

AMPARO EN REVISIÓN 484/2018

QUEJOSO RECURRENTE: *****

PONENTE: MINISTRO ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA

SECRETARIO: JOSÉ ALBERTO MOSQUEDA VELÁZQUEZ

SECRETARIA AUXILIAR: ESTRELLA NÚÑEZ GODÍNEZ

México, Distrito Federal. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al _____, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve el amparo en revisión 484/2018, interpuesto por ***** (en adelante el quejoso o recurrente), en contra de la sentencia de 13 de marzo de 2018, dictada por el Juez Décimo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, al resolver el juicio de amparo indirecto *****.

El problema jurídico a resolver consiste en el estudio de constitucionalidad del artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales: reserva de la información contenida en la carpeta de investigación en el sistema penal acusatorio para el supuesto en que la persona solicitante no es víctima ni imputada.

I. ANTECEDENTES

1. ********* denunció penalmente al Arzobispo Primado de México, Cardenal *********, por omitir informar al ministerio Público sobre la posible comisión de actos pederastas efectuados por al menos 15 sacerdotes adscritos a esa arquidiócesis, en inobservancia de lo previsto en los artículos 12 BIS de la Ley de Asociaciones Religiosas y 116 del Código Federal de Procedimientos Penales. Lo anterior, por escrito que exhibió el 2 de junio de 2017, ante la Procuraduría General de la República¹.
2. La denuncia dio inicio de la carpeta de investigación *********, por la Agente del Ministerio Público de la Federación adscrita a la Agencia Segunda Investigadora FEVIMTRA 'B' de la Unidad de Investigación y Litigación en la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de la República.
3. El 4 de agosto del año en cita, acudió a la oficina de la representación social federal y a fin de consultar la carpeta de investigación y solicitó copia simple de la misma. Esto, adujo, para tener conocimiento del contenido de la investigación y aportar mayores elementos de prueba².
4. Por acuerdo dictado el 8 de agosto de 2017, notificado al denunciante el 15 siguiente, la agente del ministerio público negó la expedición de las copias solicitadas y le informó que los actos de investigación eran estrictamente reservados y solo tenían acceso las partes -víctimas e imputado- y sus representantes, no así el denunciante³.

¹ Amparo indirecto *********, foja 71 a 75.

² *Ibídem*, fojas 83 a 85.

³ *Ibídem*, foja 55 a 64.

II. TRÁMITE DEL JUICIO DE AMPARO

5. **Demanda, trámite y sentencia de amparo indirecto.** ***** promovió juicio de amparo indirecto, por su propio derecho, el 1 de septiembre de 2017⁴. En la demanda señaló como autoridades responsables y actos reclamados los que a continuación se precisan:

AUTORIDADES RESPONSABLES:

- H. Congreso de la Unión
- C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos
- C. Secretario de Gobernación
- C. Director del Diario Oficial de la Federación
- C. Agente del Ministerio Público de la Federación, Titular de la Agencia Tercera Investigadora FEVIMTRA 'A', dependiente de la Unidad de Investigación y Litigación en la Ciudad de México de la Procuraduría General de la República.

ACTOS RECLAMADOS:

- Del H. Congreso de la Unión, la emisión del decreto de 5 de febrero de 2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de esa anualidad, por el que se expidió el Código Nacional de Procedimientos Penales, cuyo artículo 218 se estima inconvencional e inconstitucional.
- Del C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, la promulgación y orden de publicación del decreto legislativo reclamado.
- Del C. Secretario de Gobernación, el refrendo otorgado al decreto presidencial reclamado.

⁴ Ibídem, foja 2.

AMPARO EN REVISIÓN 484/2018

- Del C. Director del Diario Oficial de la Federación, la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los decretos legislativo y presidencial antes mencionados
 - De la C. Agente del Ministerio Público de la emisión del acuerdo sin número, de quince de agosto de dos mil diecisiete, pronunciado en la carpeta de investigación con registro: *****.
6. El Juez Décimo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México conoció de la demanda de amparo, mediante acuerdo de 1 de septiembre 2017 la admitió a trámite bajo el registro *****. Asimismo, requirió los informes justificados a las autoridades responsables y señaló fecha para la celebración de la audiencia constitucional⁵.
 7. La audiencia constitucional se celebró el 7 de febrero de 2018, dictando la sentencia correspondiente el 13 de marzo siguiente, en la que se negó el amparo solicitado⁶.
 8. **Recurso de revisión.** Mediante escrito presentado el 27 de marzo de 2018, el quejoso interpuso recurso de revisión en contra de la sentencia de amparo⁷.
 9. Por acuerdo de 16 de abril de 2018, el Presidente del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito admitió el recurso de revisión bajo el registro *****⁸.
 10. El tribunal colegiado dictó sentencia el 11 de mayo de 2018, en la cual analizó las causas de improcedencia y reservó la competencia originaria de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para el estudio de constitucionalidad del artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales⁹.

⁵ *Ibídem*, fojas 26 a 29.

⁶ *Ibídem*, fojas 218 a 251.

⁷ Amparo en revisión ***** , fojas 5 a 25.

⁸ *Ibídem*, fojas 26 y 27.

⁹ *Ibídem*, fojas 44 a 88.

11. **Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.** Por auto de 20 de junio de 2018, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió el recurso de revisión bajo el registro 484/2018, por lo que ordenó el envío de los autos a la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, integrante de la Primera Sala¹⁰. Luego, en acuerdo de 9 de agosto de 2018, la Presidenta de la Primera Sala dio trámite y turnó el asunto¹¹.
12. En sesión de 31 de octubre de 2018, esta Primera Sala desechó el proyecto presentado, por mayoría de 3 votos de la Ministra Norma Lucía Piña Hernández y los Ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, así como devolver los autos a la Presidencia para el efecto de que se turnara a uno de los ministros de la mayoría¹².
13. Por auto de 5 de noviembre de 2018, la Presidenta de la Primera Sala retornó el asunto a la Ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena¹³.

III. COMPETENCIA

14. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del recurso de revisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución; 83 de la Ley de Amparo vigente; 10, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y conforme a lo previsto en el Punto Tercero en relación con el Segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario 5/2013, porque se interpone contra una sentencia dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo en el cual se reclamó la inconstitucionalidad de una norma de carácter general del orden federal – artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales–.

¹⁰ Amparo en revisión 484/2018, fojas 70 a 73.

¹¹ *Ibídem*, foja 115.

¹² *Ibídem*, foja 118.

¹³ *Ibídem*, foja 159.

IV. PROCEDENCIA

15. El recurso de revisión es procedente, pues se interpone contra una sentencia dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo, en la cual se cuestionó la constitucionalidad del artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales. De modo tal que se surten los extremos del Punto Segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario 5/2013.
16. El tribunal colegiado de circuito ya analizó que el recurso de revisión fue interpuesto por parte legitimada y de manera oportuna, lo mismo que desestimó las causas de improcedencia. Por lo tanto, al ya haber sido analizados dichos tópicos por el órgano colegiado, es innecesario abordar esos aspectos en la presente resolución.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

A. Cuestiones necesarias para resolver el asunto.

17. A continuación se sintetizarán los conceptos de violación, la sentencia recurrida y los agravios del recurso de revisión:
18. **Conceptos de violación.** En su demanda, el quejoso formuló esencialmente los argumentos siguientes:
 - En su primer concepto de violación planteó la inconstitucionalidad del artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales, porque en su opinión constituye una restricción total y definitivamente desproporcionada y antijurídica del ejercicio al derecho humano a la verdad, pues prevé que solo la víctima u ofendido y su asesor jurídico, así como el imputado y su defensor, pueden tener acceso a las constancias que integran la carpeta de investigación, lo que implica que dicha potestad no está a disposición del denunciante.
 - Esgrimió distintas interpretaciones sobre el derecho humano a la verdad, vertidas en el ámbito del derecho internacional. Refirió que el

mismo se ha examinado en dos vertientes: como derecho de la sociedad en su conjunto de conocer la verdad y la que se atribuye a la víctima, directa o indirecta.

- El quejoso adujo que el derecho a la verdad en su vertiente social, hace posible que la sociedad tenga acceso a información esencial para el desarrollo de los sistemas democráticos, y a nivel particular reivindica el derecho de los familiares de las víctimas a conocer lo sucedido, lo que constituye una forma de reparación.
- Expuso que el derecho humano a la verdad tiene raíz en el derecho internacional humanitario y se encuentra previsto en el artículo 32 del Protocolo I de los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949.
- Enunció el Conjunto de Principios Actualizados para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad, aprobado por la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías.
- De entre esos principios destacó la consigna relativa a que los pueblos tienen el derecho inalienable a conocer la verdad acerca de los acontecimientos sucedidos y las circunstancias y motivos que llevaron, mediante violación masiva y sistemática de los derechos humanos, a la perpetración de crímenes aberrantes; así como que los Estados deben adoptar medidas adecuadas para hacer efectivo el derecho a saber.
- Sobre dicho tópico, también manifestó que la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos reconoció la importancia del derecho a la verdad de las víctimas de violaciones manifiestas a los derechos humanos y violaciones graves al derecho internacional humanitario, así como a sus familias a la sociedad en su conjunto, de conocer la verdad de la manera más completa posible, en particular la identidad de los autores y las causas, los hechos y las circunstancias

en que se produjeron. Ello, destacó en la resolución AG/RES.2175 (XXXVI-0/06).

- Asimismo, hizo mención de que, en enero de 2006, el Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos reconoció que el derecho humano a la verdad fue la respuesta categórica al fenómeno creciente de la desaparición forzada de personas.
- La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia relativa al caso *Trujillo Oroza*, sostuvo que la privación continua de la verdad acerca del destino de un desaparecido constituye una forma de trato cruel, inhumano y degradante para los familiares cercanos. Asimismo, que el derecho de los familiares de la víctima de conocer lo sucedido a ésta y, en su caso, dónde se encuentran sus restos mortales, constituye una medida de reparación y por lo tanto una expectativa que el estado debe satisfacer a los familiares de la víctima y a la sociedad como un todo.
- Precisado lo anterior, alegó que al haber promovido y ratificado el inicio de la carpeta de investigación tenía reconocida indiscutiblemente personalidad jurídica en el procedimiento penal, por tanto, se le impidió saber el contenido de la declaración del imputado en la mismas y cuáles eran las diligencias practicadas a la fecha por el agente investigador.
- Como consecuencia se coartó el derecho a contribuir al esclarecimiento de los hechos y al discernimiento de la verdad histórica, a través del aporte de mayores elementos de prueba en torno a la tipificación del hecho ilícito y la probable responsabilidad del acusado.
- La carencia de razonabilidad jurídica sobre la reserva prevista en la norma impedía el cumplimiento de la norma emanada de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos, proclamada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en la resolución 54/144, de nueve de diciembre de mil novecientos noventa y ocho.

- En ese sentido, el derecho a saber la verdad de lo sucedido durante la comparecencia del jerarca religioso se magnifica con el hecho de que la denuncia y la carpeta de investigación se relacionan con actos de pederastia clerical, perpetrados en contra de niños y adolescentes.
- Asimismo, consideró importante tener en cuenta lo previsto en el artículo 5 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, relativo a la prohibición de reserva de la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o tratados internacionales en los que México sea parte; así como a que persona alguna debe ser objeto de inquisición judicial o administrativa con el objeto del ejercicio de acceso a la información, ni puede restringirse esa prerrogativa por vías o medios directos o indirectos.
- Por otra parte, en su segundo concepto de violación afirmó que el artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales transgredía el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Argumentó que el referido artículo soslaya i) el derecho humano a saber la verdad y, consecuentemente, contraviene la supremacía del bloque de constitucionalidad; además, ii) propicia que el Ministerio Público eluda su obligación de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho humano a saber la verdad.
- Enfatizó que la reserva de información prevista en el artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales es contraria al artículo 1º de la Constitución Federal y, por ende, carece de validez jurídica, lo que ameritaba el otorgamiento del amparo solicitado.
- Finalmente, en su tercer concepto de violación reclamó que el acuerdo del Ministerio Público –acto de aplicación de la norma impugnada– carece de la debida fundamentación y motivación que dispone el artículo 16 de la Ley Fundamental.

19. **Sentencia recurrida.** En el considerando segundo, el juez de amparo fijó la *litis* y tuvo como actos reclamados por el quejoso, los siguientes:

1. La inconstitucionalidad del párrafo primero del artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Atribuida al Congreso de la Unión (Cámaras de Diputados y de Senadores), Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; Secretario de Gobernación; y Director del Diario Oficial de la Federación, en el ámbito de sus respectivas competencias.

2. El acuerdo de 8 de agosto de 2017, dictado en la carpeta de investigación *****.

Atribuido a la Agente del Ministerio Público de la Federación adscrita a la Unidad de Investigación y Litigación de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, de la Ciudad de México, de la Procuraduría General de la República.

20. En el considerando quinto, analizó las causas de improcedencia. Al respecto, declaró que no se actualizaba la prevista en la fracción XII del artículo 61 de la Ley de Amparo.

21. El juez de distrito sostuvo que el quejoso carecía de interés jurídico para promover el juicio constitucional en virtud de que no acreditó ser el titular de un derecho reconocido por la Constitución Federal que hubiera sido afectado con la emisión del acto reclamado. No obstante, afirmó que sí contaba con interés legítimo para la promoción del juicio, porque la negativa de la autoridad ministerial responsable, que atendió la solicitud de acceso a los registros de investigación y de copias en su carácter de denunciante, le generaba una afectación inmediata y directa en su esfera jurídica, producida en virtud de la actuación de dicha autoridad.

22. Al respecto, estimó aplicable la jurisprudencia P./J. 50/2014 (10a.), de rubro: “INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA

PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)¹⁴.

23. En el considerando sexto, el Juez de Distrito analizó el fondo del asunto. En dicho apartado concluyó que el artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales es constitucional.
24. De inicio, el juzgador federal puntualizó que el estudio atendería al principio de estricto derecho, porque en el caso no operaba en favor del quejoso la suplencia de la deficiencia de la queja en los conceptos de violación, al no ubicarse en alguna de las hipótesis previstas en el artículo 79, fracción III, de la Ley de Amparo.
25. Enseguida, apuntó que para el análisis de los conceptos de violación se encontraba obligado a tomar en cuenta el contenido del artículo 1º de la Constitución Federal.
26. Así, el juez de distrito realizó el estudio constitucional del artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales, precisando que este permite que las partes (imputado y su defensor, ministerio público, víctima u ofendido y su asesor jurídico) tengan acceso a los registros de la investigación, así como a todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos, los registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionadas.

¹⁴ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 12, noviembre de 2014, tomo I, página 60.

27. Reconoció que el artículo en cuestión crea una barrera al derecho humano de acceso a la información a todos aquellos que no se encontraran en esa categoría específica. Siendo esa la hipótesis en que se hallaba el quejoso, al ser denunciante que no tenía el carácter de víctima ni de ofendido en la carpeta de investigación, por lo que se encontraba en el mismo estatus que el resto de la población.
28. En ese sentido, estimó conveniente responder la interrogante: ¿El denunciante, que no es víctima ni ofendido, puede tener acceso a los registros de la investigación, así como a todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, a los objetos, registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, en función del “derecho a la verdad”, que ha sido reconocido jurisprudencialmente por la Corte Interamericana de Derechos Humanos?
29. La respuesta que dio fue en sentido negativo. Afirmó que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que el derecho a la verdad se encuentra subsumido en el derecho de las víctimas directas o de sus familiares de obtener de los órganos competentes del Estado el esclarecimiento de los hechos violatorios y las responsabilidades correspondientes, a través de la investigación y el juzgamiento que establecen los artículos 8º y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
30. El juez de distrito señaló que el criterio anterior se encuentra contenido en la tesis 1ª.CCXIII/2017, de esta Primera Sala, de rubro: “PRUEBA GENÉTICA EN CASOS DE DESAPARICIÓN. RESULTA CONTRARIO AL DERECHO A LA VERDAD REQUERIRLA A LA VÍCTIMA INDIRECTA COMO CONDICIÓN PARA ACCEDER A LA AVERIGUACIÓN PREVIA”¹⁵.

¹⁵ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, tomo I, página 440 (registro 2015755).

31. Bajo esos argumentos, estimó que el quejoso tiene carácter de denunciante en la carpeta de investigación, esto es, una persona que hace del conocimiento del ministerio público un hecho probablemente constitutivo de delito, quien puede considerarse solo como un auxiliar voluntario de la investigación, concluyendo que no tiene el carácter de víctima ni ofendido, por lo que no resentiría una afectación como consecuencia de un delito (víctima directa) ni tampoco sufriría una vulneración a sus derechos humanos (como víctima indirecta –ofendido–).
32. En ese sentido, declaró que debía prevalecer la reserva de las investigaciones establecida en el artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales, como excepción al derecho humano de acceso a la información previsto en el artículo 6, párrafo segundo, de la Constitución Federal, pues el artículo 1º, párrafo primero, de la misma Ley Fundamental prevé que los derechos humanos pueden restringirse o suspenderse en ciertas condiciones y con determinados requisitos.
33. En esa temática, refirió que el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que las restricciones permitidas a los derechos y libertades no podían ser aplicadas al margen de las leyes dictadas en razón del interés general y de acuerdo al propósito para el cual fueron establecidas.
34. Con base en ello, sostuvo que el derecho de acceso a la información tenía restricciones tanto en el ámbito nacional como en el internacional; entre esas, la relativa al interés general o público. Particularmente, en el artículo 6, apartado A, fracciones I y II, de la Constitución Federal, el referido derecho podía limitarse por interés público, seguridad nacional, vida privada y datos

personales; al respecto, remitía a la legislación secundaria para el desarrollo de los supuestos específicos en que procedería tal limitación al acceso a la información.

35. Conforme con ello, expuso que en la fracción XII del artículo 13 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública se establece como criterio de clasificación el de información reservada. Entre otras, aquella cuya publicación se encuentra contenida en las investigaciones de hechos que la ley señala como delitos y se tramitan ante el Ministerio Público; así como aquella cuya publicación obstruya la prevención o persecución de los delitos, en términos de la fracción VII del precepto en cita.
36. Sostuvo que la restricción establecida en el artículo impugnado, para tener acceso a los registros de la investigación a todos aquellos que no se encuentren en las categorías específicas establecidas en el propio precepto, era coincidente con lo previsto en el texto fundamental, que permitía admitir excepciones a la regla general de acceso a la información para proteger el interés público.
37. Por lo tanto, concluyó que la medida legislativa guardaba correspondencia entre el fin buscado por la ley –la salvaguarda del éxito en la investigación, función de orden público que *per se* no transgredía derecho fundamental alguno– y los efectos perjudiciales que produciría en otros derechos e intereses constitucionales, como sería que todo aquel que no tenga la calidad de parte dentro del procedimiento penal, pero esté interesado en obtener información tenga que acudir ante la autoridad competente, en ejercicio del derecho previsto en el artículo 6, párrafo segundo, de la Constitución Federal.
38. En esas condiciones, negó el amparo respecto a la inconstitucionalidad del artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales, así como de su acto de aplicación.

39. **Recurso de revisión.** En su escrito de agravios, el recurrente hizo valer lo siguiente:

- **Primer agravio.** Argumentó que el juez de distrito no argumentó debidamente porqué i) que el derecho humano a la verdad se circunscribe a la víctima directa del delito; y, ii) que el derecho humano a la verdad no le asiste a las personas interesadas en la investigación, judicialización y castigo a los responsables de las atrocidades perpetradas en contra de niñas, niños y adolescentes por ministros religiosos y encubiertas institucionalmente por sus superiores jerárquicos.
- **Segundo agravio.** Controvirtió la afirmación de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos no ha reconocido en su jurisprudencia el derecho humano a la verdad en su vertiente.

Al respecto, señaló que la Comisión Interamericana sobre Derechos Humanos consideró que el derecho humano a la verdad pertenecía a la sociedad en general y no sólo a víctimas. Línea argumentativa que fue sostenida por la Corte Interamericana en la sentencia relativa al caso *Radilla Pacheco vs México*, al reiterar que durante la investigación y el juzgamiento el Estado debía asegurar el pleno acceso y capacidad de actuar de las víctimas en todas las etapas, además de que los resultados de los procesos deberían ser divulgados, con el fin de que la sociedad mexicana conozca la verdad.

Criterio que se encuentra reiterado en las resoluciones emitidas en los casos *Caracazo vs Venezuela* (dos mil dos), *Ticona Estrada vs Bolivia* (dos mil ocho) y *Kawas Fernández vs Honduras* (dos mil nueve). Las cuales, además, eran de observancia obligatoria para el Estado Mexicano, en términos de la jurisprudencia P./J. 21/2014, de rubro: “JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA”¹⁶.

¹⁶ Localizable en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, libro 5, tomo I, abril de 2014, página 204.

- Tercer agravio. Sostuvo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sí ha hecho suya la línea jurisprudencial interamericana y, por ende, ha reconocido sin lugar a dudas la existencia del derecho humano en cuestión. Particularmente, en la sentencia dictada en el caso Rosendo Radilla Pacheco, al establecer que si bien las averiguaciones previas se mantenían estrictamente reservadas, existían casos extremos en los que el delito es de tal gravedad, que el interés de la sociedad por conocer las actuaciones de investigación, detención y sanción de responsables, supera el interés de mantenerla en secreto y por lo tanto se debe ordenar su divulgación con la finalidad de que la sociedad pudiera conocer la verdad de los hechos.
- Cuarto agravio. Se pasó por alto el hecho de que la existencia del derecho humano a la verdad en su vertiente social está acreditada con diversas resoluciones constitutivas del *soft law* de las Naciones Unidas, como era el estudio efectuado en 2006 por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos; la Resolución de la Asamblea General de 17 de junio de 2010, en la que se proclamó el 24 de marzo como el “Día Internacional del Derecho a la Verdad en relación con las Violaciones Graves de los Derechos Humanos y de la Dignidad de las Víctimas”.

Reiteró que en el Conjunto de Principios Actualizados para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la lucha contra la impunidad, aprobado por la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, se reafirmaba la existencia del mencionado derecho a nivel internacional.

Destacó de entre esos principios la consigna relativa a que los pueblos tienen el derecho inalienable a conocer la verdad acerca de los acontecimientos sucedidos y las circunstancias y motivos que llevaron, mediante violación masiva y sistemática de los derechos humanos, a la perpetración de crímenes aberrantes; asimismo, que los Estados deben adoptar medidas adecuadas para hacer efectivo el derecho a la verdad.

El derecho humano a la verdad en su vertiente social o colectiva tiene plena vigencia y así debió considerarlo el juez de distrito.

- Quinto agravio. La sentencia objeto de impugnación se emitió sin que se advirtiera que la carpeta de investigación de la que derivó la resolución materia de reclamo, está referida a graves violaciones a derechos humanos, frente a las cuales no es aplicable reserva alguna.

La indagatoria tiene que ver con actos de pederastia clerical, perpetrados en contra de niños y adolescentes.

De esa forma, afirmó que el interés público en mantener la reserva de las averiguaciones en casos relacionados con violaciones graves a derechos humanos se ve superado frente al interés de la sociedad en su conjunto de conocer todas las diligencias que se están llevando a cabo para la investigación, detención, procesamiento y sanción de los responsables.

Para apoyar sus argumentos citó la tesis 2a. LV/2017, de rubro: “VIOLACIONES GRAVES DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y DELITOS CONTRA LA HUMANIDAD. LAS INVESTIGACIONES RELATIVAS NO PUEDEN CLASIFICARSE COMO CONFIDENCIALES CONFORME A LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL, VIGENTE HASTA EL 9 DE MAYO DE 2016”¹⁷; así como la diversa tesis 1a. IX/2012, de rubro “DERECHO A LA INFORMACIÓN. ACCESO A LAS AVERIGUACIONES PREVIAS QUE INVESTIGUEN HECHOS QUE CONSTITUYAN GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS O DELITOS DE LESA HUMANIDAD”¹⁸.

- Sexto agravio. El juzgador de amparo soslayó que la norma impugnada no establece cuáles son las razones específicas de orden público e interés social que llevaron al poder legislativo a la determinación de reservar en forma generalizada el acceso a la carpeta de investigación a los sujetos que no son parte del procedimiento penal.

¹⁷ Publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 41, tomo I, abril de 2017, página 1071 (registro 2014071).

¹⁸ *Ídem*, Libro V, tomo 1, febrero de 2012, página 652 (registro 200212).

Se trata de una reserva absoluta que no admite excepción alguna, ni siquiera en caso de que la investigación verse sobre violaciones graves a derechos humanos, pese a que en esos supuestos emerge automáticamente el interés de la sociedad de saber la verdad de lo sucedido. Lo cual apoyó en la tesis 1a. CCXVI/2013, de título “AVERIGUACIÓN PREVIA. LA RESTRICCIÓN A SU ACCESO PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y SEXTO, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, ES DESPROPORCIONAL”¹⁹.

- Séptimo agravio. La sentencia recurrida trasgrede el derecho humano a la igualdad y no discriminación, pues si bien el artículo 5 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece la excepción al principio general de la reserva de la información tratándose de violaciones graves a derechos humanos, la ofensa abarca o comprende también a la sociedad en su conjunto y ésta se convierte en una víctima más de los comportamientos ilícitos, siendo eso suficiente para legitimar el acceso a la información contenida en las actuaciones penales correspondientes.
- Octavo agravio. El juez de amparo realizó una interpretación restrictiva del derecho humano a la verdad, aduciendo que está circunscrito a los sujetos calificados que se indican en la norma legal impugnada, perdiéndose de vista que la investigación penal base del acto reclamado versa sobre violaciones graves a derechos humanos.
- El juez de distrito omitió realizar una interpretación del artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales, conforme a la normatividad internacional inherente al derecho humano a la verdad en su vertiente social o colectiva.
- Noveno agravio. El denunciante sí cuenta con legitimidad para actuar en la carpeta de investigación y tener acceso a las actuaciones, lo que se constata con el hecho de que muchas de las diligencias que obran en la carpeta de investigación, han sido promovidas por el quejoso.

Destacó que el agente del ministerio público acordó de conformidad el acceso al expediente. Lo que hacía patente la asistencia del derecho

¹⁹ Visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXII, tomo 1, julio de 2013, página 552 (registro 2003923).

humano a la verdad en su vertiente social o colectiva, ya que la legitimidad devenía de la circunstancia de que la carpeta de investigación estaba directamente vinculada con violaciones graves a derechos humanos.

- Décimo agravio. Manifestó que, equivocadamente, no se consideró necesario realizar un análisis exhaustivo de constitucionalidad y convencionalidad del artículo impugnado, aduciendo que no se puso su constitucionalidad en entredicho y por tanto no se generaron sospechas de invalidez.

En el caso, claramente y sin lugar a dudas se atacó la constitucionalidad y convencionalidad del artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Además, las mismas eran manifiestas.

- Decimoprimer agravio. La determinación de constitucionalidad del acuerdo recurrido carecía de validez porque el dispositivo en el que se fundó, tal y como se demostraba, era violatorio del derecho humano a la verdad en su vertiente social o colectiva. Por lo tanto, al estar fundado en un precepto inválido, el acuerdo ministerial era un acto viciado de origen y, por ello, carente de validez jurídica.

40. **Resolución del tribunal colegiado de circuito.** El Quinto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito verificó la procedencia y oportunidad en la interposición del recurso de revisión. Asimismo, convalidó el considerando segundo de la sentencia recurrida en relación con la fijación de los actos reclamados y la desestimación de la causal de improcedencia hecha valer por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. Por último, reservó jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto del tema de constitucionalidad subsistente, esto es, la validez constitucional y convencional del artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

VI. ESTUDIO DE FONDO

41. La materia de revisión constitucional de la presente revisión se delimita a la revisión de los agravios del recurrente para verificar si fue correcta la determinación del juez de amparo sobre la constitucionalidad del artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales:

Artículo 218. Reserva de los actos de investigación

Los registros de la investigación, así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos, los registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, son estrictamente reservados, por lo que únicamente las partes podrán tener acceso a los mismos, con las limitaciones establecidas en este Código y demás disposiciones aplicables.

42. Esto es, lo referente a la reserva de la información contenida en la carpeta de investigación en el sistema penal acusatorio cuando la persona solicitante no es víctima ni imputada, como en el caso lo es el denunciante del delito, conforme a los lineamientos constitucionales fijados por este Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre este tópico.
43. Para dar contestación a los argumentos planteados, se dividirá el estudio en los siguientes apartados:
1. Parámetro de regularidad constitucional del derecho de acceso a la información y libertad de expresión;
 2. Excepciones al acceso a la información: la reserva de las investigaciones de delitos a cargo del ministerio público;
 3. Excepción de la reserva de la investigación ministerial en casos que involucren graves violaciones a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad;
 4. Lineamientos sobre la constitucionalidad del artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

1. Parámetro de regularidad constitucional del derecho de acceso a la información

44. Para el desarrollo de este estudio se retoman distintos criterios de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para dar contenido al parámetro de control de regularidad constitucional en relación con el derecho de acceso a la información.
45. Una vez establecido el parámetro de regularidad constitucional, se analizará el caso concreto bajo un escrutinio estricto de la constitucionalidad de la norma impugnada, pues se trata de la restricción del goce del núcleo esencial del derecho a la información.
46. De conformidad con el parámetro de regularidad constitucional²⁰, se ha establecido que el derecho a la información está inmerso en el derecho a la

²⁰ Conformado, entre otros, por: (i) los artículos 6 y 7 de la Constitución Federal, 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; (ii) los asuntos resueltos por la Primera Sala en, entre otros, los siguientes asuntos: Amparo en revisión 168/2011, resuelto en sesión de 30 de noviembre de 2011, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González, y la Acción de Inconstitucionalidad 11/2013, en sesión de 7 de julio de 2014, por unanimidad de nueve votos, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Fabiana Estrada Tena. Amparo en revisión 1105/2014, resuelta en sesión de 18 de marzo de 2015, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán. Amparo directo en revisión 2044/2008, resuelto en sesión de 17 de junio de 2009, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Francisca María Pou Giménez; (iii) así como con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en temas de libertad de expresión y acceso a la información en donde destacan, de manera no limitativa, las siguientes sentencias: 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, Caso "La Última Tentación de Cristo" (Olmedo Bustos y otros) Vs. Chile. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73, Caso Claude Reyes y otros. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135; Corte I.D.H., Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111; Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de febrero de 2001. Serie C No. 74, párr. 149, y Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica, Caso Kimel vs. Argentina, sentencia del 2 de mayo de 2008. Corte IDH, Caso Fontevecchia y D'Amico Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5.

libertad de pensamiento y de expresión, en tanto esta 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.

47. En relación con el derecho de acceso a la información pública, el artículo 6º de la Constitución establece:

Artículo 6º. [...]. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

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

[...]

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

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, 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 de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, la ley determinará los supuestos específicos bajo los cuales procederá la declaración de inexistencia de la información. (Fracción reformada DOF 07-02-2014)

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 que se sustanciarán ante los

organismos autónomos especializados e imparciales que establece esta Constitución.

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 el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos.

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.

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

48. De la transcripción anterior, se advierte que el artículo 6º de la Constitución señala que toda la información en posesión de cualquier autoridad es pública y solo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público. Asimismo, señala 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 estos. Para la efectiva tutela de este derecho, el artículo 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.
49. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, al interpretar el derecho de acceso a la información, ha establecido que:

[...] el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a buscar y a recibir informaciones, protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso y conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando, por algún motivo permitido por la Convención, el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que la información circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla [...]. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea [...].

[...] Al respecto, la Corte ha destacado la existencia de un consenso regional de los Estados que integran la Organización de los Estados Americanos sobre la importancia del acceso a la información pública. La necesidad de protección del derecho de acceso a la información pública ha sido objeto de resoluciones específicas emitidas por la Asamblea General de la OEA [...], que “[i]nst[ó] a los Estados Miembros a que respeten y hagan respetar el acceso de todas las personas a la información pública y [a promover] la adopción de las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva” [...]. Asimismo, dicha Asamblea General en diversas resoluciones consideró que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, y que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información [...].²¹

50. De lo anterior se desprenden los siguientes elementos respecto del derecho de acceso a la información:

²¹ 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, párrafos 106 y 107.

- Se trata de un derecho que corresponde a toda persona, sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que exista una legítima restricción;
- Este derecho conlleva dos obligaciones positivas para el Estado, consistentes en suministrar la información a quien la solicite y/o dar respuesta fundamentada a la solicitud presentada, en caso de que proceda la negativa de entrega por operar alguna excepción;
- El derecho de acceso se ejerce sobre la información que se encuentra en poder del Estado, de manera que el deber de suministrar la información o de responder en caso de aplicar una excepción abarca a todos sus órganos y autoridades;
- La actuación del Estado debe regirse por el principio de máxima divulgación, el cual establece que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones;
- Los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar información;
- Debe existir un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información, y
- Que si el derecho de acceso a la información no estuviere ya garantizado, los Estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlo efectivo, así como de erradicar las normas o prácticas que no garanticen su efectividad.

51. Adicionalmente, es clara la doble vertiente del derecho de acceso a la información, por un lado, como garantía de las personas individualmente consideradas, lo cual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, y, por otro, como derecho colectivo o garantía social que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información como mecanismo de control institucional, lo que justamente se inserta en el centro de la democracia representativa. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia ha establecido:

ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL. El acceso a la información se distingue de otros derechos intangibles por su doble carácter: como un derecho en sí mismo y como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En efecto, además de un valor propio, la información tiene uno instrumental que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos y como base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo que 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. Así, el acceso a la información como garantía individual tiene por objeto maximizar el campo de la autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones; incluso algunos instrumentos internacionales lo asocian a la libertad de pensamiento y expresión, a las cuales describen como el derecho que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Por otro lado, el acceso a la información como derecho colectivo o garantía social cobra un marcado carácter público en tanto que funcionalmente tiende a revelar el empleo instrumental de la información no sólo como factor de autorrealización personal, sino como mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia de la administración. Por tanto, este derecho resulta ser una consecuencia directa del principio administrativo de transparencia de la información pública gubernamental y, a la vez, se vincula con el derecho de participación de los ciudadanos en la vida pública, protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos²².

²² Tesis P./J. 54/2008, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 743.

52. En palabras de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

[...] con respecto al contenido del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, que éste contiene una doble dimensión: la individual, que consiste en el derecho a emitir la información, y la social, que consiste en el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole [...]. Ambos aspectos poseen igual importancia y deben ser garantizados plenamente en forma simultánea para dar efectividad total al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión en los términos previstos por el artículo 13 de la Convención [...]

23.

53. Ahora bien, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones.”²⁴ Dichas excepciones deben estar previamente fijadas por ley, responder a un objetivo permitido por la Convención Americana, y deben ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo²⁵.

²³ Cfr. Corte IDH Caso López Álvarez Vs. Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de febrero de 2006. Serie C No. 141, párr. 163.

²⁴ 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, Párr. 106.

²⁵ Cfr. Corte IDH., Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrafos 89, 90, 91 y 92. En el mismo sentido, en su Declaración Conjunta de 2004, los relatores para la libertad de expresión de la ONU, la OEA y la OSCE han explicado que, este principio “establece la presunción de que toda la información es accesible, sujeto solamente a un sistema restringido de excepciones”. Asimismo, ver Corte I.D.H., Caso Palamara Iribarne Vs. Chile. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 135, párr. 85; Corte IDH., Caso Ricardo Canese Vs. Paraguay. Sentencia de 31 de agosto de 2004. Serie C No. 111, párr. 96; Corte I.D.H., Caso Herrera Ulloa Vs. Costa Rica. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107, párrafos 121 y 123; y Corte I.D.H., La Colegiación Obligatoria de Periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párr. 46. En similar sentido, la Resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) del Comité Jurídico Interamericano sobre los “Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”, establece en el numeral 1 que: “Toda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto solo a un régimen limitado de excepciones, acordes con una sociedad democrática y proporcionales al interés que los justifica. Los Estados deben asegurar el respeto al derecho de acceso a la información, adoptando la legislación apropiada y poniendo en práctica los medios necesarios para su implementación”. Asimismo, el principio 7

Lo anterior permite generar seguridad jurídica en el ejercicio del derecho de acceso a la información, “pues, al estar la información en control del Estado debe evitarse al máximo la actuación discrecional y arbitraria del mismo en el establecimiento de restricciones al derecho”²⁶.

54. Al respecto, la Relatoría Especial de la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que:

[...] El principio de máxima divulgación ha sido reconocido en el sistema interamericano como un principio rector del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones, contenido en el artículo 13 de la Convención Americana. En este sentido, la Corte Interamericana ha establecido en su jurisprudencia que, “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación” [...] de modo que “toda la información en poder del Estado se presume pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones” [...]. En idéntico sentido, la CIDH ha explicado que, en virtud del artículo 13 de la Convención Americana, el derecho de acceso a la información se debe regir por el principio de la máxima divulgación. Asimismo, el numeral 1 de la Resolución CJI/RES.147 (LXXIII-O/08) (“Principios sobre el Derecho de Acceso a la Información”) del Comité Jurídico Interamericano ha establecido que, “[t]oda información es accesible en principio. El acceso a la información es un derecho humano fundamental que establece que toda persona puede acceder a la información en posesión de órganos públicos, sujeto sólo a un régimen limitado de excepciones” [...]

El principio de máxima divulgación ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general, sometida a estrictas y limitadas excepciones. De este principio se derivan las siguientes consecuencias: (a) el derecho de acceso a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, el cual debe ser interpretado de manera restrictiva, de forma tal que se favorezca el derecho de acceso a la información; (b) toda decisión negativa debe ser motivada y, en este sentido, corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada; y (c) ante una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información. [...] ²⁷

establece que, “la carga de la prueba para justificar cualquier negativa de acceso a la información debe recaer en el órgano al cual la información fue solicitada”.

²⁶ Corte IDH., Caso Claude Reyes y otros Vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 98.

²⁷ CIDH. Informe sobre el derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares interamericanos y comparación de marcos legales, párr. 13.

55. 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, la Constitución reconoce ciertos principios y derechos humanos que operan como excepciones a la regla general, dando lugar a que la información pueda reservarse o considerarse confidencial; mas, esta reserva a su vez conlleva excepciones a las excepciones, es decir, supuestos en los cuales los límites a la regla general no operan conforme a los lineamientos constitucionales que ha fijado esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

2. Excepciones al acceso a la información: la reserva de las investigaciones de delitos a cargo del ministerio público.

56. Al resolverse por esta Primera Sala el amparo en revisión 168/2011²⁸, se destacó la excepción al acceso a la información: la reserva de las investigaciones del delito a cargo del ministerio público.
57. Las fracciones I y II del segundo párrafo del artículo 6° 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 imperativos 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

²⁸ Amparo en revisión 168/2011, resuelto en sesión de 30 de noviembre de 2011, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (unanidad de 5 votos).

bienes constitucionales enunciados como límites al derecho de acceso a la información²⁹.

58. 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 proteger³⁰. En forma análoga se ha pronunciado el Tribunal Pleno en las tesis P. XLV/2000³¹ y P. LX/2000³², concluyendo que es lógica su limitación por los intereses nacionales y los derechos de terceros.
59. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública³³ 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”.
60. Lo anterior también tiene sustento constitucional en lo dispuesto en: (i) el segundo párrafo del artículo 16, 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 secundaria³⁴; y (ii) la

²⁹ 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.

³⁰ 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”.

³¹ 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”.

³² 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”.

³³ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de mayo de 2015.

³⁴ Acción de inconstitucionalidad 49/2009 resuelta el 9 de marzo de 2010, fojas 51 y 52.

fracción V, del apartado C, del artículo 20, que protege la identidad y datos personales de las víctimas que sean parte en procedimientos penales³⁵.

61. El artículo 113 contiene un catálogo específico de supuestos en los cuales la información también se considerará reservada, entre ellas, destaca en lo conducente, la investigación del delito a cargo del ministerio público:

Artículo 113. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

(...)

XII. Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y

62. En el mismo sentido el primer párrafo del artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece:

Artículo 218. Reserva de los actos de investigación

Los registros de la investigación, así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos, los registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, son estrictamente reservados, por lo que únicamente las partes podrán tener acceso a los mismos, con las limitaciones establecidas en este Código y demás disposiciones aplicables.

63. En relación con estas excepciones, los artículos 13.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos prevén como límites del derecho a la libertad de pensamiento y expresión –del cual forma parte el derecho de acceso a la información–: (i) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, y (ii) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral pública. Específicamente, en su interpretación del artículo 13.2, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que para que una restricción sea compatible con la Convención debe cumplir con el siguiente test tripartito:

³⁵ Acción de inconstitucionalidad 49/2009 resuelta el 9 de marzo de 2010, fojas 52 y 53.

- Establecida por ley. La palabra ley no puede entenderse en otro sentido que el de ley formal, según el procedimiento requerido por el derecho interno de cada Estado, dictada por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.
- Fin legítimo. El objetivo de la restricción debe ser de los permitidos por la Convención, esto es, la protección de los derechos de los demás, la seguridad nacional, el orden público y la salud o moral públicas.
- Necesidad en una sociedad democrática. La restricción debe estar orientada a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. No es suficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno; es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho en cuestión³⁶.

64. Las restricciones al derecho de acceso a la información deben ser idóneas para alcanzar el objetivo imperioso que pretenden lograr y estrictamente proporcional a la finalidad perseguida. Entre distintas opciones para alcanzar dicho objetivo, se debe escoger la que restrinja en menor medida el derecho. Específicamente, en relación con el requisito de proporcionalidad, cualquier restricción en el acceso a la información en poder de autoridades estatales debe demostrar que la divulgación de la información efectivamente amenaza con causar un perjuicio sustancial al objetivo legítimo perseguido y demostrar que el perjuicio a dicho objetivo es mayor que el interés público de contar con la información³⁷.

³⁶ Cfr. Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. párr. 89, 90 y 91.

³⁷ Cfr. Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 91 y CIDH. Informe Anual 2009. OEA/Ser.L/V/II.Doc.51, 30 de diciembre de 2009, Informe Anual de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Capítulo IV, párr. 53.

65. Así pues, debido a la importancia de la libertad de expresión en una sociedad democrática, el Estado debe minimizar las restricciones a la circulación de la información. Por tanto, cualquier restricción a la libertad de expresión y al acceso a la información que se oriente al contenido de determinada información (*content-base*)³⁸ debe considerarse sospechosa y sujetarse a un escrutinio constitucional estricto³⁹.
66. En este sentido, al resolverse 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 la investigación del delito a cargo del ministerio público:

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 Republica, 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 Mexicanos⁴⁰.

³⁸ En similar sentido se han pronunciado otros tribunales en derecho comparado. Cfr. *inter alia*, Simon & Schuster, Inc. V. Members of the New York State Crime Victims Board, 502 US 105 (1991), Police Dep't v. Mosley, 408 US 92, 95 (1972) . Erznoznik v. City of Jacksonville, 422 US 205, 208–12 (1975) ; First National Bank of Boston v. Bellotti, 435 US 765 (1978) ; Carey v. Brown, 447 US 455 (1980) ; Metromedia v. City of San Diego, 453 US 490 (1981) Widmar v. Vincent, 454 US 263 (1981) ; Regan v. Time, Inc. ,468 US 641 (1984).

³⁹ Amparo en revisión 492/2014, resuelto por la Primera Sala en sesión de 20 de mayo de 2015, por mayoría de tres votos, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretarios: Karla I. Quintana Osuna y David García Sarubbi.

⁴⁰ Acción de inconstitucionalidad 49/2009, resuelta el 9 de marzo de 2010, página 54.

67. 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, se consideró que dichos supuestos coinciden esencialmente con los previstos en las fracciones I y II del artículo 6° como excepciones al acceso a la información pública para proteger el interés público o la vida privada y datos personales⁴¹.
68. En este sentido, el Pleno consideró justificada, generalmente, la reserva de las averiguaciones previas –tratándose del sistema mixto– al establecer que existe “gran cantidad de información relacionada con los hechos delictivos, con los probables responsables, las víctimas u ofendidos, los testigos e incluso terceras personas”, y las investigaciones “pueden comprender detalles muy íntimos de las personas involucradas en la investigación”⁴².
69. De conformidad con lo expuesto, el artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales es acorde con la protección constitucional de la reserva de la investigación del delito a cargo del ministerio público en la carpeta que la contiene durante la primera fase del procedimiento penal acusatorio.
70. De este modo, los registros de las investigaciones de carácter penal, así como todos los documentos, independientemente de su contenido o naturaleza, los objetos, los registros de voz e imágenes o cosas que le estén relacionados, se consideran información reservada desde la ley específica en la materia, tanto desde una perspectiva genérica –pues puede causar un serio perjuicio a la persecución de delitos y a la impartición de justicia–, como desde una perspectiva específica –en que son expresamente reservadas–; de modo que únicamente las partes, podrán tener acceso a los mismos.

⁴¹ Acción de inconstitucionalidad 49/2009, páginas 47 a 51.

⁴² Acción de inconstitucionalidad 49/2009, página 54.

71. Así pues, 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 los registros de investigación de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el ministerio público, cuyo contenido debe considerarse como estrictamente reservado, en términos de lo dispuesto en los artículos 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales y 113, fracción XII, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

3. Excepción de la reserva de la investigación ministerial en casos que involucren graves violaciones a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad

72. No obstante, la establecida constitucionalidad de la reserva de la investigación del delito a cargo del ministerio público, en términos del artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales, admite a su vez, como excepciones, los casos que involucren graves violaciones a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad⁴³.

73. Lo anterior, de conformidad además con la interpretación sistemática de dicho artículo en relación con el 115 de la también aplicable Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

Artículo 115. No podrá invocarse el carácter de reservado cuando:

I. Se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o

⁴³ En este mismo sentido se pronunció esta Primera Sala en el precedente citado: amparo en revisión 168/2011.

74. Así, esta limitante tampoco puede considerarse como absoluta y presenta una excepción⁴⁴ –de modo que estamos ante una excepción a la excepción– consistente en que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, no puede alegarse el carácter de reservado cuando la investigación del delito corresponda a graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.
75. La carpeta de investigación se mantiene reservada 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 investigaciones ministeriales aquellos casos extremos en los cuales el delito perseguido es de tal gravedad que el interés público en mantener la 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.
76. 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 derechos⁴⁵.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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”.

77. 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
78. Por lo anterior, cobra una especial relevancia la necesidad de permitir el acceso a la información que conste en las carpetas de investigación de hechos que constituyan graves violaciones a derechos humanos o crímenes de lesa humanidad, pues estos supuestos no solo afectan a las víctimas en forma directa por los hechos antijurídicos, sino que ofenden a toda la sociedad, precisamente por su gravedad y por las repercusiones que implican.
79. 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 115 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
80. .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)⁴⁶ y el genocidio⁴⁷.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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.

81. Adicionalmente, el Estado mexicano ratificó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, adoptado en la capital italiana el 17 de julio de 1998. Por lo anterior, el 31 de diciembre de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se promulgó dicho Estatuto.
82. 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.
83. 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 humanidad⁴⁸. De conformidad con lo anterior, el Estatuto de Roma define qué se entenderá por delitos de lesa humanidad en su artículo 7°:

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;

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.

⁴⁸ 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; [...].

- 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 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;
- [...].

84. 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 delitos sexuales cometidos a grupo de personas.
85. 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.

86. 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 constitucional⁴⁹; sin embargo, resultan aplicables a la materia que nos ocupa, en los términos que a continuación se señalan.
87. 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 violaciones⁵⁰, lo cual se podrá determinar con base en criterios cuantitativos o cualitativos.
88. 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 aspectos⁵¹.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ 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”.

⁵¹ 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 “GARANTÍAS INDIVIDUALES. DIFERENCIAS DEL PROCEDIMIENTO EN LA AVERIGUACIÓN PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL, SOBRE LA VIOLACIÓN GRAVE DE ELLAS Y EL DEL JUICIO DE AMPARO”.

89. 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 estas presentan alguna característica o cualidad que les dé una dimensión específica.
90. 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 poderes⁵²; 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 engaño⁵³.
91. 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 disciplinada⁵⁴.

⁵² Tesis P. XXXVI/2008, 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”.

⁵³ Tesis P. LXXXIX/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo III, junio de 1996, página 513, de rubro “GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTÚAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTICULO 6o. TAMBIÉN CONSTITUCIONAL”.

⁵⁴ Tesis P. LXXXVI/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo III, junio de 1996, página 459, de rubro “GARANTÍAS INDIVIDUALES. CONCEPTO DE VIOLACIÓN GRAVE DE ELLAS PARA LOS EFECTOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL” y XLIX/2007, 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”.

4. Lineamientos sobre la constitucionalidad del artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales

92. Como ha quedado establecido, la constitucionalidad del artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en lo referente a reserva de la investigación del delito a cargo del ministerio público frente a quienes no son partes en el proceso penal, está sujeta a los lineamientos constitucionales fijados sobre la excepción de dicha reserva tratándose de casos que involucren graves violaciones a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Esto, bajo la interpretación sistemática de dicha norma impugnada en relación con el artículo 115 de la también aplicable Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:
93. De este modo, resulta inexacta la conclusión del juez de amparo en el sentido de que carpeta de investigación y todo lo que esté relacionado con ella, independientemente de su contenido o naturaleza, se consideran estrictamente reservados, pues dicha afirmación soslaya la excepción a la excepción antes planteada.
94. Por tanto, conforme a los lineamientos sobre la constitucionalidad de la normatividad aplicable, la autoridad debe analizar exhaustivamente, y así fundarlo y motivarlo, si la persona denunciante puede tener acceso a la investigación y esclarecimiento de los hechos, así como 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, cuando dichos delitos sean de lesa humanidad o representen una grave violación de derechos humanos.
95. Al respecto, es aplicable lo establecido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. I/2019 (10a.)⁵⁵:

⁵⁵ Tesis P. I/2019 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, enero de 2020, registro: 2021412

DERECHO A LA INFORMACIÓN. NO PUEDE ALEGARSE EL CARÁCTER DE "RESERVADO" DE LAS AVERIGUACIONES PREVIAS CUANDO LA INVESTIGACIÓN VERSE SOBRE VIOLACIONES GRAVES DE DERECHOS FUNDAMENTALES O DELITOS DE LESA HUMANIDAD. El artículo 14 de la abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece los supuestos en los cuales la información se considera reservada, entre ellos, las averiguaciones previas. Sin embargo, el último párrafo de dicho precepto señala que no puede invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad. Sobre esta excepción, es importante precisar que su justificación reside en la vertiente social del derecho a la información y en su carácter instrumental frente al goce de otros derechos humanos, en tanto que esta dimensión colectiva del derecho impacta directamente en el ejercicio y control democrático del poder, teniendo como su eje fundamental precisamente el interés general que reviste el conocimiento sobre determinada información. Desde esta perspectiva, tratándose de investigaciones sobre violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad, el derecho de acceso a la información debe prevalecer sobre la tutela que conlleva la reserva de las averiguaciones previas pues, por un lado, se afectan bienes de tal relevancia y con tal intensidad que el perjuicio trasciende de la esfera individual de la persona directamente afectada para constituirse como una afectación a la sociedad como un todo y, además, porque su conocimiento permite el ejercicio de un control y escrutinio por parte de la sociedad respecto al cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado ante este tipo de violaciones y delitos, estableciéndose así una relación instrumental frente a otros derechos humanos, al instituirse el derecho de acceso a la información como una garantía para su protección.

96. De manera coincidente, la Segunda Sala ha estimado que tratándose de investigaciones relacionadas con violaciones graves a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad debe prevalecer el principio de máxima publicidad de la información⁵⁶. Esto se ve reflejado en la tesis 2ª. LV/2017 (10ª.) de la Segunda Sala, de rubro y contenido siguientes⁵⁷:

⁵⁶ Amparo en revisión 911/2016. Mariana Mas Minetti. 1 de febrero de 2017. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Eduardo Medina Mora I. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Isidro Emmanuel Muñoz Acevedo.

⁵⁷ Tesis 2ª. LV/2017 (10ª.), emitida por la Segunda Sala, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 41, abril de 2017, Tomo I, página 1071. Registro: 2014071.

VIOLACIONES GRAVES DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y DELITOS CONTRA LA HUMANIDAD. LAS INVESTIGACIONES RELATIVAS NO PUEDEN CLASIFICARSE COMO CONFIDENCIALES CONFORME A LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL, VIGENTE HASTA EL 9 DE MAYO DE 2016.

Conforme al artículo 14, párrafo último, del ordenamiento citado, no puede invocarse el carácter de información reservada cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos contra la humanidad. En ese sentido, si bien las averiguaciones previas se mantienen reservadas en atención a que la difusión de la información que contienen podría afectar gravemente la persecución de delitos y la privacidad de las víctimas, y con ello, al sistema de impartición de justicia, lo cierto es que la ley mencionada previó como excepción los casos 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 de conocer las diligencias llevadas a cabo para la oportuna investigación, detención, juicio y sanción de los responsables. Máxime que estos supuestos no sólo afectan a las víctimas u 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; de ahí que la publicidad de esa información se presenta como una parte integrante del derecho a la verdad, el cual no sólo se vincula con los familiares de las víctimas, sino con toda persona, ya que aquéllos y la sociedad deben ser informados de lo sucedido.

97. Ahora bien, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 453/2015⁵⁸, se pronunció en torno a las autoridades encargadas de pronunciarse sobre la posible existencia de violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, precisamente, en investigaciones del delito a cargo del ministerio público, con el fin de permitir el acceso a las mismas.
98. En principio, de conformidad con el artículo 21 de la Constitución⁵⁹, el ministerio público tiene a cargo la investigación del delito, como en el caso, los denunciados ante dicha autoridad por el quejoso.

⁵⁸ Amparo en revisión 435/2015, resuelto en sesión de 4 abril de 2019.

⁵⁹ Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función. (...) El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial. [...]"

99. En seguimiento al precedente citado, esta Primera Sala considera que el ministerio público, como autoridad responsable, se encuentra obligada, en primer lugar, a analizar la excepción de la reserva de acceso a la carpeta de investigación ante de posibles violaciones graves a derechos humanos o de delitos de lesa humanidad.
100. En el caso, si el ministerio público recibió una solicitud de acceso a la carpeta de investigación por el quejoso en su carácter de denunciante del delito, le corresponde hacer un análisis sobre si los delitos que se encuentra investigando podrían constituir, *prima facie*, una violación grave de derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Para ello deberá fundamentar su decisión en el parámetro de regularidad constitucional en relación con el contenido y alcance de lo que se entiende por violación grave de derechos humanos Y crímenes de lesa humanidad.
101. Al respecto, esta Primera Sala ha destacado lo que se entiende por violación grave a los derechos humanos:

VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LAS INVESTIGA. De conformidad con el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no puede alegarse el carácter de reservado cuando la averiguación previa investigue hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad. A fin de que el intérprete determine si un caso concreto se ubica en el supuesto de excepción relativo a las violaciones graves a derechos humanos y deba dar acceso a la averiguación previa correspondiente, es necesario que atienda a los lineamientos sentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en esta materia. Siguiendo los lineamientos establecidos por este alto tribunal, para determinar que una violación a derechos humanos es "grave" se requiere comprobar la trascendencia social de las violaciones, lo cual se podrá determinar a través de criterios cuantitativos o cualitativos. El criterio cuantitativo determina la gravedad de las violaciones demostrando que tienen una trascendencia social en función de aspectos medibles o cuantificables, tales como el número, la intensidad, la amplitud, la generalidad, la

frecuencia o su prolongación en el tiempo, así como, evidentemente, la combinación de varios de estos aspectos. Es lógico que el criterio anterior no haya podido aplicarse a todos los casos, razón por la cual esta Suprema Corte también ha entendido que en algunos supuestos la trascendencia social de las violaciones se puede demostrar mediante un criterio cualitativo, determinando si éstas presentan alguna característica o cualidad que les dé una dimensión específica. En lo que respecta a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ese tribunal ha determinado que la "gravedad" radica, esencialmente, en que se presenten las siguientes características: multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados; y una participación importante del Estado, al ser los actos cometidos por agentes estatales o con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado⁶⁰.

102. Así pues, para contestar dicha solicitud de acceso, el ministerio público debe tomar en consideración no sólo el Código Nacional de Procedimientos Penales, sino también la Ley General de Acceso a la Información Pública. Aplicar únicamente el Código aludido llevaría al absurdo de que toda solicitud presentada ante la propia institución ministerial, sería denegada, contrariando los lineamientos constitucionales fijados por esta Suprema Corte.

103. Lo anterior no significa que el ministerio público determine los delitos o el encuadramiento de los hechos en ciertos tipos penales por los que se estarían investigando los hechos, sino la calificación de los hechos como posibles violaciones graves a derechos humanos de conformidad con el parámetro de control respectivo⁶¹, por lo que la respuesta no se puede circunscribir a la tipificación de los hechos, sino que debe estar fundada y motivada con base en el parámetro referido.

⁶⁰Tesis: 1a. XI/2012 (10a.), Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, libro V, febrero de 2012, tomo I, página 667.

⁶¹ De conformidad con los precedentes de la Primera Sala y de la jurisprudencia de la Corte Interamericana, las Fiscalías o Procuradurías están obligadas a aplicar el control de convencionalidad –inmerso en nuestro ordenamiento en el parámetro de regularidad constitucional– Ver, *inter alia*, amparo en revisión 554/2013 op. cit., Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2010 Serie C No. 220 y Corte IDH. Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C No. 259.

104. Lo anterior implica también que el ministerio público tenga presente que la calificación jurídica preliminar de una situación fáctica como delito de lesa humanidad y/o como grave violación a los derechos humanos no implica que deba hacer una convalidación probatoria de dicha hipótesis, pero sí que deba tener en cuenta, a partir de los hechos que están en su conocimiento, entre otros, la intensidad de la afectación a los bienes jurídicamente tutelados por el derecho penal, la tipificación de los mismos en el marco del derecho penal nacional e internacional (en su caso), la posible configuración de una violación a derechos humanos que, por el nivel de afectación a los derechos humanos de las presuntas víctimas, alcance un grado de intensidad tal que pueda ser considerada como grave, y/o el estándar establecido por esta Suprema Corte de Justicia.

105. En este nivel de análisis fáctico, con base en una evaluación preliminar de la gravedad de los mismos, el ministerio público deberá hacer explícito el parámetro normativo en el cual fundamenta su conclusión preliminar de que los hechos sometidos a su conocimiento configuran o no un delito de lesa humanidad y/o una violación grave a los derechos humanos, para lo cual deberá argumentar claramente por qué, en su criterio –y de ser el caso–, no se actualizan tales supuestos normativos a partir de la comparación de los hechos con el parámetro de control respectivo.

106. Asimismo, el ministerio público deberá considerar que una misma situación fáctica puede tener tratamientos jurídicos diferenciados en el derecho penal y en el derecho de los derechos humanos, siendo que el concepto de delito no es idéntico, ni equivalente, al de violación a derechos humanos⁶², sin perjuicio de que en algunos supuestos puedan o incluso deban confluír respecto de ciertos supuestos fácticos. Por tanto, es suficiente con que los supuestos de hecho configuren de manera clara uno de estos dos tipos de

⁶² Ver, en lo aplicable, artículo 6, fracciones VII y XIX de la Ley General de Víctimas.

actos ilícitos para que la regla de máxima publicidad de la información deba ser respetada, sin que se actualice la excepción de la reserva de información en tales casos.

107. Así pues, luego de realizar dicho análisis, el ministerio público debe dar respuesta al solicitante de manera fundada y motivada sobre si la averiguación en cuestión involucraría o no dichas violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, pues es esa la primera autoridad obligada a dar respuesta a una solicitud de acceso a una averiguación previa con las características referidas, ya que es dicho órgano el encargado de la protección de estas.

108. Aquí es importante recordar además que ya que las averiguaciones previas sobre hechos posiblemente constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad no son consideradas como información reservada y que sí existe un derecho a acceder a las mismas, “los servidores públicos que permitan el acceso a las averiguaciones previas en comento no quebrantarían la reserva y estarían permitiendo el acceso a quienes tienen el derecho respectivo, lo cual no actualizaría (los tipos penales)⁶³” relativos a la obligación de las autoridades investigadoras de mantener en estricta confidencialidad la información y documentos de información o documentos.

109. Ahora bien, en caso de que el ministerio público conteste de manera negativa o sin hacer un análisis de si los hechos se enmarcan o no, *prima facie*, como violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, el solicitante podrá, entonces, presentar un recurso de revisión ante el Instituto Nacional de Acceso a la Información.

⁶³ Ver amparo en revisión 168/2011.

110. Al respecto, tal como lo ha establecido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la garantía del derecho de acceso a la información supone, entre otras cosas, que el Estado deba garantizar un procedimiento administrativo idóneo y efectivo para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, que fije plazos cortos para resolver y entregar la información, y que se encuentre bajo la responsabilidad de funcionarios debidamente capacitados y sometidos a responsabilidad jurídica⁶⁴.
111. Como órgano especializado en el acceso a la información pública –no en derechos humanos o en tantas otras materias respecto de cuyo acceso decide– lo que corresponde a dicho instituto es determinar, con base en un análisis sobre la razonabilidad de la respuesta, que la negativa de acceso a la información se basa en la ley, que el riesgo invocado existe y que pesa más que el interés en la publicidad y que la decisión tenga motivación suficiente.
112. Así pues, en caso de que bajo una solicitud de acceso a la información el ministerio público no se haya pronunciado *prima facie* sobre la existencia de violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o sin una debida fundamentación o motivación niegue el acceso a la averiguación previa donde se alegue que existen dichas violaciones y delitos, el INAI es la institución encargada de revisar dicha decisión y, en caso de considerar que no se encuentra fundada y motivada, está facultada para determinar la apertura de la averiguación previa si se cumple, *prima facie*, con el parámetro de control referido.

⁶⁴ Corte I.D.H. 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, párr. 197.

113. Así, resulta congruente establecer que también la sociedad en general es garante del derecho de acceder a la información contenida en las averiguaciones previas vinculadas con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, y, por lo tanto, tiene interés jurídico en agotar los recursos idóneos, pues dicha circunstancia se asocia también con la garantía de su derecho a conocer la verdad de lo ocurrido en dichas violaciones.

114. En ese mismo sentido, la Primera Sala destacó, por unanimidad, en el amparo en revisión 168/2011, lo siguiente:

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

115. En síntesis, el ministerio público, como autoridad responsable, tiene en primer momento la obligación de dar contestación fundada y motivada a la solicitud de acceso a la información donde se determine si los hechos materia de una averiguación previa son o no considerados, *prima facie*, violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad. En caso de que ante la negativa de acceso se presente un recurso ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales -INAI-, dicho organismo está facultado para revisar si la decisión se encuentra debidamente fundada y motivada. De considerar que no lo está, podrá determinar *prima facie* y únicamente con fines de acceso, que la averiguación previa en estudio involucraría posibles violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, siempre tomando en consideración el mismo parámetro de control al que nos hemos referido. Dicho pronunciamiento no tiene por finalidad acreditar la responsabilidad de los presuntos responsables y determinar los hechos.
116. Por todo lo expuesto, con base en el desarrollo de la doctrina constitucional en torno al derecho de acceso a la información y sus límites – constitucionalmente previstos–, debe concluirse la constitucionalidad del artículo impugnado al prever la reserva de la carpeta de investigación, respecto de quienes no son parte del proceso penal –imputado o víctima–.
117. Sin embargo, se modifican las consideraciones fijadas por el juez de amparo en torno a la constitucionalidad del artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales conforme a los lineamientos constitucionales fijados, así como su interpretación sistemática con el artículo de la 115 Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en lo referente a la excepción de la reserva de la investigación del delito a cargo del ministerio público cuando se trate de casos que impliquen violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

VII. DECISIÓN

118. Por todo lo expuesto, se modifica la sentencia de amparo y se concede la protección constitucional en los términos fijados en esta ejecutoria, esto es, para que declarada la constitucionalidad del artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales, en lo referente a reserva de la investigación del delito a cargo del ministerio público frente a quienes no son partes en el proceso penal, el ministerio público, como autoridad responsable, siga los lineamientos constitucionales fijados sobre la excepción de dicha reserva tratándose de casos que involucren graves violaciones a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Esto, bajo la interpretación sistemática de dicha norma impugnada en relación con el artículo 115 de la también aplicable Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:

119. Por tanto, conforme a los lineamientos sobre la constitucionalidad de la normatividad aplicable, la autoridad debe analizar exhaustivamente, y así fundarlo y motivarlo, si la persona denunciante puede tener acceso a la investigación y esclarecimiento de los hechos, así como 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, cuando dichos delitos sean de lesa humanidad o representen una grave violación de derechos humanos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

Primero. Se modifica la sentencia de 13 de marzo de 2018, dictada por el Juez Décimo de Distrito de Amparo en Materia Penal en la Ciudad de México, en el juicio de amparo *****.

Segundo. La Justicia de la Unión ampara y protege al quejoso en los términos precisados en esta ejecutoria.

Notifíquese. Con testimonio de esta ejecutoria, devuélvanse los autos relativos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el asunto como concluido.

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