

**AMPARO EN REVISIÓN 279/2019
QUEJOSA: EIRINET GÓMEZ LÓPEZ
RECURRENTE: INSTITUTO NACIONAL DE
TRANSPARENCIA, ACCESO A LA
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS
PERSONALES**

**PONENTE: MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK
SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO
COLABORÓ: FERNANDA BITAR SIMÓN**

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión pública correspondiente al once de septiembre de dos mil diecinueve, emite la siguiente

S E N T E N C I A

Mediante la que se resuelve el amparo en revisión 279/2019, interpuesto por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, contra la sentencia de dieciséis de marzo de dos mil dieciocho dictada por el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa de la Ciudad de México en el juicio de amparo indirecto 1232/2017.

I. ANTECEDENTES

1. **Hechos que dieron lugar al juicio.** El diecisiete de abril de dos mil diecisiete Eirinet Gómez López presentó, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, una solicitud de acceso de información dirigida a la Policía Federal (folio 0413100044717)¹. En ella requirió los (i) expedientes, (ii) inventarios, (iii) bases de datos, (iv) fotografías y (v) videos (o la expresión documental) que dieran cuenta de los zapatos, ropa, credenciales, osamenta y otros indicios encontrados en el cementerio

¹ Tomo de pruebas del juicio de amparo indirecto 1232/2017, foja 120.

clandestino de Colinas de Santa Fe, ubicado al norte del puerto de Veracruz².

2. El diecisiete de mayo siguiente la Policía Federal negó a la ciudadana la información solicitada. El sujeto obligado consideró que se actualizaban las causas de reserva de información previstas en las fracciones I y VII del artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública³ (en adelante Ley General), así como en las fracciones I y VII del artículo 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁴ (en adelante Ley Federal), pues la difusión de la información solicitada podía comprometer la seguridad pública y obstruir la prevención o persecución de los delitos⁵. En consecuencia, estableció un periodo de reserva de cinco años⁶.
3. **Recurso de revisión ante el INAI.** Inconforme con esa respuesta, el veintidós de mayo de dos mil diecisiete la solicitante interpuso ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante INAI) el recurso de revisión administrativa previsto en el artículo 143 de la Ley General. Argumentó que, en virtud del principio de máxima publicidad, la Policía Federal debía entregarle una versión pública de la información solicitada, la cual no entorpecería las investigaciones del sujeto obligado en tanto que se testarían las porciones que no pudieran ser reveladas⁷.

² *Ibíd.*, foja 121.

³ **Artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable; [...]

VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos; [...]

⁴ **Artículo 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 113 de la Ley General, como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

I. Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable; [...]

VII. Obstruya la prevención o persecución de los delitos; [...]

⁵ La Policía Federal llegó a esta determinación después de que la Unidad de Transparencia de la corporación confirmó la clasificación realizada por la División Científica de esa dependencia. Tomo de pruebas del juicio de amparo indirecto 1232/2017, fojas 126 a 131.

⁶ *Ibíd.*, foja 116.

⁷ *Ibíd.*, fojas 116 a 119.

4. El veintitrés de agosto de dos mil diecisiete el Pleno del INAI resolvió el recurso de revisión administrativa (expediente RRA 3310/17)⁸. Por un lado, el órgano garante estimó que la entrega de la información solicitada no comprometía las funciones de seguridad pública y, por tanto, que no se actualizaba la causa de reserva prevista en la fracción I del artículo 110 de la Ley Federal⁹. Por otro lado, sin embargo, el INAI consideró que sí se actualizaba la causa de reserva de información establecida en la fracción VII de ese mismo precepto legal. Concretamente, estimó que se surtían los tres elementos previstos para tal efecto en el numeral Vigésimo Sexto de los *Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas* (en adelante *Lineamientos generales*)¹⁰. Asimismo, consideró que la prueba de daño acreditaba un perjuicio al interés público, pues al tratarse de diligencias que formaban parte de las investigaciones a cargo de la Fiscalía General de Veracruz, la publicidad de la información requerida por la solicitante representaba un riesgo real, demostrable e identificable que era susceptible de entorpecer la prevención y persecución de los delitos, así como de poner en riesgo la investigación correspondiente¹¹.

5. En consecuencia, el INAI determinó modificar la respuesta recurrida para el efecto de que, en un término no mayor a diez días hábiles, la Policía Federal emitiera una nueva respuesta en la que confirmara la clasificación

⁸ *Ibíd.*, fojas 3 a 72.

⁹ *Ibíd.*, foja 61.

¹⁰ **Numeral Vigésimo Sexto de los Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas.** De conformidad con el artículo 113, fracción VII de la Ley General, podrá considerarse como información reservada, aquella que obstruya la prevención de delitos al obstaculizar las acciones implementadas por las autoridades para evitar su comisión, o menoscabar o limitar la capacidad de las autoridades para evitar la comisión de delitos.

Para que se verifique el supuesto de reserva, cuando se cause un perjuicio a las actividades de persecución de los delitos, deben de actualizarse los siguientes elementos:

I. La existencia de un proceso penal en sustanciación o una carpeta de investigación en trámite;
II. Que se acredite el vínculo que existe entre la información solicitada y la carpeta de investigación, o el proceso penal, según sea el caso, y
III. Que la difusión de la información pueda impedir u obstruir las funciones que ejerce el Ministerio Público o su equivalente durante la etapa de investigación o ante los tribunales judiciales con motivo del ejercicio de la acción penal.

¹¹ Tomo de pruebas del juicio de amparo indirecto 1232/2017, fojas 61 a 69.

de los datos requeridos como reservados durante un periodo de cinco años con base únicamente en la causa de reserva prevista en la fracción VII del citado artículo 110 de la Ley Federal¹².

6. **Juicio de amparo indirecto.** Inconforme con esa determinación, el veintisiete de septiembre de dos mil diecisiete Eirinet Gómez López promovió juicio de amparo indirecto¹³. Señaló como actos reclamados los artículos 113, fracción VII, de la Ley General y 110, fracción VII, de la Ley Federal, así como la resolución del INAI en el recurso de revisión administrativa RRA 3310/17¹⁴. La quejosa alegó, en esencia, que la negativa para acceder a información que era meramente estadística y se relacionaba con violaciones graves de derechos humanos vulneraba en su perjuicio los derechos fundamentales de acceso a la información pública y a la debida fundamentación y motivación, así como el principio de máxima publicidad, previstos en los artículos 6º, 14 y 16 de la Constitución Federal; 8 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

7. Por razón de turno tocó conocer de la demanda de amparo al Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México (expediente **1232/2017**). El diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete éste celebró la audiencia constitucional y dictó la sentencia correspondiente. Por un lado, el juez **sobreseyó** en el juicio respecto de las normas generales reclamadas porque no se habían formulado conceptos de violación contra ellas¹⁵. Por el otro lado, sin embargo, el juez **concedió el amparo** a la parte quejosa para el efecto de que el INAI dejara insubsistente la resolución impugnada y dictara una nueva en la que realizara lo siguiente:

- a) Respecto de la causa de reserva prevista en el artículo 110, fracción VII, de la Ley Federal, determinara que no se satisfacían todos los

¹² Tomo de pruebas del juicio de amparo indirecto 1232/2017, fojas 70 y 71.

¹³ Cuaderno del juicio de amparo indirecto 1232/2017, fojas 2 a 38.

¹⁴ La quejosa precisó los artículos impugnados después de un requerimiento por parte del juez de distrito. *Ibíd.*, fojas 39 a 41.

¹⁵ *Ibíd.*, fojas 118 y 119. El engrose de la sentencia se realizó el dieciséis de marzo siguiente.

elementos establecidos en el lineamiento Vigésimo Sexto de los Lineamientos generales para su actualización, ni se superaba la prueba de daño.

b) Ordenara al sujeto obligado —la Policía Federal— que entregara una versión pública de la información numérica y estadística solicitada por la quejosa¹⁶.

8. **Interposición del recurso de revisión y ejercicio de la facultad de atracción.** Inconforme con la sentencia del Juez Cuarto de Distrito, el dieciséis de abril de dos mil dieciocho el Pleno del INAI interpuso recurso de revisión¹⁷. Por cuestión de turno correspondió originalmente conocer del asunto al Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito (expediente RA 192/2018).
9. Sin embargo, el quince de noviembre de dos mil dieciocho el tribunal colegiado del conocimiento solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera su facultad de atracción para conocer de aquél, pues consideró que el caso revestía interés y trascendencia para el orden jurídico nacional¹⁸.
10. En sesión de trece de marzo de dos mil diecinueve la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación acogió dicha solicitud y resolvió ejercer la facultad de atracción para conocer del recurso de revisión (expediente SEFA 781/2018)¹⁹.
11. **Radicación en la Segunda Sala.** En cumplimiento de esa decisión, el veintinueve de abril siguiente el ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente del toca de revisión con el número **279/2019**, radicarlo en la Segunda Sala y turnarlo para su estudio al ministro Javier Laynez Potisek²⁰.

¹⁶ *Ibíd.*, foja 137.

¹⁷ Cuaderno del amparo en revisión RA 192/2018, del índice del Vigésimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, fojas 3 a 18.

¹⁸ *Ibíd.*, fojas 66 a 73.

¹⁹ Cuaderno principal del amparo en revisión 279/2019, fojas 56 a 66.

²⁰ *Ibíd.*, fojas 20 a 22.

12. Finalmente, el seis de junio de dos mil diecinueve el ministro Presidente de la Segunda Sala acordó que ésta se avocara al conocimiento del asunto y se remitieran los autos a su ponencia para que se elaborara el proyecto de resolución respectivo²¹.

II. COMPETENCIA

13. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso b), párrafo segundo, de la Constitución Federal²²; 85, párrafo segundo, de la Ley de Amparo²³ y 21, fracción II, inciso b)²⁴, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como del punto primero del Acuerdo General Plenario 5/2013²⁵, toda vez que se trata de un recurso de revisión en el que la Suprema Corte ejerció la facultad de atracción y cuya litis corresponde a una materia de la especialidad de la Sala.

²¹ *Ibíd.*, foja 75.

²² **Artículo 107 de la Constitución Federal.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes: [...] **VIII.** Contra las sentencias que pronuncien en amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión. De ella conocerá la Suprema Corte de Justicia: [...]

b) Cuando se trate de los casos comprendidos en las fracciones II y III del artículo 103 de esta Constitución.

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, del Fiscal General de la República, en los asuntos en que el Ministerio Público de la Federación sea parte, o del Ejecutivo Federal, por conducto del Consejero Jurídico del Gobierno, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

²³ **Artículo 85 de la Ley de Amparo.** Cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación estime que un amparo en revisión, por sus características especiales deba ser de su conocimiento, lo atraerá oficiosamente conforme al procedimiento establecido en el artículo 40 de esta Ley.

El tribunal colegiado del conocimiento podrá solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejercite la facultad de atracción, para lo cual expresará las razones en que funde su petición y remitirá los autos originales a ésta, quien dentro de los treinta días siguientes al recibo de los autos originales, resolverá si ejercita la facultad de atracción, procediendo en consecuencia en los términos del párrafo anterior.

²⁴ **Artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** Corresponde conocer a las Salas: [...] **II.** Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o tribunales unitarios de circuito, en los siguientes casos: [...] **b)** Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite; [...]

²⁵ **Punto PRIMERO del Acuerdo General Plenario 5/2013.** Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejercerán la competencia que les otorga el artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la manera siguiente:

La Primera Sala conocerá de las materias civil y penal, y

La Segunda Sala conocerá de las materias administrativas y del trabajo.

III. PROCEDENCIA

14. El presente recurso es procedente en términos de los artículos 107, fracción VIII, de la Constitución Federal, y 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo²⁶, puesto que se interpuso en contra de una sentencia pronunciada en la audiencia constitucional por un juez de distrito.

IV. LEGITIMACIÓN

15. El INAI se encuentra legitimado para interponer este recurso de revisión toda vez que se trata de la autoridad responsable en el juicio de amparo 1232/2017²⁷.

V. OPORTUNIDAD

16. El presente recurso es oportuno en términos del artículo 86²⁸ de la Ley de Amparo, pues la sentencia recurrida fue notificada al Pleno del INAI el dos de abril de dos mil dieciocho y el recurso de revisión en su contra se interpuso el dieciséis de abril siguiente, es decir, el día que vencía el plazo para su interposición²⁹.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

²⁶ **Artículo 81 de la Ley de Amparo.** Procede el recurso de revisión:

I. En amparo indirecto, en contra de las resoluciones siguientes: [...]

e) Las sentencias dictadas en la audiencia constitucional; en su caso, deberán impugnarse los acuerdos pronunciados en la propia audiencia. [...]

²⁷ **Artículo 87 de la Ley de Amparo.** Las autoridades responsables sólo podrán interponer el recurso de revisión contra sentencias que afecten directamente el acto reclamado de cada una de ellas; tratándose de amparo contra normas generales podrán hacerlo los titulares de los órganos del Estado a los que se encomiende su emisión o promulgación.

Las autoridades judiciales o jurisdiccionales carecen de legitimación para recurrir las sentencias que declaren la inconstitucionalidad del acto reclamado, cuando éste se hubiera emitido en ejercicio de la potestad jurisdiccional.

²⁸ **Artículo 86 de la Ley de Amparo.** El recurso de revisión se interpondrá en el plazo de diez días por conducto del órgano jurisdiccional que haya dictado la resolución recurrida.

La interposición del recurso por conducto de órgano diferente al señalado en el párrafo anterior no interrumpirá el plazo de presentación.

²⁹ El dos de abril de dos mil dieciocho fue lunes, por lo que los diez días hábiles para interponer el recurso transcurrieron del martes tres de abril de dos mil dieciocho al lunes dieciséis de abril de dos mil dieciocho. No se tuvieron en cuenta los días siete, ocho, catorce y quince de abril del mismo año, por ser días inhábiles.

17. En vista de que no se hicieron valer causas de improcedencia y esta Segunda Sala no advierte de oficio que se actualice alguna otra que llevara a declararla en el presente medio de impugnación, lo conducente es entrar al análisis del fondo del recurso de revisión.

VII. ESTUDIO DE FONDO

18. Dado que quien recurre es la autoridad responsable y ésta sólo formula agravios de fondo, la cuestión fundamental a dilucidar en este asunto es si fue correcto o incorrecto que el Juez Cuarto de Distrito concediera el amparo a la parte quejosa. Por razón de método y claridad en la exposición, en primer lugar se explicarán sucintamente las consideraciones que motivaron tal concesión, así como los agravios esgrimidos contra ella por la autoridad responsable **(A)**. En segundo lugar, se analizará específicamente si dichos agravios son suficientes para desvirtuar las consideraciones del juez de distrito **(B)**. Finalmente, sólo si tales argumentos llegaran a estimarse fundados de tal manera que la sentencia recurrida no pudiera sostenerse, esta Segunda Sala analizará los conceptos de violación no estudiados y concederá o negará el amparo, en términos de lo dispuesto en el artículo 93, fracción VI, de la Ley de Amparo³⁰ **(C)**.

A

19. **Sentencia recurrida.** El Juez Cuarto de Distrito resolvió conceder el amparo sobre la base de dos consideraciones torales.
20. Por una parte, estimó que la solicitud de acceso a la información de la quejosa se había dado en un contexto de violaciones graves de derechos humanos. Invocó como hecho notorio que en los informes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) se había dado cuenta de ciento

³⁰ **Artículo 93 de la Ley de Amparo.** Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes: [...]

VI. Si quien recurre es la autoridad responsable o el tercero interesado, examinará los agravios de fondo, si estima que son fundados, analizará los conceptos de violación no estudiados y concederá o negará el amparo; y [...]

veinticinco fosas clandestinas precisamente en el predio denominado Colinas de Santa Fe, en el Puerto de Veracruz, en las que se habían encontrado doscientos cincuenta y tres cráneos y catorce mil restos humanos. También se había dado cuenta en ellos del acompañamiento tanto de la CNDH como de la sociedad civil a autoridades federales y estatales durante la localización en dicho predio de ciento siete fosas clandestinas con hallazgos de restos óseos, prendas de vestir y artículos personales, sin que se hubiera podido identificar todavía la mayoría de los restos humanos³¹. Dado que la información solicitada por la quejosa se refería a indicios encontrados justamente en esas fosas clandestinas y, además, con este tipo de enterramientos en el Estado de Veracruz se había impedido de manera generalizada que las autoridades investigaran y sancionaran inhumaciones, sostuvo que era dable concluir que su existencia no era un fenómeno aislado y obedecía al ocultamiento de delitos “*como la desaparición de personas, desaparición forzada y ejecuciones, en algunos casos con la tolerancia y aquiescencia del Estado*”³².

21. Por otra parte, el juez consideró **fundado** el argumento de la quejosa relativo a que no se actualizaba la causa de reserva prevista en la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal, pues la entrega de una versión pública de la información estadística solicitada no implicaba necesariamente la obstrucción de la labor ministerial, máxime que prevalecía el interés público en conocer los hallazgos de las fosas clandestinas del predio Colinas de Santa Fe. Concretamente, el juez estimó que si bien se actualizaban los primeros dos elementos previstos en el numeral Vigésimo Sexto de los Lineamientos generales³³, pues existía una investigación y la solicitud de información se relacionaba con ella, no se actualizaba el tercer elemento, pues el simple hecho de que se solicitara información relacionada con una investigación ministerial no

³¹ Cuaderno del juicio de amparo indirecto 1232/2017, fojas 124 a 126.

³² *Ibíd.*, foja 126.

³³ Véase *supra* nota 10.

generaba, por sí mismo, que aquella tuviera el carácter de reservada³⁴. Explicó que ese había sido el criterio de la Suprema Corte plasmado en la tesis de rubro “**ACCESO A LA AVERIGUACIÓN PREVIA. EL ARTÍCULO 16, PÁRRAFOS SEGUNDO, TERCERO Y SEXTO, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, TRANSGREDE EL DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN**”³⁵.

22. Igualmente, el juez consideró que no se habían cumplido los estándares que prevén para el adecuado desahogo de la prueba de daño tanto el artículo 104³⁶ de la Ley General como el numeral Trigésimo Tercero³⁷ de los Lineamientos generales, pues el INAI no había demostrado que la publicidad de la información generaría un riesgo de perjuicio ni que éste rebasara el interés público en la difusión. Tampoco había acreditado las circunstancias de modo, tiempo y lugar del daño, que el riesgo de publicar fuera real, demostrable e identificable, ni que la reserva se adecuaba al principio de proporcionalidad y fuera el medio menos restrictivo posible al derecho de acceso a la información³⁸. El juez explicó que los vínculos con

³⁴ Cuaderno del juicio de amparo indirecto 1232/2017, fojas 132 y 133.

³⁵ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XXII, julio de dos mil trece, tomo 1, pág. 533.

³⁶ **Artículo 104 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información:** En la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que:

I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional;
II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general de que se difunda, y
III. La limitación se adecua al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio.

³⁷ **Numeral Trigésimo Tercero de los Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas.** Para la aplicación de la prueba de daño a la que hace referencia el artículo 104 de la Ley General, los sujetos obligados atenderán lo siguiente:

I. Se deberá citar la fracción y, en su caso, la causal aplicable del artículo 113 de la Ley General, vinculándola con el Lineamiento específico del presente ordenamiento y, cuando corresponda, el supuesto normativo que expresamente le otorga el carácter de información reservada;
II. Mediante la ponderación de los intereses en conflicto, los sujetos obligados deberán demostrar que la publicidad de la información solicitada generaría un riesgo de perjuicio y por lo tanto, tendrán que acreditar que este último rebasa el interés público protegido por la reserva; **III.** Se debe de acreditar el vínculo entre la difusión de la información y la afectación del interés jurídico tutelado de que se trate;
IV. Precisar las razones objetivas por las que la apertura de la información generaría una afectación, a través de los elementos de un riesgo real, demostrable e identificable;
V. En la motivación de la clasificación, el sujeto obligado deberá acreditar las circunstancias de modo, tiempo y lugar del daño, y
VI. Deberán elegir la opción de excepción al acceso a la información que menos lo restrinja, la cual será adecuada y proporcional para la protección del interés público, y deberá interferir lo menos posible en el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información.

³⁸ Cuaderno del juicio de amparo indirecto 1232/2017, foja 133.

servidores públicos relacionados con la investigación que la autoridad responsable buscaba evitar a través de la reserva de la información solicitada podían ocurrir con independencia de la divulgación de la misma, máxime que la información numérica o estadística de los hallazgos en las fosas no otorgaba acceso ilimitado o riesgoso a las investigaciones, pues estaba desvinculada de las personas a las que pertenecían³⁹.

23. Finalmente, el juez de distrito sostuvo que el INAI no había justificado debidamente la ponderación entre los intereses en conflicto al correr la prueba de daño, pues si bien era cierto que existía un interés público en la protección de la actividad persecutoria de delitos, había soslayado la relevancia y trascendencia social del fenómeno relativo al descubrimiento de fosas clandestinas. Sostuvo que la autoridad responsable debía haber puesto en contexto el origen de la información solicitada y la importancia de conocer cifras y estadísticas que permitieran a la sociedad civil, así como a organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, conocer la dimensión del problema para diagnosticarlo y solucionarlo y abonar a la transparencia sobre dicho fenómeno⁴⁰. El juez señaló que el Pleno de la Suprema Corte, al resolver el recurso de revisión en materia de seguridad nacional 1/2016⁴¹, había sostenido que no toda información numérica o estadística tenía el carácter de reservada, independientemente de que se relacionara o no con datos personales, pues era necesario analizar caso por caso si ésta podría generar una afectación a la seguridad nacional o si contextualizada podría revelar información que pusiera en riesgo la labor ministerial. A pesar de que el descubrimiento de fosas clandestinas comúnmente se encontraba estrechamente vinculado con violaciones graves a los derechos humanos y de que la CNDH ya había

³⁹ *Ibíd.*, foja 134.

⁴⁰ *Ídem.*

⁴¹ El asunto se resolvió el cinco de diciembre de dos mil dieciséis por mayoría de diez votos de los ministros José Fernando Franco González, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora Icaza, Norma Lucía Piña Hernández, Javier Laynez Potisek y José Ramón Cossío Díaz (ponente). Votó en contra la ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

informado de los hallazgos en el predio referido por la solicitante, el INAI no había tenido en cuenta ni hecho referencia alguna a esa grave problemática⁴².

24. Por todo lo expuesto anteriormente el juez concluyó que la opción proporcional y menos restrictiva al derecho de acceso a la información consistía en la elaboración de una versión pública de la información solicitada conforme al artículo 111⁴³ de la Ley General, es decir, un documento en el cual se dieran a conocer los datos, cifras y estadísticas relacionadas con los indicios encontrados en el predio de Colinas de Santa Fe, en el que no se revelaran las líneas de investigación ni información que permitiera identificar a las víctimas o a los probables responsables, pero que sí permita conocer, dimensionar y visibilizar el problema. Señaló que dicha conclusión hacía innecesario el estudio de los restantes conceptos de violación, toda vez que no se podía obtener un beneficio mayor al avanzado en vista de los alcances de la concesión del amparo⁴⁴.
25. **Agravios contra la sentencia recurrida**⁴⁵. Por su parte, el instituto recurrente alega que la concesión del amparo a la quejosa es violatoria de los principios de fundamentación y motivación establecidos en los artículos 14⁴⁶ y 16⁴⁷ de la Constitución Federal, así como del principio de

⁴² Cuaderno del juicio de amparo indirecto 1232/2017, foja 135.

⁴³ **Artículo 111 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** Cuando un Documento contenga partes o secciones reservadas o confidenciales, los sujetos obligados, para efectos de atender una solicitud de información, deberán elaborar una Versión Pública en la que se testen las partes o secciones clasificadas, indicando su contenido de manera genérica y fundando y motivando su clasificación.

⁴⁴ Cuaderno del juicio de amparo indirecto 1232/2017, foja 136.

⁴⁵ Cuaderno principal del amparo en revisión 279/2019, fojas 3 a 18.

⁴⁶ **Artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

⁴⁷ **Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la

congruencia previsto en los artículos 74⁴⁸ y 75⁴⁹ de la Ley de Amparo. Para sustentar sus afirmaciones esgrime esencialmente cinco argumentos.

26. Primero, el INAI aduce que la decisión de reservar la información solicitada por la quejosa sí estuvo debidamente fundada y motivada, pues para considerar que se acreditaba la causa de reserva prevista en la fracción VII, del artículo 110, de la Ley Federal, se había atendido a los criterios fijados en los Lineamientos generales. Apunta que, contrariamente a lo señalado por el juez de distrito, sí se había demostrado que la difusión podía impedir u obstruir las funciones del Ministerio Público, pues cualquier información que diera cuenta de lo que contiene la carpeta de investigación representaba un peligro para la persecución de los posibles hechos delictuosos, por lo que

oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo. [...]

⁴⁸ **Artículo 74 de la Ley de Amparo.** La sentencia debe contener:

- I. La fijación clara y precisa del acto reclamado;
- II. El análisis sistemático de todos los conceptos de violación o en su caso de todos los agravios;
- III. La valoración de las pruebas admitidas y desahogadas en el juicio;
- IV. Las consideraciones y fundamentos legales en que se apoye para conceder, negar o sobreseer;
- V. Los efectos o medidas en que se traduce la concesión del amparo, y en caso de amparos directos, el pronunciamiento respecto de todas las violaciones procesales que se hicieron valer y aquellas que, cuando proceda, el órgano jurisdiccional advierta en suplencia de la queja, además de los términos precisos en que deba pronunciarse la nueva resolución; y
- VI. Los puntos resolutive en los que se exprese el acto, norma u omisión por el que se conceda, niegue o sobresea el amparo y, cuando sea el caso, los efectos de la concesión en congruencia con la parte considerativa.

El órgano jurisdiccional, de oficio podrá aclarar la sentencia ejecutoriada, solamente para corregir los posibles errores del documento a fin de que concuerde con la sentencia, acto jurídico decisorio, sin alterar las consideraciones esenciales de la misma.

⁴⁹ **Artículo 75 de la Ley de Amparo.** En las sentencias que se dicten en los juicios de amparo el acto reclamado se apreciará tal y como aparezca probado ante la autoridad responsable. No se admitirán ni se tomarán en consideración las pruebas que no se hubiesen rendido ante dicha autoridad.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, en el amparo indirecto el quejoso podrá ofrecer pruebas cuando no hubiere tenido oportunidad de hacerlo ante la autoridad responsable. Adicionalmente, en materia penal, el juez de distrito deberá cerciorarse de que este ofrecimiento en el amparo no implique una violación a la oralidad o a los principios que rigen en el proceso penal acusatorio.

El Órgano jurisdiccional deberá recabar oficiosamente las pruebas rendidas ante la responsable y las actuaciones que estime necesarias para la resolución del asunto. En materia penal, se estará a lo dispuesto en la última parte del párrafo anterior.

Además, cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privar de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes a los ejidos o a los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o a los ejidatarios o comuneros, deberán recabarse de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar a las entidades o individuos mencionados y acordarse las diligencias que se estimen necesarias para precisar sus derechos agrarios, así como la naturaleza y efectos de los actos reclamados.

debía ser reservada, independientemente de su carácter cuantitativo o cualitativo⁵⁰. Afirma que los documentos solicitados podían contener elementos de prueba y que era el Ministerio Público local quien determinaría su utilidad para justificar el ejercicio de la acción penal. Concluye, además, que la información había sido incluida en la carpeta de investigación por el órgano encargado precisamente porque aquella era útil para la persecución del delito en cuestión.

27. Segundo, el instituto recurrente afirma que el juez no tuvo en cuenta que el INAI carecía de facultades constitucionales para calificar la existencia de violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Señala que la Primera Sala de la Suprema Corte, al resolver el amparo en revisión 168/2011⁵¹, había determinado que aunque la Ley estableciera que no podía ser reservada la información relacionada con averiguaciones previas sobre hechos que pudieran constituir violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad, eso no quería decir que el INAI contara con las facultades para calificar si se actualizaban o no dichas hipótesis⁵². Afirma que dicha atribución le correspondía únicamente a las autoridades investigadoras y, una vez que éstas se hubieran pronunciado al respecto, entonces se podía determinar si la información debía reservarse o no. Adicionalmente, argumenta que las recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos que el juez de distrito cita en su resolución se emitieron en fecha posterior a la resolución del RRA 3310/17 del INAI. Por consiguiente, al momento de resolver el recurso de revisión referido el recurrente no contaba con los elementos suficientes para determinar si en el caso se actualizaba esta

⁵⁰ Cuaderno principal del amparo en revisión 279/2019, foja 7.

⁵¹ El asunto se resolvió el treinta de noviembre de dos mil once por la Primera Sala por unanimidad de cinco votos de los ministros Jorge Mario Pardo Rebolledo, José Ramón Cossío Díaz, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (ponente).

⁵² El INAI señaló que dicho criterio se veía reflejado en la tesis aislada de la Primera Sala con número 1a. XI/2012 (10a.) y cuyo rubro es **“VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LAS INVESTIGA”**, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro V, febrero de dos mil doce, tomo 1, pág. 667.

excepción a la causa de reserva prevista en la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal de Transparencia⁵³.

28. Tercero, el instituto recurrente alega que el juez de distrito indebidamente tuvo por actualizada la excepción a la causa de reserva prevista en la fracción VII sin ceñirse a los parámetros fijados por la Suprema Corte en el citado amparo en revisión 168/2011 para determinar cuándo se está ante un caso de violaciones graves a derechos humanos y delitos de lesa humanidad. Aduce que el juez *a quo* únicamente se limitó a señalar que *“comúnmente el descubrimiento de las fosas clandestinas se encuentra estrechamente vinculado con violaciones graves a derechos humanos”*⁵⁴.

29. Cuarto, el INAI afirma que al correr la prueba de daño no tenía la obligación de tener en cuenta que la información solicitada estaba relacionada con violaciones graves de derechos humanos para ponderar adecuadamente si ésta debía ser reservada. Además de que los indicios de la comisión de un delito no implicaban necesariamente que se hubiera cometido una violación grave de derechos humanos, al momento de resolver el recurso de revisión no se había producido pronunciamiento alguno de las autoridades correspondientes en el que calificaran los hechos como tal, máxime si el órgano garante carecía de facultades para llevar a cabo una calificación en ese sentido⁵⁵.

30. Por último, el instituto recurrente sostiene que a pesar de que tanto el artículo 118⁵⁶ de la Ley Federal como los Lineamientos generales prevean que reserva y confidencialidad son los dos únicos casos en los cuales se podía realizar versiones públicas de un documento, también existían dos

⁵³ Cuaderno principal del amparo en revisión 279/2019, foja 9.

⁵⁴ *Ibid.*, foja 13.

⁵⁵ *Ibid.*, foja 15.

⁵⁶ **Artículo 118 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.** Cuando un documento o expediente contenga partes o secciones reservadas o confidenciales, los sujetos obligados a través de sus áreas, para efectos de atender una solicitud de información, deberán elaborar una versión pública en la que se testen las partes o secciones clasificadas, indicando su contenido de manera genérica, fundando y motivando su clasificación, en términos de lo que determine el Sistema Nacional.

supuestos en los cuales no era posible entregar una versión pública de la información requerida. Ello sucedía, primero, cuando se tuviera certeza de que la totalidad del documento constituía información reservada o confidencial y, segundo, *“cuando el carácter de reservada de la información sea en función del fin que se busca, de tal manera que no se tenga certeza sobre qué datos servirán para alcanzar el fin propuesto”*⁵⁷. Mantiene que si la utilidad de la información contenida en la carpeta de investigación no era evidente desde el primer momento, sino únicamente a medida de que dicha investigación fuera desarrollándose, entonces los documentos contenidos en esa carpeta debían permanecer reservados durante el proceso de investigación en lo que la autoridad juzgaba que información le era útil y cuál no.

B

31. **Cuestiones jurídicas a resolver.** En los agravios del instituto recurrente subyacen tres simples preguntas de derecho de acceso a la información íntimamente relacionadas entre sí que es necesario responder para determinar si fue correcta o incorrecta la concesión del amparo por parte del juez de distrito:

1) ¿El sujeto obligado debe clasificar como reservada toda información pública solicitada que se vincule con actividades de prevención o persecución de los delitos?

2) ¿El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) tiene facultades para determinar si una solicitud de acceso a la información se encuentra relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad?

⁵⁷ Cuaderno principal del amparo en revisión 279/2019, foja 17.

(3) ¿Puede negarse el acceso a la versión pública de un documento que contenga información diversa a la clasificada como reservada o confidencial?

32. A continuación, abordamos cada una de estas cuestiones.

(1) ¿El sujeto obligado debe clasificar como reservada toda información pública solicitada que se vincule con actividades de prevención o persecución de los delitos?

33. No está en duda que el derecho fundamental de acceso a la información admite limitaciones por razones de *interés público*⁵⁸, ni que el Congreso de la Unión ha dotado de contenido a esta restricción constitucional a través de distintas “causales” de reserva de información previstas en la legislación secundaria. Tampoco es materia de controversia que una de esas hipótesis legales —la plasmada en los artículos 113, fracción VII, de la Ley General, y 110, fracción VII, de la Ley Federal— protege específicamente la adecuada prevención y persecución de los delitos. El diferendo más bien radica en si el artículo 6°, apartado A, de la Constitución Federal permite

⁵⁸ **Artículo 6° de la Constitución Federal:** [...]

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. [...]

Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

Libertad de Pensamiento y de Expresión

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

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a. el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.

interpretar dicha fracción VII y, por consiguiente, el numeral Vigésimo Sexto de los Lineamientos generales, en la forma en que pretende hacerlo la autoridad responsable, es decir, en si la simple vinculación de la información solicitada por la quejosa con las actividades de prevención o persecución de los delitos es suficiente para considerar actualizada la causa de reserva prevista en ese precepto legal.

34. La Segunda Sala recientemente abordó de manera detenida esta cuestión, al menos en lo que se refiere a asuntos no relacionados con violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad, al resolver el amparo en revisión 564/2018⁵⁹. Como se sostuvo en aquella ocasión, un análisis integral del artículo 110, fracción VII, de la Ley Federal muestra que la mera vinculación de la información pública solicitada con las actividades de prevención o persecución de los delitos no es por sí misma una condición suficiente para que se considere actualizada dicha causa de reserva. Al contrario, clasificar en un caso concreto información como reservada bajo ese supuesto legal requiere además que se demuestre de manera fehaciente y creíble que su difusión podría obstruir tales actividades preventivas o persecutorias a cargo de la policía o del Ministerio Público.
35. En primer lugar, la literalidad del artículo 110, fracción VII, de la Ley Federal no deja lugar a dudas de que la condición para clasificar información como reservada se refiere únicamente a que la difusión de la misma pudiera *obstruir* las actividades de prevención y persecución de delitos. Jamás se hace allí referencia, en cambio, a una reserva de la información pública por el simple hecho de *vincularse* con tales actividades. El texto legal en comento refiere explícitamente que “*conforme a lo dispuesto por el artículo 113 de la Ley General, como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: [...] VII. Obstruya la prevención o persecución de*

⁵⁹ Resuelto el veintidós de mayo de dos mil diecinueve por mayoría de tres votos de los ministros José Franco González Salas, Alberto Pérez Dayán y Javier Laynez Potisek (ponente). La ministra Yasmín Esquivel Mossa votó en contra y el ministro Eduardo Medina Mora Icaza se declaró impedido en el asunto.

los delitos". Aunque la información pública ciertamente guardará siempre alguna relación con la prevención o persecución de los delitos cuando su publicación pueda de hecho obstruir estas labores, la mera vinculación de la información solicitada con dichas actividades estatales, en cambio, no siempre traerá aparejada su obstaculización como consecuencia. Vinculación no es, en suma, sinónimo de obstrucción.

36. Para que se actualice válidamente la causa legal de reserva invocada por la Policía Federal —y validada por el INAI— la Ley Federal requiere expresamente que esté demostrado que la difusión de la información solicitada pueda desembocar en la obstaculización de dichas actividades. Si bien la letra de un precepto jurídico no siempre es conclusiva sobre su significado, cuando la redacción del texto legal es tan clara como en este supuesto específico, para descartarla el órgano garante tendría que haber justificado que la interpretación gramatical de esa fracción no era la más adecuada para el caso concreto.
37. No obstante, en segundo lugar, de la génesis de este artículo de la Ley Federal se desprende claramente que el propósito del legislador ordinario para introducir tal supuesto de reserva no era clasificar como reservada cualquier información que tuviera un mínimo vínculo o relación con las actividades preventivas o persecutorias del delito a cargo del Estado. Como se advierte de la exposición de motivos de la iniciativa del Ejecutivo Federal que desembocó en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental promulgada en el año dos mil dos, que fue la primera legislación en incluir dicha fracción⁶⁰ y cuyo texto fue retomado por el Congreso de la Unión al expedir tanto la Ley General como

⁶⁰ **Artículo 13 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (derogada en dos mil dieciséis):** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda: [...]

V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

la Ley Federal hoy vigentes, la finalidad de introducir causas legales de reserva como la invocada era precisamente evitar que la difusión de la información solicitada perjudicara seriamente la capacidad del Estado para realizar diversas tareas de interés público. Se dijo, concretamente, que en relación con los supuestos de reserva de esa iniciativa “no basta con que se actualice el contenido de la información por referirse a una de las materias reservadas, por ejemplo seguridad nacional o seguridad pública, sino que es necesario además que exista un elemento de daño que permita afirmar que su divulgación podría afectar gravemente la conducta de una de las funciones del Estado...”⁶¹. Nadie durante el proceso legislativo puso en duda esta finalidad.

38. Así, en su ánimo de acercar el orden jurídico nacional a los estándares internacionales comúnmente aceptados en materia de transparencia⁶², el criterio definitorio para el Congreso de la Unión fue la posibilidad real de que la publicación de la información solicitada obstruyera las actividades preventivas o persecutorias del delito a cargo de la policía y/o el Ministerio Público, pero nunca la mera referencia temática ni la simple relación sustantiva con aquéllas. En esta tesitura, una interpretación del precepto legal que considerara como causa de reserva de información pública cualquier vínculo temático con las actividades de prevención o persecución de los delitos, por mínimo que éste fuera y sin importar que su difusión no afectara en modo alguno tales funciones estatales, iría frontalmente en contra del propósito manifiesto del legislador ordinario al introducir esa fracción. Tal postura interpretativa contravendría, desde luego, los objetivos que se planteó el Poder Constituyente al encomendar al Congreso de la Unión los términos específicos en que la información podía ser reservada temporalmente por razones de interés público, pero sobre todo su evidente intención de hacer prevalecer el principio de máxima

⁶¹ “Iniciativa del Ejecutivo Federal, de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información”, en *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LVIII Legislatura, Año V, No. 892, martes cuatro de diciembre de dos mil uno, pág. 18.

⁶² Véase *ibíd.*, pág. 20 (“Es posible afirmar que, en todos los casos, las excepciones previstas en la Ley corresponden a los estándares internacionales comúnmente aceptados en la materia y están siempre justificados por un equilibrio entre el derecho a la información y la protección del interés público”).

publicidad como el criterio guía en la interpretación del derecho fundamental de acceso a la información⁶³.

39. En tercer lugar, la causa de reserva de información prevista en la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal —precepto que simplemente replica las trece fracciones del artículo 113 de la Ley General— no debe interpretarse de manera aislada de las otras fracciones del mismo artículo que protegen el interés público, es decir, obviando los demás supuestos específicos en que la información podrá clasificarse como reservada, ni mucho menos ignorando su nexo sistemático y funcional con los diversos preceptos de la legislación secundaria de transparencia. La Ley General y la Ley Federal son, en su conjunto, el medio a través del cual el Congreso de la Unión pretendió armonizar los distintos intereses involucrados en la garantía del derecho de acceso a la información de la ciudadanía ante las autoridades de la Federación. Por consiguiente, en dichos ordenamientos legales se incluyeron diversas disposiciones que necesariamente deben tenerse en cuenta a la hora de determinar la aplicabilidad de las distintas causas de clasificación de la información pública.

40. Por un lado, cada fracción del artículo 110 de la Ley Federal tiene que analizarse como parte de un sistema donde las distintas normas jurídicas que imponen condiciones de aplicación a un supuesto de reserva de información, en tanto que delimitan los alcances del interés público frente

⁶³ **Artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado. [...]

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. [...]

al derecho fundamental de acceso a la información, muy frecuentemente son aplicables también a los demás supuestos de reserva. Así, por ejemplo, si la causa de clasificación por posible obstrucción de la prevención o persecución de los delitos busca conciliar el derecho de acceso a la información con el debido ejercicio de las funciones policiales y ministeriales de la Federación, ambas actividades claramente de interés público, entonces la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal debe interpretarse necesariamente en función de los diversos preceptos legales que establecen y regulan la denominada **prueba de daño**.

41. De acuerdo con la legislación secundaria en materia de transparencia, la prueba de daño representa un elemento jurídico ineludible en la implementación de cualquier restricción legal del derecho de acceso a la información por razones de interés público. En concreto, los artículos 103⁶⁴, 108⁶⁵ y 114⁶⁶ de la Ley General —replicados a la letra por los artículos 102, 105 y 111 de la Ley Federal— disponen inequívocamente que *en todos los casos* en que un sujeto obligado estime aplicable una causa de reserva de información prevista en la ley, sin excepciones, se deberá realizar una prueba de daño a través de la cual se confirme de manera fundada y motivada que tal supuesto legal efectivamente se actualiza en el caso concreto. Por su parte, el artículo 104 de la Ley General establece concretamente el procedimiento que deben seguir los

⁶⁴ **Artículo 103 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** En los casos en que se niegue el acceso a la información, por actualizarse alguno de los supuestos de clasificación, el Comité de Transparencia deberá confirmar, modificar o revocar la decisión. Para motivar la clasificación de la información y la ampliación del plazo de reserva, se deberán señalar las razones, motivos o circunstancias especiales que llevaron al sujeto obligado a concluir que el caso particular se ajusta al supuesto previsto por la norma legal invocada como fundamento. Además, el sujeto obligado deberá, en todo momento, aplicar una prueba de daño. Tratándose de aquella información que actualice los supuestos de clasificación, deberá señalarse el plazo al que estará sujeto la reserva.

⁶⁵ **Artículo 108 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** Los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen documentos o información como reservada. La clasificación podrá establecerse de manera parcial o total de acuerdo al contenido de la información del documento y deberá estar acorde con la actualización de los supuestos definidos en el presente Título como información clasificada. En ningún caso se podrán clasificar documentos antes de que se genere la información. La clasificación de información reservada se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño.

⁶⁶ **Artículo 114 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** Las causales de reserva previstas en el artículo anterior se deberán fundar y motivar, a través de la aplicación de la prueba de daño a la que se hace referencia en el presente Título.

sujetos obligados al llevar a cabo tal prueba de daño. El precepto requiere que aquéllos justifiquen: (1) que la divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; (2) que ese riesgo supera el interés público general de difundir la información, y (3) que la limitación es proporcional y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio⁶⁷. En términos de la legislación secundaria de transparencia, en suma, no puede haber reserva de información sin que los sujetos obligados hayan realizado una prueba de daño de conformidad con el procedimiento que la propia ley establece.

42. De este modo, en lo que se refiere al sistema de acceso a la información pública a cargo de los órganos de la Federación, la normativa relativa a la prueba de daño claramente es funcional y aplicable a todas las fracciones del artículo 110 de la Ley Federal que protegen el interés público y, por consiguiente, un requisito ineludible para establecer que la fracción VII se actualiza en un caso concreto. Ahora bien, si en el sistema normativo recién descrito la prueba de daño es *necesaria* para considerar actualizada esta causa de reserva de información, entonces la mera vinculación de la información solicitada con las actividades de prevención o persecución de los delitos no puede ser *suficiente* para llegar a tal conclusión.
43. Por otro lado, al interpretarse la causa de reserva de información prevista en la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal, deben tenerse en cuenta también los diversos preceptos relativos a las denominadas **versiones públicas** de los documentos que contienen información clasificada (reservada o confidencial). Si, por ejemplo, el artículo 111 de la Ley General —retomado a la letra por el artículo 108 de la Ley Federal— dispone categóricamente que, para efectos de atender una solicitud de información, los sujetos obligados “*deberán elaborar una Versión Pública*

⁶⁷ Véase *supra* nota 36.

(sic) en la que se testen las partes o secciones clasificadas”⁶⁸, entonces sería francamente un contrasentido considerar que lo que actualiza la causa de reserva referida es la simple vinculación de la información solicitada con las actividades de prevención o persecución de los delitos. Dado que una de las funciones principales de una versión pública es precisamente evitar que la divulgación de la información relacionada con actividades de interés público perjudique el debido ejercicio de éstas, la obligación de elaborar documentos testando la información clasificada perdería sentido si un mínimo vínculo temático con dichas actividades estatales fuera suficiente para clasificar la información solicitada como reservada. Dicho a la inversa, en parte las versiones públicas existen justamente para poder difundir la información pública vinculada con las funciones preventivas y persecutorias del Estado sin obstaculizarlas. Ante supuestos de reserva aquéllas funcionan, por decirlo de una manera, como un virtuoso justo medio entre el derecho de acceso a la información y el interés público.

44. Íntimamente relacionado con lo anterior, el artículo 112 de la Ley General —replicado por el artículo 109 de la Ley Federal— dispone que en las versiones públicas no podrá omitirse la información contenida en las denominadas obligaciones de transparencia⁶⁹. Si en términos del diverso artículo 69, fracción V, de la Ley Federal, dentro de tales obligaciones se incluyen las de los sujetos pertenecientes al Poder Ejecutivo Federal de poner a disposición del público y actualizar diversa información tanto estadística como específica “*en materia de seguridad pública y procuración de justicia*”⁷⁰, entonces tampoco sería lógico concluir que la mera

⁶⁸ Véase *supra* nota 43.

⁶⁹ **Artículo 112 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** La información contenida en las obligaciones de transparencia no podrá omitirse en las versiones públicas.

⁷⁰ **Artículo 69 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** Además de lo señalado en el artículo anterior, los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal, deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información: (...)

V. En materia de seguridad pública y procuración de justicia:

a) Para efectos estadísticos, el listado de solicitudes a las empresas concesionarias de telecomunicaciones y proveedores de servicios o aplicaciones de Internet para la intervención de comunicaciones privadas, el acceso al registro de comunicaciones y la localización geográfica en tiempo real de equipos de comunicación, que contenga exclusivamente el objeto, el alcance

vinculación de la información solicitada con las actividades de prevención y persecución de los delitos es suficiente para que se actualice la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal.

45. En la medida en que la información que debe ponerse a disposición del público en estas dos materias necesariamente —es decir, por definición— se encontrará vinculada con las funciones preventivas y persecutorias del delito, una interpretación en ese sentido resultaría invariablemente en versiones públicas que omitirían información cuya difusión es obligatoria en términos de ley. Además de que ello contravendría a todas luces el texto expreso del referido artículo 112 de la Ley General, tornaría superfluos los diversos incisos que imponen a la Federación obligaciones de transparencia en seguridad pública y procuración de justicia. En pocas palabras, no sería congruente exigir a los sujetos obligados poner determinada información a disposición de la ciudadanía y, al mismo tiempo, permitirles omitirla de las versiones públicas que generen al atender las solicitudes de información que les formula esa misma ciudadanía.

46. Por último, en tiempos recientes la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha ido enriqueciendo gradualmente su jurisprudencia en torno a la legislación secundaria en materia de transparencia y acceso a la información. Si bien dicha regulación legal se ha ido adaptando en función de la evolución sustantiva y competencial del régimen constitucional mexicano, en esta materia los precedentes del Máximo Tribunal —tanto del Pleno como de las dos Salas— son consistentes en el sentido de que las

temporal y los fundamentos legales del requerimiento, así como, en su caso, la mención de que cuenta con la autorización judicial correspondiente;

b) La estadística de los procesos de control de confianza desagregada por entidad federativa e institución;

c) La incidencia delictiva del fuero federal, desagregada por tipo de delito, así como el número de víctimas desagregado por género y rango de edad;

d) La estadística desagregada de procesos, denuncias e investigaciones relacionadas a las conductas consideradas como delitos en materia de justicia para adolescentes, y

e) La estadística relativa a la solución de controversias realizadas a través de los Mecanismos alternativos de Solución de Controversias en materia Penal, desagregada por medios de mediación, conciliación y junta restaurativa. (..)

reservas absolutas de información transgreden el derecho humano de acceso a la información.

47. Al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2006, por ejemplo, la Suprema Corte se pronunció en el sentido de que la imposibilidad de acceder a los expedientes judiciales prevista en la antigua legislación de transparencia “*no puede considerarse como una regla absoluta, sino que existen supuestos en los cuales su difusión produce, para la sociedad, mayores beneficios que los daños que pudieran provocarse con su divulgación, circunstancias que obligan a hacer una excepción a la regla general y difundir la información de que se trata*”⁷¹. Asimismo, al resolver la contradicción de tesis 56/2011, el Tribunal Pleno consideró que las limitaciones legales al derecho de acceso a la información siempre deben interpretarse de manera restrictiva, pues preservar el rol que le corresponde a este derecho fundamental en un orden democrático requiere que aquéllas no se conviertan la regla general en la práctica⁷². Esta postura fue reiterada recientemente por el Pleno al resolver los recursos de revisión en materia de seguridad nacional 1/2017 y 2/2017⁷³.
48. En esta misma línea, la Primera Sala de la Suprema Corte al resolver el amparo en revisión 173/2012 determinó la inconstitucionalidad de la restricción absoluta al acceso al expediente de una averiguación previa prevista en el artículo 16 del hoy ya abrogado Código Federal de Procedimientos Penales. Concretamente, consideró que ese precepto legal transgredía el derecho humano de acceso a la información porque no existían criterios objetivos que permitieran determinar casuísticamente cuál

⁷¹ Véase la jurisprudencia número P./J.45/2007 de rubro “**INFORMACIÓN RESERVADA. EXCEPCIÓN A LA PROHIBICIÓN DE SU DIVULGACIÓN.**”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 9ª época, tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, pág. 991.

⁷² Contradicción de tesis 56/2011, págs. 57 y 58 (“...conforme al artículo 6º Constitucional, en la interpretación del derecho fundamental de acceso a la información pública, debe prevalecer el principio de máxima publicidad, por tanto, las excepciones deben ser interpretadas restrictivamente, esto es, de manera tal que se favorezca el derecho de acceso a la información, satisfagan un objetivo legítimo y sean necesarias en una sociedad democrática al orientarse a satisfacer un interés público imperativo, cuidando en todo momento que las excepciones no deben convertirse en la práctica en la regla general...”).

⁷³ Recurso de revisión en materia de seguridad nacional 1/2017, págs. 21 y 22; y recurso de revisión en materia de seguridad nacional 2/2017, págs. 39 y 30.

era la información que debía reservarse y, en consecuencia, se impedía que el sujeto obligado pudiera discernir su actuar para considerar las condiciones en que se encontraba o no reservada la información solicitada⁷⁴. Muy recientemente la Segunda Sala retomó de manera implícita ese mismo criterio al resolver el amparo en revisión 894/2018. Aunque en esa ocasión no se declaró la inconstitucionalidad del precepto, la razón esencial para ello fue que, a diferencia del contexto legal en que había resuelto la Primera Sala, la creación de ciertos mecanismos en la legislación secundaria de transparencia a partir del año dos mil quince había eliminado el carácter absoluto de la restricción legal prevista en el Código. En específico, la normativa vigente relativa a la prueba de daño ahora sí permitía analizar casuísticamente si se generaba un perjuicio al interés público por difundirse información contenida en la averiguación previa⁷⁵.

49. Como puede observarse, la postura de la Suprema Corte frente al derecho de acceso a la información pública y el principio de máxima publicidad ha contribuido a su vez a que la legislación de transparencia incorpore nuevos mecanismos como la ya explicada prueba de daño para evitar que las restricciones absolutas se den en la práctica. Por lo tanto, sujetar la actualización de la fracción VII del artículo 10 de la Ley Federal a la mera vinculación de la información solicitada con actividades de prevención o persecución de los delitos, como pretende el instituto recurrente, también iría en contra de un marcado proceso evolutivo que ha experimentado la

⁷⁴ De ese asunto derivaron tanto la tesis jurisprudencial citada en *supra* nota 35, como la tesis jurisprudencial con clave 1ª.CCXVI/2013 de rubro “**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**”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro XXII, julio de dos mil trece, tomo 1, pág. 552.

⁷⁵ Amparo en revisión 894/2018, págs. 155 (“De ahí que no exista la incongruencia interna argumentada por el quejoso, pues dada la modificación legislativa del sistema normativo mediante el cual los sujetos obligados deben revisar el acceso a la información solicitada por un particular en comparación con el que analizó la Primera Sala en el recurso de revisión 173/2012, el Juez consideró que la interpretación del artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales varió y la norma establecida en él no debe entenderse más como una prohibición de acceso a la información absoluta, sino que en cada caso debe valorarse si la información solicitada tiene que entregarse o clasificarse con base en una prueba de daño; razón por la que lógicamente no estaba obligado a concluir como lo hizo la Primera Sala”).

legislación de transparencia —acompañada de la interpretación constitucional, desde luego— en el sentido de erradicar las restricciones absolutas al derecho de acceso a la información. De aceptarse tal interpretación no habría supuesto alguno en el que pudiera entregarse a la ciudadanía información relacionada con la seguridad pública ni con la procuración de justicia.

50. Ello dejaría fuera del control ciudadano una variedad de novedosas y complejísimas actividades cuya única razón de ser es hacer más eficientes las labores de prevención y persecución de delitos, sobre cuyo funcionamiento desde luego el público tiene derecho a saber mientras ello no obstaculice la actividad policial o ministerial, o bien transgreda la vida privada de las personas. Mantenerlas en completa secrecía, en cambio, vetaría de facto cualquier tipo de control social sobre los nuevos medios tecnológicos que tiene el Estado para allegarse de información y optimizar sus labores. Ha sido criterio reiterado del Tribunal Pleno que el derecho a la información goza de un doble carácter, es decir, como derecho subjetivo y como garantía social. Mientras que en el primer supuesto tiene por objeto maximizar la autonomía personal de los ciudadanos, en su faceta de derecho colectivo se traduce en un instrumento para que la sociedad ejerza un control sobre el funcionamiento institucional de los poderes públicos mediante la publicidad y transparencia de los actos de gobierno⁷⁶. Anular este control social mediante una interpretación de la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal que invariablemente desemboca en una reserva absoluta de la información pública en seguridad pública y procuración de justicia, no corresponde con la evolución reciente de nuestro orden jurídico ni con los valores que ha buscado proteger.
51. Ahora bien, ciertamente todas estas consideraciones en torno a la aplicabilidad de la multicitada fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal —retomadas aquí del referido amparo en revisión 564/2018— presuponen

⁷⁶ Véase la jurisprudencia con número P./J.54/2008 del Tribunal Pleno cuyo rubro es “**ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL**”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVII, junio de 2008, pág. 743.

que la información pública requerida a un sujeto obligado por la ciudadanía no se encuentre relacionada con violaciones graves de derechos humanos ni con delitos de lesa humanidad. En otras palabras, la interpretación de dicha causa legal de reserva de información es necesaria solamente en la medida en que dentro del procedimiento de solicitud de información no se haya determinado por el órgano competente que la información vinculada con las actividades de prevención o persecución de los delitos a su vez guarda relación con conductas que pudieran representar violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

52. En términos de lo dispuesto en los artículos 5⁷⁷, 113, fracción III⁷⁸, 115, fracción I⁷⁹, y 148⁸⁰ de la Ley General —replicados casi a la letra por los artículos 8, 110, fracción III, 112, fracción I, y 154 de la Ley Federal— las causas legales de reserva de información pública jamás son aplicables por los sujetos obligados frente a sucesos que representen violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Tan es así, que incluso el artículo 99, fracción V⁸¹, de la Ley Federal obliga a la *desclasificación* de

⁷⁷ **Artículo 5 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** No podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

[...]

⁷⁸ **Artículo 113 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación:

[...]

III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencial por otro u otros sujetos de derecho internacional, excepto cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad de conformidad con el derecho internacional;

[...]

⁷⁹ **Artículo 115 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** No podrá invocarse el carácter de reservado cuando:

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

[...]

⁸⁰ **Artículo 148 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** La información reservada o confidencial que, en su caso, sea consultada por los Comisionados, por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no deberá estar disponible en el Expediente, salvo en los casos en los que sobreviniera la desclasificación de dicha información y continuara bajo el resguardo del sujeto obligado en el que originalmente se encontraba o cuando se requiera, por ser violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional y los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte.

⁸¹ **Artículo 99 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** Los documentos clasificados como reservados serán desclasificados cuando:

la información que esté clasificada con el carácter de reservada cuando se determine que se encuentra relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad. En pocas palabras, la existencia de este tipo de situaciones o conductas ilícitas así calificadas por la autoridad competente torna imposible jurídicamente considerar actualizada alguna causa legal de reserva de información. Por consiguiente, siempre y cuando la información exista y no se trate de información confidencial, una solicitud en ese sentido debe desembocar necesariamente en la entrega de la información por el sujeto obligado.

53. De este modo, cuando se ha determinado por un órgano competente que la información solicitada está relacionada con violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad y, por lo mismo, que opera un impedimento legal para clasificar esa información como reservada, lógicamente tampoco es aplicable la causa de reserva prevista en la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal. Aunque obviamente la información requerida estará relacionada con la persecución de delitos, aquélla deberá entregarse al solicitante, incluso a pesar de que en algún momento ello pudiera obstruir tales actividades persecutorias⁸². Por esta razón la existencia de violaciones graves de derechos humanos o delitos

[...]

V. Se trate de información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

⁸² En este sentido, aunque referida a la legislación anterior, véase la tesis aislada de la Segunda Sala con clave 2a.LV/2017 (10a.) cuyo rubro y texto son **“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.”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 41, abril de dos mil diecisiete, tomo I, pág. 1071.

de lesa humanidad como excluyente de reserva en materia de transparencia ha sido frecuentemente llamada “una excepción a la excepción”⁸³. Impide que se actualicen las causas legales de reserva de información —que simplemente son excepciones de interés público al principio de máxima publicidad— aunque a primera vista se surtan los supuestos establecidos para ello.

54. Así, aunque el procedimiento para clasificar información como reservada por obstruir la persecución de delitos requiere necesariamente una prueba de daño conforme a los estándares que marca la legislación secundaria, la realización de tal prueba de daño, en cambio, no desemboca necesariamente en que se surta la causa de reserva prevista en la multicitada fracción VII. También cuando se solicite información vinculada a las actividades persecutorias del delito la simple relación con violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad —así establecida por la entidad competente— obliga a la autoridad a entregarla al interesado.
55. En conclusión, un análisis integral del artículo 110, fracción VII, de la Ley Federal arroja con toda claridad que los sujetos obligados en materia de transparencia no deben clasificar como reservada toda información pública solicitada que se vincule con la prevención o persecución de los delitos. En un caso concreto no puede considerarse actualizada dicha fracción VII si no está debidamente acreditado —a través del procedimiento de prueba de daño previsto en el artículo 104 de la Ley General— que la difusión de la información solicitada por el interesado puede efectivamente obstruir tales funciones a cargo de la policía o del Ministerio Público. Tampoco puede considerarse actualizado ese supuesto legal de reserva si la información vinculada con la prevención o persecución de delitos se encuentra a su vez relacionada con violaciones graves de derechos

⁸³ Véase de la Primera Sala el amparo en revisión 168/2011, págs. 38 y 39, y mucho más recientes del Tribunal Pleno, el amparo en revisión 453/2015, pág. 37, y el amparo en revisión 661/2014, pág. 50.

humanos o delitos de lesa humanidad y así lo ha calificado la autoridad competente, en términos de lo dispuesto en los artículos 5 y 115, fracción I, de la Ley General, independientemente del resultado que arroje cualquier prueba de daño llevada a cabo durante el procedimiento.

56. Por todas estas razones se considera **infundado** el agravio del instituto recurrente en el sentido de que el juez de distrito, por el mero hecho de que la información solicitada por la quejosa formaba parte de una investigación ministerial a cargo de la Fiscalía de Veracruz, debía haber considerado actualizado el tercer elemento previsto en el numeral Vigésimo Sexto de los Lineamientos generales y, por consiguiente, también la causa legal de reserva establecida en la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal, relativa a que la difusión de la información solicitada pudiera obstruir la prevención o persecución de los delitos.

57. Si, como concluyó el juez de distrito, la información solicitada se relacionaba con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, entonces no podía invocarse causa de reserva alguna. Si, en cambio, no existía tal relación, entonces la solicitud de la quejosa versaba únicamente sobre datos estadísticos cuyo simple vínculo con la comisión de delitos no era suficiente para concluir la obstaculización de las funciones persecutorias. En ningún supuesto, por tanto, podía concluirse dentro del presente asunto que se actualizaba la causa de reserva de información prevista en la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal. Contrariamente a lo que afirma el instituto recurrente, concluir que se actualizaba este supuesto legal de reserva en cualquier caso hubiera implicado vulnerar en perjuicio de la quejosa el derecho fundamental de acceso a la información previsto en el artículo 6°, apartado A, de la Constitución Federal.

2) ¿El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) tiene facultades para

determinar si una solicitud de acceso a la información se encuentra relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad?

58. En varios de sus agravios el INAI argumenta que fue incorrecto que el juez de distrito determinara que dicho instituto se encontraba legalmente facultado para calificar el hallazgo de las fosas clandestinas como una violación grave a derechos humanos o delito de lesa humanidad. La cuestión a dilucidar aquí, por tanto, es si el órgano garante en materia de transparencia y acceso a la información puede válidamente tomar una determinación de este tipo para efectos de dar respuesta a una solicitud de información. Responder a esta pregunta, sin embargo, no representa mayor problema en vista del reciente criterio del Tribunal Pleno al resolver los amparos en revisión 453/2015⁸⁴ y 661/2014⁸⁵. Retomando esencialmente esas mismas consideraciones, pero ahora en relación con la normativa vigente en materia de transparencia, la Segunda Sala estima que son en primer término los sujetos obligados, y en su defecto el INAI como autoridad revisora, precisamente las autoridades encargadas de calificar para efectos del ejercicio del derecho de acceso a la información si los hechos relacionados con una determinada solicitud de información pública pueden representar violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

59. Como recién se explicó (*supra* párrs. 51 a 54), los artículos 5 y 115, fracción I, de la Ley General, así como 8 y 112, fracción I, de la Ley Federal, prohíben a la letra clasificar como reservada o invocar el carácter de reservado de aquella información que se encuentre relacionada con

⁸⁴ Resuelto el cuatro de abril de dos mil diecinueve por unanimidad de once votos de los ministros Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora Icaza, Laynez Potisek, Pérez Dayán, Zaldívar Lelo de Larrea y Gutiérrez Ortiz Mena (ponente).

⁸⁵ Resuelto el cuatro de abril de dos mil diecinueve por mayoría de diez votos de los ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora Icaza, Laynez Potisek, Pérez Dayán, Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández (ponente). El ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad⁸⁶. Esta excluyente aplica sin distinción para todas las causas legales de reserva de información y ha estado presente desde la legislación anterior en materia de transparencia⁸⁷. Ambas Salas de la Suprema Corte han explicado que la denominada “excepción a la excepción” al principio de máxima publicidad responde a la necesidad de que prevalezca el control de la sociedad democrática sobre la investigación y la sanción de conductas ilícitas que son de tal gravedad que ofenden a toda la sociedad en su conjunto⁸⁸. La Primera Sala incluso ha definido ciertos criterios —cuantitativos y cualitativos— para establecer que aplica tal excepción a las causas de reserva de información⁸⁹.

60. Sin embargo, no hay algún precepto de la Constitución Federal, ni lo ha habido tampoco en la legislación secundaria en la materia, que señale expresamente cuál es la autoridad facultada para determinar cuándo se

⁸⁶ *Supra* notas 77 y 79, respectivamente.

⁸⁷ **Artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (derogada el nueve de mayo de dos mil dieciséis): [...]**

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

⁸⁸ Véase el amparo en revisión 168/2011, págs. 40 y 41, y la tesis aislada de la Segunda Sala citada en *supra* nota 82.

⁸⁹ Véase la tesis aislada número 1ª.XI/2012(10ª.) de la Primera Sala cuyo texto y rubro son **“VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LAS INVESTIGA.** De conformidad con el artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no puede alegarse el carácter de reservado cuando la averiguación previa investigue hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad. A fin de que el intérprete determine si un caso concreto se ubica en el supuesto de excepción relativo a las violaciones graves a derechos humanos y deba dar acceso a la averiguación previa correspondiente, es necesario que atienda a los lineamientos sentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en esta materia. Siguiendo los lineamientos establecidos por este alto tribunal, para determinar que una violación a derechos humanos es "grave" se requiere comprobar la trascendencia social de las violaciones, lo cual se podrá determinar a través de criterios cuantitativos o cualitativos. El criterio cuantitativo determina la gravedad de las violaciones demostrando que tienen una trascendencia social en función de aspectos medibles o cuantificables, tales como el número, la intensidad, la amplitud, la generalidad, la frecuencia o su prolongación en el tiempo, así como, evidentemente, la combinación de varios de estos aspectos. Es lógico que el criterio anterior no haya podido aplicarse a todos los casos, razón por la cual esta Suprema Corte también ha entendido que en algunos supuestos la trascendencia social de las violaciones se puede demostrar mediante un criterio cualitativo, determinando si éstas presentan alguna característica o cualidad que les dé una dimensión específica. En lo que respecta a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ese tribunal ha determinado que la "gravedad" radica, esencialmente, en que se presenten las siguientes características: multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados; y una participación importante del Estado, al ser los actos cometidos por agentes estatales o con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado.”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro V, febrero de dos mil doce, tomo I, pág. 667.

está ante hechos que representan violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad para efectos del ejercicio del derecho de acceso a la información. Ante esta situación, en los referidos amparos en revisión 453/2015 y 661/2014 el Tribunal Pleno definió esta cuestión a través del análisis sistemático y funcional de la normativa de transparencia que, para garantizar el derecho fundamental del acceso a la información pública previsto en los artículos 6º, apartado A, de la Constitución Federal y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁹⁰, ha expedido el Congreso de la Unión. Dado que el régimen de transparencia y acceso a la información en nuestro país, a pesar de las importantes reformas de las que ha sido objeto, no ha sufrido cambios sustanciales en este preciso aspecto, la Segunda Sala debe retomar la metodología del Tribunal Pleno y aplicarla a la normativa vigente a partir del nueve de mayo de dos mil dieciséis.

61. Por una parte, la garantía del derecho fundamental de acceso a la información se traduce en un complejo sistema de normas secundarias que establecen obligaciones específicas para todos los órganos del poder público en México. En lo que respecta a las dependencias de la Federación, la Ley General y la Ley Federal en su conjunto representan el principal marco regulatorio para garantizar a la ciudadanía el acceso a la información pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo 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 federales o realice actos de autoridad⁹¹.

⁹⁰ *Supra* nota 58.

⁹¹ **Artículo 1º de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** La presente Ley es de orden público y de observancia general en toda la República, es reglamentaria del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia y acceso a la información.

Tiene por objeto establecer los principios, bases generales y procedimientos para garantizar el derecho de acceso a la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba

62. En este sentido, los artículos 45 de la Ley General y 61 de la Ley Federal —de redacción muy similar— imponen a cada una de las autoridades de la Federación la obligación de contar con una “Unidad de Transparencia”. Ésta tiene esencialmente la responsabilidad de recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información que se formulen a su respectiva dependencia, así como agilizar el flujo de la información entre aquella y los particulares⁹².
63. Dado que todas las dependencias de la Federación sin excepción deben contar con dichas unidades para entregar la información requerida que se encuentre bajo su resguardo, la autoridad obligada en un caso concreto depende en gran medida del tipo de información solicitada por la

y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad de la Federación, las Entidades Federativas y los municipios.

Artículo 1° de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública: La presente Ley es de orden público y tiene por objeto proveer lo necesario en el ámbito federal, para garantizar el derecho de acceso a la Información Pública en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo 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 federales o realice actos de autoridad, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

⁹² **Artículo 45 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** Los sujetos obligados designarán al responsable de la Unidad de Transparencia que tendrá las siguientes funciones:

- I. Recabar y difundir la información a que se refieren los Capítulos II, III, IV y V del Título Quinto de esta Ley, así como la correspondiente de la Ley Federal y de las Entidades Federativas y propiciar que las Áreas la actualicen periódicamente, conforme a la normatividad aplicable;
- II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;
- III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes de acceso a la información y, en su caso, orientarlos sobre los sujetos obligados competentes conforme a la normatividad aplicable;
- IV. Realizar los trámites internos necesarios para la atención de las solicitudes de acceso a la información;
- V. Efectuar las notificaciones a los solicitantes;
- VI. Proponer al Comité de Transparencia los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información, conforme a la normatividad aplicable;
- VII. Proponer personal habilitado que sea necesario para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;
- VIII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, respuestas, resultados, costos de reproducción y envío;
- IX. Promover e implementar políticas de transparencia proactiva procurando su accesibilidad;
- X. Fomentar la transparencia y accesibilidad al interior del sujeto obligado;
- XI. Hacer del conocimiento de la instancia competente la probable responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones previstas en la presente Ley y en las demás disposiciones aplicables, y
- XII. Las demás que se desprendan de la normatividad aplicable.

ciudadanía⁹³. El aparente dilema surge cuando se le requiere a una dependencia información que se encuentra en su poder, pero cuya calificación jurídica para efectos del acceso a la información está íntimamente relacionada con las atribuciones de otra dependencia. Así sucede cuando se solicita —como sucedió en este caso— a una institución policial o ministerial cierta información que se encuentra relacionada con hechos que a su vez representan violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad y que, por tanto, impiden al sujeto obligado invocar la reserva de la información solicitada.

64. Ciertamente, en principio la calificación *definitiva* de determinados hechos como violaciones graves a derechos humanos correspondería a la CNDH⁹⁴ y como delitos de lesa humanidad al Poder Judicial⁹⁵, a través de los procedimientos establecidos para tal efecto en la Constitución Federal y las leyes. No obstante, como concluyó el Tribunal Pleno retomando el criterio de esta Segunda Sala⁹⁶, en tanto entes obligados en materia de transparencia y sujetos al principio de máxima publicidad previsto en el artículo 6° constitucional, las autoridades requeridas tienen la capacidad para determinar de manera preliminar si se está frente a una violación grave a derechos humanos o a delitos de lesa humanidad a efectos de entregar la información solicitada y, por ende, si resulta asequible publicitar

⁹³ Véase el amparo en revisión 453/2015, págs. 41 y 42 (“Ahora bien, dependerá del tipo de información al que se quiera acceder para determinar, en cada caso concreto, la autoridad obligada a dar acceso a la misma, o protegerla, de conformidad con la ley referida.”)

⁹⁴ **Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:** [...]

B [...]

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.

⁹⁵ **Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:** [...]

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

⁹⁶ Véase la tesis aislada de la Segunda Sala de número 2a.CXIII/2017(10a.) cuyo rubro es “**COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. TIENE PLENA APTITUD JURÍDICA Y TÉCNICA PARA DETERMINAR SI LA INFORMACIÓN QUE LE ES SOLICITADA EN LOS ASUNTOS DE SU COMPETENCIA ENCUADRA EN LA HIPÓTESIS PREVISTA EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL ABROGADA.**”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 44, julio de dos mil diecisiete, tomo I, pág. 276.

la información respectiva, en atención al interés superlativo que tiene la sociedad en su conjunto de conocerla⁹⁷.

65. Esto se debe básicamente a que se trata de obligaciones distintas e independientes cuyas conclusiones en torno a la calificación de determinados hechos pueden pero no deben necesariamente coincidir en tiempo y sustancia⁹⁸. Por una parte, se encuentra la obligación de todas las autoridades en posesión de información pública de *garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información de la ciudadanía* en su doble vertiente, individual y colectiva⁹⁹; derecho cuya relevancia para el orden democrático se incrementa sustancialmente frente a violaciones graves de derechos humanos y delitos de lesa humanidad. Por la otra, se encuentran tanto la obligación de la CNDH de *investigar* violaciones graves de derechos humanos, como la del Poder Judicial de *sancionar* —previo ejercicio de la acción penal por el Ministerio Público, autoridad obligada a *investigar*— la comisión de delitos de lesa humanidad.
66. Si bien todas estas obligaciones deben cumplirse utilizando los mismos parámetros normativos, así como fundando y motivando las respectivas resoluciones, “*el ejercicio de las facultades de cada una de dichas instituciones [...] se puede realizar de manera independiente o simultánea, pues los efectos de sus determinaciones no se comprometen entre sí*”¹⁰⁰. Ninguna depende de la otra para ser válida. Concluir lo contrario llevaría al absurdo de que en toda solicitud de información relacionada con de este tipo de hechos, pero donde no mediara aún recomendación de la CNDH o sentencia condenatoria del Poder Judicial, la excluyente de reserva —es decir, la “excepción a la excepción”— siempre sería inaplicable y, por consiguiente, la información sí podría ser reservada por el sujeto obligado.

⁹⁷ Véase el amparo en revisión 453/2015, pág. 42, y el amparo en revisión 661/2014, págs. 57 y 58.

⁹⁸ Véase el amparo en revisión 453/2015, pág. 50 (“Así pues, para esta Suprema Corte la respuesta al presente caso radica, en gran medida, en distinguir la obligación de investigar y sancionar graves violaciones de derechos humanos y delitos de lesa humanidad, de la obligación de garantizar el acceso a la información de investigaciones que los involucrarían.”).

⁹⁹ Véase la jurisprudencia citada en *supra* nota 76.

¹⁰⁰ Amparo en revisión 453/2015, págs. 54 y 55.

Ello dejaría fuera del control social una gran parte de las investigaciones policiales y ministeriales que se encuentran vinculadas con las conductas que más gravemente afectan a nuestra sociedad y, por tanto, sería a todas luces violatorio del principio de máxima publicidad y del derecho fundamental de acceso a la información de la ciudadanía¹⁰¹.

67. Así, cuando una dependencia de la Federación reciba una solicitud de acceso a documentos en su poder que formen parte de una investigación, aquélla debe hacer un análisis sobre si los hechos bajo investigación podrían constituir, *prima facie*, una violación grave de derechos humanos o un delito de lesa humanidad. Parafraseando al Tribunal Pleno, la contestación del sujeto obligado no implica avanzar una posible decisión de recomendación, de ejercicio de la acción penal o de condena, sino simplemente determinar si, con base en el parámetro de regularidad constitucional y la doctrina penal nacional e internacional, los hechos materia de la investigación podrían implicar tales violaciones¹⁰².
68. Por otra parte, como ha sostenido 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...”*¹⁰³. En México el órgano previsto constitucionalmente para garantizar bajo estas condiciones el derecho de acceso a la información y a la protección de datos personales es el INAI. En términos del artículo 6º, apartado A, fracción VIII, párrafos primero, cuarto y quinto, de la Constitución Federal¹⁰⁴, dicho instituto nacional se

¹⁰¹ Véase el amparo en revisión 661/2014, pág. 60.

¹⁰² Véase el amparo en revisión 453/2015, pág. 46.

¹⁰³ Corte I.D.H. Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de veinticuatro de noviembre de dos mil diez. Serie C No. 219, párr. 197.

¹⁰⁴ **Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:** [...]

encuentra expresamente facultado para revisar (1) las decisiones en materia de transparencia de cualquiera de los sujetos obligados de la Federación (con excepción de la Suprema Corte de Justicia), (2) las resoluciones de los órganos de transparencia en las entidades federativas e incluso, a petición de éstos, (3) las determinaciones de los sujetos obligados a nivel local que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

69. Como ya se explicó a detalle, los sujetos obligados están facultados para determinar de manera preliminar para efectos del ejercicio del derecho de acceso a la información si los hechos relacionados con determinada solicitud de información bajo su resguardo constituyen violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Si, por su parte, el INAI tiene competencias constitucionales expresas para revisar la legalidad de las determinaciones de todos los sujetos obligados en ese sentido, entonces por mayoría de razón el INAI también tiene competencias para llevar a cabo la calificación de ese tipo de hechos para efectos del ejercicio del derecho de acceso a la información. Sostener lo contrario privaría de toda efectividad a cualquier recurso de revisión que estuviera relacionado con la calificación de hechos como violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad por los sujetos obligados.

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:

[...]

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

[...]

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

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

70. No tendría mucho sentido, por ejemplo, que el artículo 151, fracción III¹⁰⁵, de la Ley General autorice al INAI revocar o modificar la respuesta de un sujeto obligado, si aquél no pudiera también calificar de manera preliminar si los hechos relacionados con la información solicitada representan violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad. No podría reparar violaciones de los sujetos obligados al derecho de acceso a la información en ese sentido. Sin embargo, tan tiene el INAI facultades para calificar preliminarmente ese tipo de hechos a efecto de revisar una solicitud de información, que el artículo 148 de ese mismo ordenamiento legal impide expresamente a sus Consejeros mantener la reserva de aquella información que consulten para resolver un recurso cuando se trate de violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad¹⁰⁶. No se advierte cómo podrían dichos funcionarios desclasificar por esta razón cierta información al revisar una solicitud si no pudieran también calificar los hechos con los que guarda relación.

71. Así, en caso de que la autoridad que tenga la información conteste en sentido negativo al solicitante, omite realizar el correspondiente análisis de si los hechos enmarcan, *prima facie*, violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o considere que dichas hipótesis no se actualizan, el solicitante podrá entonces presentar un recurso de revisión ante el INAI. A dicho instituto le corresponde entonces determinar si las respuestas que las distintas autoridades emiten respecto de las solicitudes que reciben son correctas y si están debidamente fundadas y motivadas¹⁰⁷.

¹⁰⁵ **Artículo 151 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública:** Las resoluciones de los Organismos garantes podrán:
[...]

III. Revocar o modificar la respuesta del sujeto obligado;

¹⁰⁶ Véase *supra* nota 80.

¹⁰⁷ Amparo en revisión 453/2015, pág. 56 (“Si el INAI estima que la determinación de una autoridad en particular no es fundada y motivada, éste se encuentra facultado para determinar si, prima facie, un asunto se vincula con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa”).

72. Dicho de otro modo, la autoridad a la cual se le solicita la información tiene, en un primer momento, la obligación de dar una contestación fundada y motivada en la cual determine si los hechos materia de una averiguación previa son o no, *prima facie*, violaciones graves de derechos humanos o de lesa humanidad. En caso de que ante la negativa de acceso se presente un recurso ante el INAI, este organismo está plenamente facultado para revisar si la decisión de la autoridad fue correcta o incorrecta. De considerar que es incorrecta, el INAI puede determinar *prima facie* y únicamente con fines de acceso a la información, si la averiguación previa en estudio involucra posibles violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Al igual que sucede con los sujetos obligados, su pronunciamiento no tiene por objeto acreditar la responsabilidad de los presuntos responsables ni anticipar una recomendación de la CNDH.
73. En conclusión, es claro que conforme a la normativa vigente en materia de transparencia y acceso a la información el INAI sí tiene plenas facultades para determinar si una solicitud de acceso a la información se encuentra relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Por consiguiente, se consideran **infundados** todos los argumentos del instituto recurrente en el sentido de que no se encontraba legalmente facultado para calificar en el recurso de revisión si la información que le fue requerida a la Policía Federal estaba relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Éste podía haber llevado a cabo la calificación para efectos del ejercicio del derecho a la información de la solicitante y omitió hacerlo.
74. En esta tesitura, también deben calificarse de **infundados** en una parte, e **inoperantes** en otra, los argumentos del recurrente en el sentido de que el juez de distrito había omitido indebidamente hacer un examen de los criterios para la actualización de la excepción relativa a violaciones graves

humanidad, siempre tomando en cuenta el parámetro de control en la materia y determinando las falencias de la respuesta [dada].” (Énfasis añadido).

de derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Son infundados porque, contrariamente a lo que alega el INAI, el juez de distrito sí elaboró en la sentencia recurrida por qué en su concepto la información solicitada se relacionaba con violaciones graves de derechos humanos e incluso invocó para demostrarlo hechos notorios que corresponden a grandes rasgos con los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos por el Tribunal Pleno. Concretamente, como se refirió en el apartado de antecedentes (*supra* párr. 20), el juez de distrito invocó como hechos notorios los informes publicados en el sitio de internet de la CNDH donde se daba cuenta de la magnitud de los hallazgos encontrados en las fosas clandestinas relacionadas con la solicitud de información de la quejosa, así como de los hallazgos similares en el Estado de Veracruz en general. El juez también se refirió a las recomendaciones por violaciones graves 5VG/2017 y 6VG/2017, emitidas por dicho organismo, para destacar la magnitud de la comisión del delito de desaparición forzada en dicha entidad federativa¹⁰⁸.

75. Dichos argumentos también son inoperantes porque, independientemente de que se haya hecho o no un examen adecuado de los criterios establecidos por la Suprema Corte por parte del juez de distrito, la autoridad responsable no demuestra en momento alguno por qué habría de negársele el carácter de violación grave de derechos humanos o delitos de lesa humanidad a los hechos relacionados con la información solicitada por la quejosa, es decir, a la existencia de fosas clandestinas en el predio Colinas de Santa Fe, en el Puerto de Veracruz, con hallazgos de “*doscientos cincuenta y tres cráneos y catorce mil restos humanos*”, gran parte de ellos sin ser identificados, en términos de los hechos notorios invocados en la sentencia de amparo. El instituto recurrente simplemente se limita a afirmar de manera genérica e imprecisa que como autoridad carecía de los elementos para determinar que los hechos representaban dichas violaciones, que los informes de la CNDH citados por el juez habían

¹⁰⁸ Cuaderno del juicio de amparo indirecto 1232/2017, fojas 124 a 126.

sido publicados con posterioridad a su resolución en el recurso de revisión —situación que no acredita con elemento de prueba alguno— y que el juez de distrito no había cumplido con los criterios establecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para llevar a cabo tal calificación pues simplemente había afirmado que ese tipo de hallazgos comúnmente se encontraban vinculados a violaciones graves a derechos humanos. Dichos argumentos son notoriamente insuficientes para controvertir la calificación de los hechos llevada a cabo por el juez de distrito, sin que esta Segunda Sala esté en aptitud de suplir la deficiencia en la queja en los agravios de la autoridad, pues no se actualiza alguno de los supuestos previstos en el artículo 79 de la Ley de Amparo.

76. Finalmente, también por estas razones se desestiman por **inoperantes** todos los agravios del instituto recurrente encaminados a demostrar que el juez de distrito valoró indebidamente el procedimiento de prueba de daño llevado a cabo por el INAI. Independientemente de que haya sido correcta o no la manera en que el juez de amparo valoró la realización de la prueba de daño por parte de la autoridad responsable, al concluir el mismo juez de distrito que la solicitud de la quejosa versaba sobre información pública relacionada con violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad y, como recién se dijo, quedar firme dicha calificación por no haber sido controvertida eficazmente en los agravios del instituto recurrente, pronunciarse en el fondo sobre la legalidad o ilegalidad de la valoración de la prueba de daño jamás podría llevar a la Segunda Sala a concluir que en el presente caso sí se actualizaba la causa legal de reserva invocada por el INAI, que es finalmente la pretensión del recurrente con dicho agravio.

(3) ¿Puede negarse el acceso a la versión pública de un documento que contenga información diversa a la clasificada como reservada o confidencial?

77. En su último agravio el recurrente sostiene que en el presente caso no era posible entregar una versión pública de la información solicitada porque su clasificación con el carácter de reservada dependía de la utilidad de la información para la investigación.

Afirma, en otras palabras, que la clasificación de la información solicitada podía determinarse en un momento posterior al de la respuesta del sujeto obligado. La cuestión a dilucidar, por tanto, es si los sujetos obligados —o el INAI, como órgano revisor— pueden válidamente negar la versión pública de un documento que contenga información diversa a la ya clasificada como reservada o confidencial. Sin embargo, esta última pregunta tampoco representa mayor problema, pues su respuesta depende en gran medida de una cuestión que ya fue zanjada por la Segunda Sala en el referido amparo en revisión 564/2018, es decir, depende de si en una versión pública puede testarse información adicional a la clasificada como confidencial o reservada.

78. Como ya se refirió líneas arriba (*supra* párrs. 43 a 45), las versiones públicas son una herramienta creada precisamente para que la ciudadanía pueda ejercer el derecho de acceso a la información preservando simultáneamente el interés público y los derechos de terceros. Concretamente, en términos del artículo 3, fracción XXI, de la Ley General, una versión pública es un documento o expediente en el que se da acceso a la información eliminando u omitiendo las partes o secciones clasificadas¹⁰⁹. Asimismo, de acuerdo con los artículos 111 de la Ley General¹¹⁰ y 118 de la Ley Federal¹¹¹, al elaborarse una versión pública el sujeto obligado debe indicar de manera genérica el contenido de las partes o secciones clasificadas, fundando y motivando su clasificación. Por su parte, el artículo 112 de la Ley General —replicado por el artículo 109 de

¹⁰⁹ **Artículo 3 de la Ley General de Transparencia.** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

[...]

XXI. Versión Pública: Documento o Expediente en el que se da acceso a información eliminando u omitiendo las partes o secciones clasificadas.

¹¹⁰ Véase *supra* nota 43.

¹¹¹ Véase *supra* nota 56.

la Ley Federal— establece que en las versiones públicas no se puede omitir información contenida en las denominadas obligaciones de transparencia¹¹².

79. Estando claro que legalmente en una versión pública siempre debe testarse la información clasificada y que nunca puede ser testada aquella información que represente una obligación de transparencia, dado que no toda información pública representa necesariamente una obligación de transparencia en los términos de ley, pareciera que aún hay duda de si es válido que en dichas versiones públicas se testen elementos adicionales a la información clasificada como reservada o confidencial. Un análisis de las disposiciones jurídicas correspondientes, sin embargo, demuestra que esto simplemente no es posible en el orden constitucional mexicano.
80. En términos del artículo 6°, apartado A, fracciones I¹¹³ y II¹¹⁴ de la Constitución Federal, así como de los precedentes del Tribunal Pleno, el ejercicio del derecho de acceso a la información pública tiene solamente dos límites constitucionales: el interés público y la vida privada de las personas¹¹⁵. Estos dos límites se traducen, a su vez, en dos únicas categorías constitucionales de clasificación de la información pública — *reservada o confidencial*— que están previstas en la fracción VIII de ese mismo precepto y cuyo desarrollo está encomendando mediante una reserva de ley al Congreso de la Unión¹¹⁶. Estas dos categorías son las

¹¹² Véase *supra* nota 69.

¹¹³ Véase *supra* nota 63.

¹¹⁴ **Artículo 6° de la Constitución Federal:** [...]

A. [...].

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.

[...]

¹¹⁵ Véase la tesis aislada número P.LX/2000 del Tribunal Pleno cuyo rubro es “**DERECHO A LA INFORMACIÓN, SU EJERCICIO SE ENCUENTRA LIMITADO TANTO POR LOS INTERESES NACIONALES Y DE LA SOCIEDAD, COMO POR LOS DERECHOS DE TERCEROS**”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XI, abril de dos mil, pág. 74.

¹¹⁶ **Artículo 6° de la Constitución Federal:** [...]

A. [...].

VIII. [...]

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

[...]

que rigen todo el procedimiento de clasificación que establece la legislación secundaria de transparencia.

81. Por un lado, el interés público o general se protege a través de la clasificación de la información como reservada. Por el otro, la vida privada de las personas y los derechos de terceros se protegen a través de la clasificación de la información como confidencial. Mientras que la primera categoría siempre debe sujetarse a un plazo determinado y —como ya se explicó— depende de la realización de la “prueba de daño”, la segunda categoría no está sujeta a temporalidad alguna, pero puede ceder posteriormente ante el interés general mediante la realización de una “prueba de interés público”.

82. Si la Constitución Federal sólo permite al legislador ordinario desarrollar dos límites al derecho de acceso a la información y, consecuentemente, en función de ellos la legislación secundaria en la materia desarrolla únicamente las categorías constitucionales de reservada y confidencial para efectos de la clasificación de la información pública, entonces lógicamente en la versión pública de un documento en poder del estado mexicano no puede omitirse más información que la reservada o la confidencial, clasificada como tal en los términos y bajo los procedimientos que para ese efecto establece la propia ley. En la medida que estas dos categorías son la única vía legal para clasificar la información pública en poder de un sujeto obligado, son también la única manera constitucionalmente válida de limitar el derecho de acceso a la información en un caso concreto.

83. No hay, en otras palabras, forma de negar válidamente a la ciudadanía el acceso a la información pública existente que no sea el procedimiento de clasificación previsto en la legislación de transparencia. Si ese procedimiento legal no puede válidamente prever —y no prevé— otra categoría adicional a las que protegen el interés público y los derechos de

terceros, el documento público generado testando la información que corresponda a las dos categorías de clasificación no tiene otra razón de ser que otorgar al ciudadano el resto de la información existente que no se encuentre clasificada como reservada o confidencial. En tanto producto específicamente diseñado para conciliar el derecho de acceso a la información con el interés público y la vida privada de las personas, una versión pública jamás puede limitar este derecho fundamental con algún otro interés no reconocido por la Constitución ni desarrollado por la legislación secundaria.

84. Ahora bien, si en una versión pública únicamente puede testarse información que haya sido clasificada bajo las condiciones que establece la ley, entonces por definición su contenido no puede incluir información que no sea de acceso público. Por lo tanto, un sujeto obligado no puede negarse a entregar la versión pública de un documento en su poder bajo el argumento de que ésta incluye información que debe resguardarse, si dicha información no ha sido antes clasificada debidamente bajo las categorías y en los términos que prescribe la ley. Así, jamás puede negarse el acceso a una versión pública porque contenga información que no fue reservada mediante una prueba de daño, o bien que no puede ser considerada como reservada ni confidencial conforme a la ley.
85. En conclusión, de un análisis integral de la legislación secundaria en materia de transparencia se desprende claramente que dentro de una versión pública no puede testarse, bajo contexto o circunstancia alguna, información adicional a la debidamente clasificada como confidencial o reservada. La información no clasificada en términos de ley es pública y los documentos en versión pública que la contengan siempre deben entregarse de inmediato por el sujeto obligado al solicitante cuando éste cumpla los requisitos establecidos en la legislación.
86. Por estas razones se considera **infundado** en una parte e **inoperante** en la otra el agravio relativo a que el juez de distrito no había tenido en cuenta

que en este caso se podía negar válidamente la versión pública de los documentos solicitados porque el carácter de reservada de la información dependía de la utilidad de los datos para la investigación y, por tanto, su clasificación podía determinarse en un momento posterior. El argumento es infundado porque en una versión pública no puede válidamente testarse información que no haya sido previamente clasificada como reservada o confidencial a través del procedimiento previsto en la ley. Así, contrariamente a lo que sostiene el instituto recurrente, tampoco podía negarse válidamente el acceso a la versión pública de un documento con algún elemento cuya clasificación dependiera de su utilidad para la investigación. Si algún dato del documento no había sido clasificado, entonces no podía negarse la versión pública de aquél al solicitante.

87. El argumento también es inoperante porque, como se dijo líneas arriba, el juez de distrito determinó que las versiones públicas solicitadas por la quejosa se encontraban relacionadas con hechos que representan violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad y esta calificación no fue adecuadamente controvertida por el instituto recurrente. Así, independientemente de si el carácter reservado de la información solicitada podía establecerse o no con posterioridad a la respuesta del sujeto obligado, en el presente caso en una versión pública no podía testarse más que la información confidencial, pues no aplicaba la causa de reserva prevista en la fracción VII del artículo 110 de la Ley Federal.

C

88. Al haberse desestimado todos los agravios esgrimidos por el instituto recurrente, lo procedente en términos del artículo 93, fracción VI, de la Ley de Amparo¹¹⁷ es **confirmar la sentencia recurrida** en lo que fue materia

¹¹⁷ Véase *supra* nota 30.

de la revisión y, por consiguiente, debe **quedar firme** el amparo otorgado a la quejosa.

89. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

PRIMERO. En lo que fue materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO. La Justicia de la Unión **AMPARA y PROTEGE** a Eirinet Gómez López contra la resolución de veintitrés de agosto de dos mil diecisiete emitida por el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en el recurso de revisión administrativa RRA 3310/17.

Notifíquese, con testimonio de la presente resolución, devuélvase los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, Eduardo Medina Mora Icaza, José Fernando Franco González Salas, Yasmín Esquivel Mossa y Presidente Javier Laynez Potisek (ponente).

Firman el Ministro Presidente de la Segunda Sala y ponente, con la Secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

PRESIDENTE DE LA SEGUNDA SALA Y PONENTE

MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK

**SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA
SEGUNDA SALA**

JAZMÍN BONILLA GARCÍA

EL SUSCRITO ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO **HACE CONSTAR** QUE LAS HOJAS QUE ANTECEDEN PERTENECEN A LA EJECUTORIA PRONUNCIADA EN SESIÓN DE **ONCE DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL DIECINUEVE**, EN EL EXPEDIENTE NÚMERO **AR 279/2019** INTERPUESTO POR EL **INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**, LAS CUALES REFLEJAN LA DECISIÓN ADOPTADA EN **FORMA UNÁNIME** POR LA MINISTRA Y LOS MINISTROS INTEGRANTES DE ESTA SEGUNDA SALA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, CUYOS PUNTOS RESOLUTIVOS SON: **PRIMERO**. EN LO QUE FUE MATERIA DE LA REVISIÓN, SE CONFIRMA LA SENTENCIA RECURRIDA. **SEGUNDO**. LA JUSTICIA DE LA UNIÓN **AMPARA Y PROTEGE** A EIRINET GÓMEZ LÓPEZ CONTRA LA RESOLUCIÓN DE VEINTITRÉS DE AGOSTO DE DOS MIL DIECISIETE EMITIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES EN EL RECURSO DE REVISIÓN ADMINISTRATIVA RRA 3310/17. VA DEBIDAMENTE COTEJADO, SELLADO, RUBRICADO Y FOLIADO.

Revisó: LJRL

