE SE HAYA OBTENIDO POR CAUSA DEL EJERCICIO DE FUNCIONES DE DERECHO PÚBLICO**”.

⁸⁵ El Tribunal Pleno llegó a las mismas conclusiones al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2009 el 9 de marzo de 2010. Ver fojas 50 a 52.

atiendan a las finalidades previstas constitucionalmente, así como que las clasificaciones correspondientes sean proporcionales y congruentes con los principios constitucionales que intentan proteger⁸⁶. En forma análoga se ha pronunciado el Tribunal Pleno en las tesis P. XLV/2000⁸⁷ y P. LX/2000⁸⁸, concluyendo que es lógica su limitación por los intereses nacionales y los derechos de terceros.

En cumplimiento al mandato constitucional y de conformidad con los lineamientos reconocidos por el Tribunal Pleno para tal efecto, **la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece dos criterios bajo los cuales la información podrá clasificarse y, con ello, limitar el acceso de los particulares a la misma: el de “información confidencial” y el de “información reservada”.**

Para proteger la vida privada y los datos personales –considerados como uno de los límites constitucionalmente legítimos– el artículo 18 de la Ley estableció como criterio de clasificación el de **“información confidencial”**, el cual restringe el acceso a la información que contenga datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización.

⁸⁶ Tesis aislada 2a. XLIII/2008, registro de IUS 169772, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVII, abril de 2008, página 733, de rubro **“TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. EL ARTÍCULO 14, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN”**.

⁸⁷ Tesis aislada P. XLV/2000, registro de IUS 191981, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, abril de 2000, página 72, de rubro **“DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6o. CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO A INFORMAR VERAZMENTE”**.

⁸⁸ Tesis aislada P. LX/2000, registro de IUS 191967, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XI, abril de 2000, página 72, de rubro **“DERECHO A LA INFORMACIÓN. SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS”**.

Lo anterior también tiene un sustento constitucional en lo dispuesto en: (i) el segundo párrafo del artículo 16 constitucional, el cual reconoce que el derecho a la protección de datos personales –así como al acceso, rectificación y cancelación de los mismos– debe ser tutelado por regla general, salvo los casos excepcionales que se prevean en la legislación secundaria⁸⁹; y (ii) la fracción V, del apartado C, del artículo 20 constitucional, que protege la identidad y datos personales de las víctimas y ofendidos que sean parte en procedimientos penales⁹⁰.

Así pues, existe un derecho de acceso a la información pública que rige como regla general, aunque limitado, en forma también genérica, por el derecho a la protección de datos personales. Por lo anterior, el acceso público –para todas las personas independientemente del interés que pudieren tener– a los datos personales distintos a los del propio solicitante de información sólo procede en ciertos supuestos, reconocidos expresamente por las leyes respectivas⁹¹.

Adicionalmente, la información confidencial puede dar lugar a la clasificación de un documento en su totalidad o de ciertas partes o pasajes del mismo, pues puede darse el caso de un documento público que sólo en una sección contenga datos confidenciales⁹².

⁸⁹ Acción de inconstitucionalidad 49/2009 resuelta el 9 de marzo de 2010, fojas 51 y 52.

⁹⁰ Acción de inconstitucionalidad 49/2009 resuelta el 9 de marzo de 2010, fojas 52 y 53.

⁹¹ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental:

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

I. (Se deroga).

II. Los necesarios por razones estadísticas, científicas o de interés general previstas en ley, previo procedimiento por el cual no puedan asociarse los datos personales con el individuo a quien se refieran;

III. Cuando se transmitan entre sujetos obligados o entre dependencias y entidades, siempre y cuando los datos se utilicen para el ejercicio de facultades propias de los mismos;

IV. Cuando exista una orden judicial;

V. A terceros cuando se contrate la prestación de un servicio que requiera el tratamiento de datos personales. Dichos terceros no podrán utilizar los datos personales para propósitos distintos a aquéllos para los cuales se les hubieren transmitido, y

VI. En los demás casos que establezcan las leyes.

⁹² Ello se desprende de la lectura integral de los artículos 42 y 43 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 21 de la ley, la restricción de acceso a la información confidencial no es absoluta, pues puede permitirse su difusión, distribución o comercialización si se obtiene el **consentimiento expreso** de la persona a que haga referencia la información.

Por otro lado, para proteger el interés público –principio reconocido como el otro límite constitucionalmente válido para restringir el acceso a la información pública–, los artículos 13 y 14 de la Ley establecieron como criterio de clasificación el de **“información reservada”**.

El primero de los artículos citados establece un catálogo genérico de lineamientos bajo los cuales deberá reservarse la información, lo cual procederá cuando la difusión de la información pueda:

- 1) Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- 2) Menoscabar negociaciones o relaciones internacionales;
- 3) Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- 4) Poner en riesgo la vida, seguridad o salud de alguna persona; o
- 5) Causar perjuicio al cumplimiento de las leyes, prevención o verificación de delitos, impartición de justicia, recaudación de contribuciones, control migratorio o a las estrategias procesales en procedimientos jurisdiccionales, mientras las resoluciones no causen estado.

Con un enfoque más preciso que descriptivo, el artículo 14 contiene un catálogo ya no genérico sino específico de supuestos en los cuales la información también se considerará reservada:

- 1) La que expresamente se clasifique como confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental reservada;
- 2) Secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otros;
- 3) **Averiguaciones previas**;
- 4) Expedientes jurisdiccionales que no hayan causado estado;
- 5) Procedimientos de responsabilidad administrativa sin resolución definitiva; o
- 6) La que contenga opiniones, recomendaciones o puntos de vista de servidores públicos y que formen parte de un proceso deliberativo en el cual aun no se hubiese adoptado una decisión definitiva.

Como evidencia el listado anterior, la ley enunció en su artículo 14 supuestos que, si bien pueden clasificarse dentro de los lineamientos genéricos establecidos en el artículo 13, el legislador quiso destacar de modo que no se presentasen dudas respecto a la necesidad de considerarlos como información reservada.

Tal es el caso de las averiguaciones previas, las cuales se consideran “información reservada”, tanto desde una perspectiva genérica como desde un punto de vista específico. En cuanto al enfoque genérico, la fracción V del artículo 13 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental considera que debe clasificarse como información reservada aquella que pueda “causar un serio perjuicio [...] a la persecución de delitos [y a] la impartición de

justicia”; con un enfoque específico, la fracción III del artículo 14 de la Ley señala expresamente que las averiguaciones previas serán consideradas como información reservada.

En el mismo sentido los párrafos segundo y séptimo del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales establecen:

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.

[...]

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.

Al resolver la **acción de inconstitucionalidad 49/2009** –que confirmó la constitucionalidad del artículo 5º, fracción V, inciso c, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República–, el Pleno de este Alto Tribunal consideró justificada, generalmente, la reserva de las averiguaciones al considerar lo siguiente:

En ejercicio de sus atribuciones de investigación, la Procuraduría debe recabar una gran cantidad de información relacionada con los hechos delictivos, con los probables responsables, las víctimas u ofendidos, los testigos e incluso terceras personas. Entre otros, se recaban los datos generales de estos sujetos (como el nombre, domicilio, estado civil, ocupación, ingresos, entre otros datos). Así

pues, las actuaciones de una investigación pueden comprender detalles muy íntimos de las personas involucradas en la investigación. Sólo a manera de ejemplo, es posible decir que, en una averiguación previa, puede figurar información atiente a las propiedades, cuentas bancarias, filiación, relaciones sentimentales o al estado de salud de los sujetos implicados en alguna indagatoria, entre otros detalles personales. El derecho a la protección de la información personal, incluyendo la que se puede encontrar en las investigaciones en curso a cargo de la Procuraduría General de la República, está protegida en términos de la tutela que confieren los artículos 6º, 16 y 20, apartado C, inciso V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹³.

En dicha acción de inconstitucionalidad el Pleno concluyó que no era inconstitucional la facultad de la Procuraduría General de la República de abstenerse de entregar información a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos siempre que se pusieran en riesgo⁹⁴: (i) investigaciones en curso; o (ii) la seguridad de las personas. Al respecto, el Pleno consideró que dichos supuestos coinciden esencialmente con los previstos en las fracciones I y II del artículo 6º constitucional, las cuales admiten excepciones al acceso a la información pública para proteger el interés público o la vida privada y datos personales⁹⁵, situación que no hace más que confirmar la regla general aquí desarrollada.

3. La excepción a la excepción: el acceso a la información, aun tratándose de averiguaciones previas, en casos en que se investiguen hechos que constituyan graves violaciones a derechos humanos

⁹³ Acción de inconstitucionalidad 49/2009 resuelta el 9 de marzo de 2010, foja 54.

⁹⁴ Acción de inconstitucionalidad 49/2009 el 9 de marzo de 2010, fojas 47 a 49.

⁹⁵ Acción de inconstitucionalidad 49/2009 el 9 de marzo de 2010, fojas 50 y 51.

Como ha sido debidamente expuesto, 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 los artículos 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, 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 excepción⁹⁶ –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**. Por esta razón resulta inexacta la conclusión del Juez de Distrito en el sentido de que las averiguaciones previas y todo lo que esté relacionado con ellas, independientemente de su contenido o naturaleza, se consideran estrictamente reservados, pues dicha afirmación soslaya la excepción a la excepción antes planteada.

Las averiguaciones previas se mantienen reservadas en atención a que la difusión de la información contenida en ellas podría afectar

⁹⁶ La Ley sólo prevé una excepción en el que concede acceso a información pública que se encuentre clasificada como reservada. Adicionalmente, el artículo 15 de la Ley prevé dos casos en los cuales la información podrá ser desclasificada: (i) cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación; o (ii) cuando haya transcurrido el período de reserva.

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: (i) graves violaciones a derechos humanos; y (ii) delitos o crímenes de lesa humanidad.

Esta Primera Sala 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 derechos⁹⁷. 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.

Por 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

⁹⁷ Tesis jurisprudencial P./J. 54/2008, registro de IUS 169574, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXVII, junio de 2008, página 743, de rubro **“ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL”**. La naturaleza dual de los derechos fundamentales ha sido reconocida respecto de todos los derechos fundamentales, tal y como se desprende de la tesis aislada 1a. CLI/2011 de esta Primera Sala, registro de IUS 161328, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXXIV, agosto de 2011, página 222, cuyo rubro es **“DERECHOS FUNDAMENTALES. SU VIGENCIA EN LAS RELACIONES ENTRE PARTICULARES”**.

los hechos antijurídicos, sino que ofenden a toda la sociedad, precisamente por su gravedad y por las repercusiones que implican.

Lo importante ahora es determinar qué debe entenderse como grave violación a derechos humanos y como delitos de lesa humanidad a fin de dotar de contenido al artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El Título Tercero del Código Penal Federal tipifica como delitos “contra la humanidad” la violación a los deberes de humanidad (respecto de prisioneros y rehenes de guerra)⁹⁸ y el genocidio⁹⁹. Adicionalmente, el Estado mexicano ratificó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, adoptado en la capital italiana el diecisiete de julio de mil novecientos noventa y ocho. Por lo anterior, el treinta y uno de diciembre de dos mil cinco, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se promulgó dicho Estatuto. Así, esta Primera Sala observa que el Estatuto de Roma define qué son los delitos de lesa humanidad y establece un catálogo sobre las conductas que deberán considerarse como tales.

⁹⁸ Código Penal Federal:

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.

⁹⁹ Código Penal Federal:

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.

Por tal delito se impondrán de veinte a cuarenta años de prisión y multa de quince mil a veinte mil pesos.

Si con idéntico propósito se llevaren a cabo ataques a la integridad corporal o a la salud de los miembros de dichas comunidades o se trasladaren de ellas a otros grupos menores de diez y seis años, empleando para ello la violencia física o moral, la sanción será de cinco a veinte años de prisión y multa de dos mil a siete mil pesos.

Se aplicarán las mismas sanciones señaladas en el párrafo anterior, a quien con igual propósito someta intencionalmente al grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción física, total o parcial.

En caso de que los responsables de dichos delitos fueran gobernantes, funcionarios o empleados públicos y las cometieren en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, además de las sanciones establecidas en este artículo se les aplicarán las penas señaladas en el artículo 15 de la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación.

En primer lugar, es importante precisar que según se desprende de los artículos 1º y 4º del Estatuto de Roma, la Corte Penal Internacional tendrá competencia para conocer de los crímenes más graves de trascendencia para la comunidad internacional en su conjunto, dentro de los cuales se incluyen los de lesa humanidad¹⁰⁰. De conformidad con lo anterior, el Estatuto de Roma define qué se entenderá por delitos de lesa humanidad en su artículo 7º:

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 u otros abusos sexuales 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

¹⁰⁰ Estatuto de Roma:

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:

- [...];
- b) Los crímenes de lesa humanidad;
- c) Los crímenes de guerra; [...].

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.

2. A los efectos del párrafo 1:

*a) **Por "ataque contra una población civil" se entenderá una línea de conducta que implique la comisión múltiple de actos mencionados en el párrafo 1 contra una población civil, de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer esos actos o para promover esa política;***

[...];

3. [...].

(Énfasis agregado)

Consecuentemente, se considera como crimen de lesa humanidad cualquiera de los delitos incluidos en el catálogo previsto en el artículo 7º, párrafo primero, del Estatuto de Roma –que incluye la desaparición forzada de personas– siempre y cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque; entendiendo por ataque generalizado contra la población civil la línea de conducta que implique la comisión de actos mencionados en el catálogo de referencia contra una multiplicidad de personas dentro de dicha población; mientras que por sistemático debe entenderse que los actos se cometan de conformidad con la política de un Estado o de una organización de cometer esos actos o para promover esa política, es decir, en

seguimiento de un plan preconcebido, que excluiría a aquellos actos cometidos al azar.

Respecto a las graves violaciones a derechos humanos, resulta fundamental acudir a la interpretación que sobre el tema han elaborado tanto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Siguiendo los lineamientos sentados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la gravedad de las violaciones a derechos humanos se acreditará mediante dos operaciones distintas: (i) prueba de la existencia de violaciones a derechos fundamentales; y (ii) la calificación de esas violaciones como graves. Es necesario advertir que los criterios establecidos en esta materia por la Suprema Corte de Justicia de la Nación se han desarrollado, esencialmente, en ejercicio de la facultad de investigación prevista, hasta antes de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, en el párrafo segundo, del artículo 97 constitucional¹⁰¹; sin embargo, resultan aplicables a la materia que nos ocupa, en los términos que a continuación se señalan.

La prueba de la existencia de las violaciones no representa mayor problema, mientras que para demostrar que las violaciones a derechos fundamentales son “graves” se requiere de juicios de valor, reconducibles al terreno probatorio dotándolos de contenido descriptivo. **Así pues, para acreditar este elemento la Suprema Corte ha exigido que se compruebe la trascendencia social de las violaciones¹⁰², lo cual se podrá determinar con base en criterios cuantitativos o cualitativos.**

¹⁰¹ Facultad que a raíz de la reforma constitucional se trasladó a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, tal y como se desprende del texto actual del último párrafo del apartado B, del artículo 102 constitucional.

¹⁰² Tesis aislada P. XLVII/2007, registro de IUS 170751, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 18, de rubro “**FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LA SUPUESTA GRAVEDAD DE LA VIOLACIÓN DEBE TENERSE COMO PRESUPUESTO PARA SU PROCEDENCIA**”.

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 aspectos¹⁰³.

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.

Respecto al criterio cualitativo, este Alto Tribunal ha determinado en forma casuística algunos supuestos en los cuales se ha actualizado: *(i)* concierto de autoridades de dos o más poderes federales o locales para afectar deliberadamente los derechos de una persona, desconociendo el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución o el principio de división de poderes¹⁰⁴; y *(ii)* entrega a la comunidad de información manipulada, incompleta o el simple

¹⁰³ Este criterio es mencionado dentro de las distinciones que señaló el Pleno entre la facultad de investigación y el juicio de amparo. Tesis aislada P. LXXXVIII/96, registro de IUS 200112, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo III, junio de 1996, página 514, de rubro **“GARANTIAS INDIVIDUALES. DIFERENCIAS DEL PROCEDIMIENTO EN LA AVERIGUACION PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL, SOBRE LA VIOLACION GRAVE DE ELLAS Y EL DEL JUICIO DE AMPARO”**.

¹⁰⁴ Tesis aislada P. XXXVII/2008, registro de IUS 169765, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXVII, abril de 2008, página 7, de rubro **“VIOLACIONES GRAVES DE GARANTÍAS INDIVIDUALES EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SE PUEDEN ACTUALIZAR CUANDO SE ACREDITA EL CONCIERTO DE AUTORIDADES DE DIVERSOS PODERES FEDERALES O LOCALES ENCAMINADO A VULNERAR DERECHOS FUNDAMENTALES DE UNA O MÁS PERSONAS”**.

impedimento de conocer la verdad, afectando con ello la formación de la voluntad general y generando una cultura del engaño¹⁰⁵.

También existen supuestos en que se actualizan ambos criterios, tal y como ocurre en casos de desorden generalizado, en los cuales serán graves violaciones tanto los actos violentos cometidos o propiciados por las autoridades al pretender obtener una respuesta disciplinada como la omisión, negligencia, impotencia o indiferencia de las autoridades para encauzar la paz¹⁰⁶.

En estos supuestos se actualizan los dos criterios, puesto que existe una situación generalizada y se presenta una multiplicidad de derechos violados y de personas afectadas (criterio cuantitativo), pero también es determinante el rol desempeñado por los servidores públicos. Así, la gravedad radica no sólo en una cuestión numérica, sino en el incumplimiento de la autoridad a su posición de garante de los derechos humanos de los gobernados, quienes tienen una expectativa válida de que el Estado actúe para promover, respetar, proteger y garantizar dichos derechos (criterio cualitativo).

Procede ahora reparar en las consideraciones de la **Corte Interamericana de Derechos Humanos** sobre el tema, para lo cual resulta necesario hacer una precisión sobre el rol de la jurisprudencia de dicho tribunal internacional como fuente del derecho en México.

¹⁰⁵ Tesis aislada P. LXXXIX/96, registro de IUS 200111, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo III, junio de 1996, página 513, de rubro **“GARANTIAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACION). VIOLACION GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTUAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACION Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTICULO 6o. TAMBIEN CONSTITUCIONAL”**.

¹⁰⁶ Tesis aisladas P. LXXXVI/96, registro de IUS 200110, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo III, junio de 1996, página 459, de rubro **“GARANTIAS INDIVIDUALES. CONCEPTO DE VIOLACION GRAVE DE ELLAS PARA LOS EFECTOS DEL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL”** y Tesis aislada P. XLIX/2007, registro de IUS 170739, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 21, de rubro **“GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL RETARDO, OMISIÓN O INCUMPLIMIENTO DE LOS DEBERES DE LAS AUTORIDADES PUEDE DAR LUGAR A LA VIOLACIÓN GRAVE DE AQUÉLLAS”**.

Esta Primera Sala observa que en algunas materias específicas el legislador secundario ha otorgado un carácter obligatorio a los criterios interpretativos contenidos en sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en aquellos casos en los cuales el Estado mexicano no fue parte en el litigio, pero única y exclusivamente por cuanto hace a ciertas materias específicas. Tal es el caso del acceso a la información pública, tal y como se desprende de la lectura integral de los artículos 6° y 37, fracción I, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y 36 del Reglamento de la Ley¹⁰⁷, cuyo texto es:

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Artículo 6. [...].

El derecho de acceso a la información pública se interpretará conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano y la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos internacionales especializados.

Artículo 37. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

¹⁰⁷ De hecho, los preceptos no limitan la procedencia de la interpretación conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la interpretación que de ella haya realizado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sino que la amplía a otros tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano y las interpretaciones que hayan realizado o eventualmente realicen los órganos internacionales creados para su interpretación.

Otro supuesto en que la legislación federal remite, como un criterio obligatorio para la interpretación conforme, a la jurisprudencia de la Corte Interamericana, es el del artículo 6° de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación:

Artículo 6.- La interpretación del contenido de esta Ley, así como la actuación de las autoridades federales será congruente con los instrumentos internacionales aplicables en materia de discriminación de los que México sea parte, así como con las recomendaciones y resoluciones adoptadas por los organismos multilaterales y regionales y demás legislación aplicable.

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

[...].

Reglamento de la Ley

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

Este criterio fue reconocido por la Segunda Sala en la tesis aislada 2a. LXXV/2010, cuyo rubro es **“INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA. DEBE INTERPRETAR LAS LEYES DE SU COMPETENCIA CONFORME A LOS DERECHOS DE LA PERSONA”**¹⁰⁸. En dicha tesis, la Segunda Sala señaló que el derecho de acceso a la información pública se interpretará conforme a la Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, entre otros tratados internacionales, así como a la jurisprudencia de los órganos internacionales especializados sobre dicho derecho. Tal es el caso de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Adicionalmente, según se desprende de las determinaciones adoptadas por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el expediente Varios 912/2010, la totalidad de los criterios

¹⁰⁸ Tesis aislada 2a. LXXV/2010, registro de IUS 164028, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXXII, agosto de 2010, página 464, de rubro. La presente tesis fue denunciada como uno de los criterios contendientes en la contradicción de tesis 56/2011 que debe resolver el Tribunal Pleno. No obstante, el criterio sobre el tema que nos interesa no se verá modificado por lo que se resuelva en dicha contradicción en atención a que el tema denunciado es la posible contradicción de tesis entre los criterios sustentados por la Segunda Sala al resolver el amparo en revisión 1922/2009 (que originaron las tesis aisladas 2a.LXXIII/2010, 2a. LXXII/2010, 2a. LXXV/2010 y 2a. LXXIV/2010) y el criterio emitido por la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 1890/2009, en el que esencialmente sostuvo la fracción II del artículo 14 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, al hablar de secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal, no está regulando este tipo de secretos cuando los sujetos titulares del mismo son los particulares, sino cuando se trata de titulares de entes públicos, pues lo contrario estaría creando un derecho de los particulares de acceder a la información de otros particulares.

interpretativos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contenidos en sentencias condenatorias para el Estado mexicano resultan de observancia obligatoria para México¹⁰⁹.

Así pues, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado, al igual que este Alto Tribunal, criterios sobre qué debe entenderse por violaciones graves a derechos humanos, tal y como se observa en el párrafo 139 del *Caso Radilla Pacheco Vs. México*:

139. En el derecho internacional la jurisprudencia de este Tribunal ha sido precursora de la consolidación de una perspectiva comprensiva de la gravedad y el carácter continuado o permanente y autónomo de la figura de la desaparición forzada de personas. La Corte ha reiterado que ésta constituye una violación múltiple de varios derechos protegidos por la Convención Americana que coloca a la víctima en un estado de completa indefensión, acarreando otras vulneraciones conexas, siendo particularmente grave cuando forma parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado. La desaparición forzada implica un craso abandono de los principios esenciales en que se fundamenta el Sistema Interamericano, y su prohibición ha alcanzado carácter de jus cogens¹¹⁰.

La averiguación previa cuyo contenido se quiere conocer está investigando los hechos constitutivos de una desaparición forzada –de Rosendo Radilla Pacheco–, delito que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha catalogado como una grave violación de derechos humanos.

¹⁰⁹ Expediente Varios 912/2010, resuelto el 14 de julio de 2011, párrafo 19:

“[...] las resoluciones pronunciadas por [la Corte Interamericana de Derechos Humanos] con obligatorias para todos los órganos [del Estado mexicano] en sus respectivas competencias, al haber figurado como Estado parte en un litigio concreto. Por tanto, **para el Poder Judicial son vinculantes no solamente los puntos concretos de la sentencia, sino la totalidad de los criterios contenidos en la sentencia mediante la cual se resuelva ese litigio**”.

¹¹⁰ Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco*, párr. 139.

Ahora bien, del análisis de las consideraciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se desprende que la clasificación de violaciones a derechos humanos como “graves” atiende más a criterios cualitativos que cuantitativos. Aún y cuando en muchos casos dichas violaciones sí se presentan en contextos generalizados de violencia, se considera que la “gravedad” radica, esencialmente en que se presenten las siguientes características: (i) multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; (ii) especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados; y (iii) una participación importante del Estado (al ser los actos cometidos por agentes estatales o con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado).

Sobre la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco –cuya averiguación previa pretende conocer la hija del señor Radilla– **la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que se trataba de una grave violación a derechos humanos en atención a que dicho fenómeno delictivo fue cometido por agentes estatales (militares) e implicó la violación intensa a los derechos a la vida, la integridad personal, la libertad y el reconocimiento a la personalidad jurídica de la víctima**¹¹¹.

Como se señaló anteriormente, este criterio interpretativo resulta obligatorio para los jueces nacionales, en atención a la interpretación conforme con la jurisprudencia interamericana que resulta obligatoria en esta materia, según se desprende del artículo 6° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por ser necesario para una debida comprensión del derecho de acceso a la información, dotando de contenido el último párrafo del artículo 14 de la Ley, sobre el acceso a averiguaciones previas que versan sobre graves violaciones a derechos humanos. **Adicionalmente, dicho criterio fue**

¹¹¹ Cfr. Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco*, párrs. 141, 145, 146 y 150 a 157.

emitido en la sentencia de un caso en el que México fue parte, específicamente el *Caso Radilla Pacheco* que se analiza en el presente juicio. De hecho, los quejosos son, precisamente, los representantes de las víctimas del caso citado¹¹².

De lo anterior se desprende que **el criterio cualitativo de la Corte Interamericana coincide con el de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues en ambos casos se reconocen como graves violaciones a derechos humanos, delitos que revisten ciertas características que los dotan de una trascendencia social, afectando no sólo a la víctima sino a toda la sociedad, por la intensidad de la ruptura que representan para el orden constitucional.**

Para esta Primera Sala resulta evidente que, independientemente de si constituyen delitos de lesa humanidad, **los hechos investigados en la averiguación previa SIEDF/CGI/454/2007 constituyeron graves violaciones a derechos humanos, máxime cuando ya fue declarado así por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en un fallo que resulta obligatorio para el Estado mexicano**¹¹³.

Por lo anterior es no sólo lógico sino necesario concluir que se actualiza la excepción prevista en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de modo que resulta aplicable la regla general que permite el acceso a la información pública y no así la restricción que se establece respecto de las averiguaciones previas.

¹¹² Es importante señalar que este criterio ha sido sostenido por la Corte Interamericana desde su primera sentencia en el *Caso Velásquez Rodríguez*, y se ha reiterado en uno de sus últimos fallos en el *Caso Torres Millacura*. Cfr. Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Fondo*. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4, párr. 158, y *Caso Torres Millacura y otros Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 26 de agosto de 2011. Serie C No. 229, párr. 96.

¹¹³ Consultar el expediente Varios 912/2010 resuelto el 14 de julio de 2011, párrafos 14 a 19.

Lo expuesto en el párrafo anterior evidencia que la sentencia del Juez de Distrito fue contraria a Derecho al sostener que la negativa a proporcionar la información de la averiguación previa no podía estimarse como vulneradora del derecho contenido en el artículo 6° constitucional.

La conclusión antes señalada se refuerza aun más, por el hecho de que tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenaron que se otorgara a las víctimas acceso al expediente de averiguación previa, lo cual incluyó, por supuesto, a Tita Radilla Martínez.

Por cuanto hace a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dicho Tribunal sostuvo, al resolver el Caso *Radilla Pacheco*, que la averiguación previa SIEDF/CGI/454/2007, cuyo acceso constituye la litis del presente juicio, no es información reservada por investigar graves violaciones a derechos humanos, para lo cual analizó el multicitado artículo 14 de la Ley:

257. En todo caso, el Tribunal destaca que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental vigente en México, efectivamente, en el artículo 14, fracción III, dispone que se considerará como información reservada “las averiguaciones previas”. Sin embargo, en esa misma disposición, dicha Ley también establece que “[n]o podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad”.

258. Tomando en cuenta lo anterior, y en aplicación del artículo 29 b) de la Convención Americana, la Corte considera que debe entenderse que el derecho de las víctimas en este caso a obtener copias de la averiguación previa conducida por la Procuraduría General de la República no está sujeto a reservas de confidencialidad, en tanto que la

misma se refiere a la investigación de delitos constitutivos de graves violaciones a los derechos humanos, como lo es la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco. De esta manera, las víctimas en el presente caso deben tener derecho al acceso al expediente y a solicitar y obtener copias del mismo, ya que la información contenida en aquél no está sujeta a reserva.

En definitiva, los párrafos transcritos reconocen explícitamente el derecho de las víctimas para acceder a la averiguación previa SIEDF/CGI/454/2007, por no tener el carácter de “información reservada”, además de que presuponen que dicho acceso debe permitirse incluso a la Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A.C., en atención a su calidad de representante de Tita Radilla Martínez¹¹⁴.

A fin de que no quepa duda alguna sobre la obligatoriedad de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es pertinente recordar que México se adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos el veinticuatro de marzo de mil novecientos ochenta y uno¹¹⁵ y reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el dieciséis de diciembre de mil

¹¹⁴ Lo anterior se refuerza al analizar el criterio contenido en la sentencia del *Caso Radilla Pacheco* conjuntamente con el sostenido, posteriormente, por la Corte Interamericana en el *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil*. En dicho caso se abordó el tema del acceso a la información en casos de violaciones graves a derechos humanos de forma autónoma por su relación con los hechos de dicho caso, de modo que el criterio sostenido por la Corte Interamericana se hizo como un estándar en la materia, independientemente de la legislación de cada Estado, pero reconocido como obligatorio para la interpretación del derecho de acceso a la información por el artículo 6° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. El criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en dicho asunto fue el siguiente (Ver Corte IDH. *Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2010 Serie C No. 219):

200. [...] este Tribunal ha determinado que toda persona, incluyendo los familiares de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos, tiene el derecho a conocer la verdad. En consecuencia, los familiares de las víctimas, y la sociedad, deben ser informados de todo lo sucedido con relación a dichas violaciones. [...].

¹¹⁵ Se publicó en México en el DOF el 7 de mayo de 1981.

novecientos noventa y ocho¹¹⁶, mediante declaración unilateral de voluntad que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de febrero de mil novecientos noventa y nueve.

En ese sentido, los artículos 133 y 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconocen la vigencia de los tratados internacionales en nuestro ordenamiento jurídico interno y establecen la obligación de las autoridades nacionales de aplicar los derechos humanos de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales vigentes en nuestro país.

Por lo anterior, la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el reconocimiento de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos generan como una consecuencia ineludible que las sentencias emitidas por dicho tribunal internacional, en aquellos casos en los cuales México haya sido parte en el juicio, resulten obligatorias para el Estado mexicano, incluidos todos los jueces y tribunales que lleven a cabo funciones materialmente jurisdiccionales. Esta obligatoriedad alcanza no sólo a los puntos resolutivos de las sentencias en comento, sino a todos los criterios interpretativos contenidos en las mismas.

Recibiendo la condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos –e incorporando el criterio interpretativo respectivo–, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que:

De acuerdo a los párrafos 252 y 256 de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, este Tribunal Pleno ordena que deberá garantizarse, en todas las instancias conducentes, el acceso al expediente y la expedición de copias del mismo para las víctimas¹¹⁷.

¹¹⁶ Información disponible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-32.html>, último acceso el 5 de septiembre de 2011.

Por esta razón, **una efectiva garantía del derecho de acceso a la información exige que las víctimas, por los cauces previstos en la legislación de la materia, tengan acceso a la averiguación previa y puedan obtener copias de las actuaciones en las cuales se investiguen hechos que posiblemente constituyan graves violaciones a derechos humanos. Consecuentemente, en el presente caso debe concederse a Tita Radilla Martínez y a la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., acceso y copias del expediente de la averiguación previa SIEDF/CGI/454/2007, máxime que ello ha sido ordenado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Finalmente, esta Primera Sala observa que el presente amparo se promovió con motivo de la negativa por parte de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República a dar cumplimiento a una resolución del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, razón por la cual es necesario formular una última consideración.

Los artículos 49, 50 y 51 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental disponen la procedencia del recurso de revisión en contra de las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, especificando que dicho recurso procederá en lugar del recurso genérico previsto en materia administrativa. Posteriormente, el artículo 59 de la Ley dispone categóricamente que las resoluciones del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, al resolver los recursos de revisión, serán definitivas para las dependencias y entidades, mientras que los particulares podrán

¹¹⁷ Expediente Varios 912/2010 resuelto el 14 de julio de 2011, párrafo 54.

impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación. Así, resulta evidente que la intención del legislador fue excluir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa del conocimiento de las resoluciones recaídas a los recursos de revisión emitidas por el Instituto, al igual que eliminar la posibilidad de que las dependencias y entidades promuevan algún juicio o recurso ante el Poder Judicial de la Federación.

Por lo antes expuesto, esta Primera Sala considera que los sujetos obligados en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental deben dar cumplimiento incondicional a las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública al resolver recursos de revisión, sin que sea válida la utilización de recursos jurídicos –como la interposición de un juicio de nulidad– o de facto –como la simple negativa de entregar información– para eludir dicho cumplimiento.

X. RECURSO DE REVISIÓN ADHESIVA

Como lo ha señalado esta Suprema Corte, la revisión adhesiva no busca la revocación de una sentencia, lo que permite arribar a la convicción de que no es propiamente un recurso, pero sí un medio de defensa en sentido amplio que garantiza a quien obtuvo sentencia favorable, la posibilidad de expresar agravios tendientes a mejorar y reforzar la parte considerativa de la sentencia que condujo a la resolutive favorable a sus intereses, así como a impugnar las consideraciones del fallo que concluyan en un punto decisorio que le perjudiquen¹¹⁸.

¹¹⁸ Tesis jurisprudencial P. CXLV/96, registro de IUS 200014, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo IV, noviembre de 1996, página 144, cuyo rubro es “REVISION ADHESIVA. SU NATURALEZA JURIDICA”.

Al encontrarse fundados los agravios hechos valer por los recurrentes en vía principal, resulta necesario entrar al estudio de la revisión adhesiva para determinar si, atendiendo a sus argumentos, podría sostenerse la validez de la resolución y, consecuentemente, confirmar su sentido, aún y cuando se llegasen a modificar las consideraciones que la sostuvieron. Lo anterior se desprende de la interpretación a contrario sensu de la tesis jurisprudencial 2a./J. 166/2007¹¹⁹.

Para el estudio de la revisión adhesiva es necesario precisar que, si bien la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República presentó todas sus consideraciones en un solo agravio, esta Primera Sala observa cuatro cuestiones subyacentes en su argumentación.

En primer lugar, consideró que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública realizó una interpretación errónea del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental al no acudir al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales para señalar que las averiguaciones previas tienen carácter de información reservada.

Esta Primera Sala observa que este argumento ya fue estudiado y desechado al analizar el régimen de reservas en materia de acceso a las

¹¹⁹ Tesis jurisprudencial 2a./J. 166/2007, registro de IUS 171304, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXVI, septiembre de 2007, página 552, cuyo rubro es **"REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA"**. Lo anterior se refuerza con: (i) tesis jurisprudencial P./J. 69/97, registro de IUS 197668, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo VI, septiembre de 1997, página 117, cuyo rubro es **"REVISIÓN ADHESIVA. CUANDO EN SUS AGRAVIOS SE PLANTEA LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE GARANTÍAS, ÉSTOS DEBEN ANALIZARSE PREVIAMENTE A LOS EXPRESADOS EN LA REVISIÓN PRINCIPAL"**; y (ii) tesis aislada 1a. L/98, registro de IUS 195002, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo VIII, diciembre de 1998, página 344, cuyo rubro es **"REVISIÓN ADHESIVA. REGLAS SOBRE EL ANÁLISIS DE LOS AGRAVIOS FORMULADOS EN ELLA"**.

averiguaciones previas. Como se recordará, se concluyó que **las averiguaciones previas que investiguen hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos no tienen el carácter de información reservada, constituyendo así una excepción a la regla que limita el acceso a las averiguaciones previas, establecida tanto el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales como en los artículos 13, fracción V, y 14, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.**

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

Al respecto, esta Sala observa que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que las averiguaciones previas sobre hechos posiblemente constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad carecen del carácter de información 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 Humanos¹²⁰, razón por la cual dicho criterio resulta vinculante e incontrovertible.**

En tercer lugar, esta Primera Sala considera no sólo infundado, sino contradictorio con el propio accionar de la de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República, el argumento relativo a que, al momento de los hechos, la desaparición forzada no existía en la legislación penal, lo cual vendría a reforzar las razones para negar a los quejosos el acceso al expediente de la averiguación previa SIEDF/CGI/454/2007.

Tanto esta Suprema Corte de Justicia de la Nación¹²¹, como la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos¹²², han sostenido que la desaparición forzada de personas en su delito de ejecución continua o permanente, de modo que hasta en tanto no se establezca el paradero de la víctima, debe considerarse que el delito continúa cometiéndose. Además, como se ha señalado, el criterio de la Corte Interamericana fue emitido en el mismo caso que ahora se analiza.

¹²⁰ Cfr. Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco*, párr. 333.

¹²¹ Tesis jurisprudencial P./J. 48/2004, registro de IUS 181147, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XX, julio de 2004, página 203, cuyo rubro es **“DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS. ESE DELITO ES DE NATURALEZA PERMANENTE O CONTINUA”**.

¹²² Cfr. Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco*, párrs. 138 a 140.

Finalmente, la recurrente adhesiva estimó que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 180 y 225, fracción XXVIII, del Código Penal Federal, los servidores públicos que den a conocer información que obre en una averiguación previa a quien no tenga derecho, cometen un delito contra la administración de justicia.

El artículo 180 del Código Federal de Procedimientos Penales¹²³ se refiere a la obligación de las autoridades investigadoras de mantener en estricta confidencialidad la información y documentos de información o documentos: (i) relativos al sistema financiero, obtenidos por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y del Servicio de Administración Tributaria, en sus respectivas competencias; (ii) naturaleza fiscal, obtenidos por conducto de la unidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que determine el titular de dicha Secretaría. Resulta evidente que dicho artículo carece de relación con el presente caso, de modo que no se harán consideraciones al respecto.

Ahora bien, en cuanto a la fracción XXVIII del artículo 225 del Código Penal Federal¹²⁴, es correcta la lectura literal de la recurrente

¹²³ **Artículo 180.-** Para la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad el indiciado, el Ministerio Público y los tribunales gozarán de la acción más amplia para emplear los medios de investigación que estimen conducentes según su criterio, aunque no sean de los que menciona la ley, siempre que estos medios no sean contrarios a derecho.

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

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

¹²⁴ **Artículo 225.-** Son delitos contra la administración de justicia, cometidos por servidores públicos los siguientes:

[...]

adhesiva pues, efectivamente, incurren en un delito los servidores públicos que quebranten la reserva de las averiguaciones previas para permitir el acceso a las mismas a personas que carecen del derecho respectivo.

No obstante, resulta infundado el argumento del recurrente adhesivo, pues precisamente se resolvió en los apartados anteriores que las averiguaciones previas sobre hechos posiblemente constitutivos de graves violaciones a derechos humanos no son consideradas como información reservada y que sí existe un derecho a acceder a las mismas. Consecuentemente, los servidores públicos que permitan el acceso a las averiguaciones previas en comento no quebrantarían la reserva y estarían permitiendo el acceso a quienes tienen el derecho respectivo, lo cual no actualizaría el tipo penal antes descrito.

Así expuesto lo anterior, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **revoca la sentencia** de veintiuno de abril de dos mil diez, dictada por el Juez Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acapulco, Guerrero, en el juicio de amparo indirecto 1285/2009 y **ampara y protege a TITA RADILLA MARTÍNEZ y a la COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, ASOCIACIÓN CIVIL**, en contra de la negativa de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República de permitir acceso y otorgar copias certificadas de la averiguación previa SIEDF/CGI/454/2007.

Por todo lo anterior,

XXVIII.- Dar a conocer a quien no tenga derecho, documentos, constancias o información que obren en una averiguación previa o en un proceso penal y que por disposición de la ley o resolución de la autoridad judicial, sean confidenciales, y [...].

SE RESUELVE:

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia de veintiuno de abril de dos mil diez, dictada por el Juez Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acapulco, Guerrero, en el juicio de amparo 1285/2009, de conformidad con las razones esgrimidas en el apartado noveno de este fallo.

SEGUNDO. Se **sobresee** el juicio de amparo respecto a María Sirvent Bravo Ahuja, de conformidad con las razones esgrimidas en el apartado octavo de este fallo.

TERCERO. La justicia de la Unión **ampara y protege** a Tita Radilla Martínez y a la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Asociación Civil, en contra de la negativa de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República de permitir acceso y otorgar copias certificadas de la averiguación previa SIEDF/CGI/454/2007, de conformidad con las razones esgrimidas en el apartado noveno de este fallo.

CUARTO. Se declara **infundado** el recurso de revisión adhesiva por las razones expuestas en el último apartado.

Notifíquese, con testimonio de esta resolución, remítanse los autos al Juzgado de origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, quien se

reserva el derecho de formular voto concurrente, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (Ponente.

Firman el Ministro Presidente de la Primera Sala y Ponente, con el Secretario de Acuerdos quien autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA PRIMERA SALA Y PONENTE

MINISTRO ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA

**SECRETARIO DE ACUERDOS
DE LA PRIMERA SALA**

LIC. HERIBERTO PÉREZ REYES.

Esta hoja forma parte del **Amparo en Revisión 168/2011**, promovido por **COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, ASOCIACIÓN CIVIL Y OTRA**, fallado el día treinta de noviembre de dos mil once, en el sentido siguiente: **PRIMERO**. Se **revoca** la sentencia de veintiuno de abril de dos mil diez, dictada por el Juez Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, con residencia en Acapulco, Guerrero, en el juicio de amparo 1285/2009, de conformidad con las razones esgrimidas en el apartado noveno de este fallo.- **SEGUNDO**. Se **sobresee** el juicio de amparo respecto a María Sirvent Bravo Ahuja, de conformidad con las razones esgrimidas en el apartado octavo de este fallo.- **TERCERO**. La justicia de la Unión **ampara y protege** a Tita Radilla Martínez y a la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Asociación Civil, en contra de la negativa de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República de permitir acceso y otorgar copias certificadas de la averiguación previa SIEDF/CGI/454/2007, de conformidad con las razones esgrimidas en el apartado noveno de este fallo.- **CUARTO**. Se declara **infundado** el recurso de revisión adhesiva por las razones expuestas en el último apartado.- **Conste**

JMG*agz