

**AMPARO EN REVISIÓN 911/2016.**

**QUEJOSA: \*\*\*\*\*.**

**RECURRENTE: PROCURADURÍA  
GENERAL DE LA REPÚBLICA E  
INSTITUTO NACIONAL DE  
TRANSPARENCIA, ACCESO A LA  
INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE  
DATOS PERSONALES.**

**PONENTE:  
MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN.**

**SECRETARIO:  
ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO.**

**Vo. Bo.**

Ciudad de México. Acuerdo de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **uno de febrero de dos mil diecisiete.**

**VISTOS** para resolver el recurso de revisión identificado al rubro y;

**RESULTANDO:**

**PRIMERO. Trámite y resolución del juicio de amparo.** Por escrito presentado el siete de julio de dos mil quince, en la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal -ahora Ciudad de México-,  
**\*\*\*\*\*** por propio derecho solicitó el amparo y la protección de la

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

#### IV. ACTOS RECLAMADOS:

La negativa del **INAI** para ordenar el acceso a los nombres de las víctimas de cada una de las 135 averiguaciones previas concluidas sobre casos de desapariciones cometidas en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado en los años 70 y 80, contenida en su resolución en el expediente número RDA \*\*\*\*\*, dictada en sesión del día trece de mayo de dos mil quince.

El desacato de la PGR para cumplir la instrucción del INAI consistente en entregar las fechas de inicio y conclusión y el número de averiguaciones previas concluidas por reserva de las 135 concluidas sobre casos de desapariciones cometidas en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado en los años 70 y 80".

La parte quejosa señaló como derechos violados los contenidos en los artículos 6 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 1, 8, 13 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Asimismo, relataron los antecedentes del caso y expresaron los conceptos de violación que estimaron pertinentes.

Correspondió conocer de la demanda de amparo, por cuestión de turno, a la Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa con residencia en esta ciudad, admitiéndola a trámite por acuerdo de nueve de julio de dos mil quince, registrándose al efecto con el número de expediente \*\*\*\*\*.

Previos los trámites de ley, la Juez de Distrito celebró audiencia constitucional y dictó sentencia el treinta de noviembre de dos mil

Acceso a la Información y Protección de Datos Personales y Adriana Campos López, Directora General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República, interpusieron recurso de revisión en su contra.

Por cuestión de turno correspondió conocer del referido recurso al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el que mediante auto de dieciocho de enero de dos mil dieciséis lo admitió a trámite y lo registró con el número de expediente \*\*\*\*\*.

Mediante escrito presentado el veintisiete de enero de dos mil dieciséis, el apoderado de la parte quejosa, interpuso recurso de **revisión adhesiva**, el cual se admitió por acuerdo de veintinueve siguiente.

Agotados los trámites de ley, el Tribunal Colegiado dictó sentencia el veintiuno de abril de dos mil dieciséis, en la que determinó que lo procedente era solicitar a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación **que ejerza su facultad de atracción** para conocer de los recursos de revisión y su adhesiva.

Recibidos los autos en este Alto Tribunal, mediante proveído de siete de septiembre de dos mil dieciséis, su Presidente determinó que éste se avocaría para conocer de los recursos de revisión y de la adhesión a dichos recursos y ordenó su registro con el número de amparo en revisión **911/2016**; asimismo, turnó el expediente para su

Por acuerdo de diecisiete de octubre de dos mil dieciséis, la Presidenta en funciones de la Segunda Sala determinó que ésta se avoca al conocimiento del asunto y ordenó remitir el expediente relativo al Ministro ponente para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

El proyecto de sentencia fue publicado de conformidad con lo dispuesto en los artículos 73 y 184 de la Ley de Amparo en vigor; y

#### **CONSIDERANDO:**

**PRIMERO. Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver este recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción I, inciso e), de la Ley de Amparo; y, 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación a lo previsto en los puntos Primero y Segundo, fracción III, del Acuerdo General 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se promueve contra la sentencia dictada por una Juez de Distrito en un juicio de amparo indirecto, en el que se reclamó la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; y no resulta necesaria la intervención del Pleno de este Alto Tribunal.

---

**Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de  
Transparencia, Acceso a la Información y  
Protección de Datos Personales.**

Siendo que, conforme al artículo 32<sup>1</sup> de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en conjunción con el diverso 49, fracciones IV y V, de su reglamento, corresponde al Director General de Asuntos Jurídicos "[r]epresentar al Procurador cuando sea señalado como autoridad responsable en juicios de amparo [...] de conformidad con lo dispuesto por el artículo 19 de la Ley de Amparo" y "[r]ealizar la defensa jurídica de la Institución ante cualquier instancia, y representar jurídicamente al Procurador ante las autoridades administrativas, judiciales y laborales".

Por otra parte, acorde con lo previsto por los artículos 29, fracción II, del Reglamento Interior del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos<sup>2</sup>, son facultades de la Dirección General de Asuntos Jurídicos "rendir los informes previos y justificados que en materia de amparo deban rendirse; asimismo, los escritos de demanda o contestación, en las controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad; promover o desistirse, en su caso, de los juicios de amparo, y en general, ejercitar todas las acciones que a dichos juicios se refieran".

Atendiendo a lo anterior, se colige que el recurso principal fue interpuesto **por parte legitimada** para ello. Respecto a la **oportunidad** de tal ocurso, tal aspecto no será materia de análisis por

esta Segunda Sala, toda vez que el Tribunal Colegiado de Circuito que previno en el conocimiento del asunto, determinó que se interpuso oportunamente.

Finalmente, por lo que hace a la revisión adhesiva, debe señalarse que, el Tribunal Colegiado determinó que fue interpuesto **oportunamente**. Siendo que el recurso adhesivo fue interpuesto por **\*\*\*\*\***, en su carácter de autorizado de la parte quejosa en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo<sup>3</sup>, por lo que es dable colegir que se promovió **por parte legitimada** para ello.

**TERCERO. Antecedentes.** Para estar en aptitud de examinar la materia del presente recurso, es importante tener presentes los siguientes antecedentes que informan el asunto:

**I. Demanda de amparo y sentencia recurrida.** Del escrito inicial de demanda y de su aclaración se desprenden los siguientes datos que interesan para la solución del presente asunto:

La ahora recurrente señaló como **actos reclamados**: **(I)** la negativa del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales de ordenar el acceso a los nombres de las víctimas de cada una de las ciento treinta y cinco averiguaciones previas concluidas sobre casos de desapariciones forzadas, cometidas en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado en los años de mil novecientos setenta y mil novecientos ochenta, contenida en su resolución en el expediente número **PDA \*\*\*\*\*** dictada en sesión

Protección de Datos Personales, consistente en *entregar las fechas de inicio y conclusión, y el número de averiguaciones previas concluidas por reserva, a las que se ha hecho referencia.*

Con base a lo anterior, la quejosa adujo en sus **conceptos de violación** que los actos reclamados transgreden en su perjuicio los derechos fundamentales que consagran los artículos 6 y 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 1, 8, 13 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al haberse clasificado como confidenciales los nombres de las víctimas de cada una de las ciento treinta y cinco averiguaciones previas concluidas sobre casos de desapariciones forzadas cometidas contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos en los años setentas y ochentas, así como la omisión de la citada Procuraduría de aportar fechas de inicio y conclusión, y el número de averiguaciones previas concluidas por reserva, a las que se ha hecho referencia.

Correspondió conocer de la demanda de amparo, por cuestión de turno, a la Juez Segundo de Distrito en Materia Administrativa con residencia en esta ciudad, la cual otorgó el amparo solicitado por la parte quejosa, atendiendo a las siguientes consideraciones esenciales:

- ✦ En principio, estimó que los conceptos de violación expuestos por la quejosa **son fundados**, pues la razón toral por la que se negó la información solicitada por la promovente de amparo, estriba, sustancialmente, en que ésta se encuentra relacionada

---

Sin embargo, la autoridad inadvirtió que de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, *no puede alegarse el carácter de reservado cuando la averiguación previa investigue hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.*

- ✦ En efecto, cobra una especial relevancia la necesidad de permitir el acceso a la información que conste en averiguaciones previas *que investiguen hechos que constituyan graves violaciones a derechos humanos o crímenes de lesa humanidad*, pues estos supuestos no sólo afectan a las víctimas y ofendidos en forma directa por los hechos antijurídicos, *sino que ofenden a toda la sociedad, precisamente por su gravedad y por las repercusiones que implican.*

Además, las averiguaciones previas referidas están concluidas, y si bien ello aconteció recientemente, eso no es un argumento válido para tener como confidencial esa información, aunado a que la tardanza en la conclusión y archivo de los expedientes que tienen más de treinta y cinco a cuarenta y cinco años, no es imputable a la quejosa.

- ✦ En ese contexto, debe tenerse en cuenta que, a la luz del derecho fundamental a la verdad, las víctimas de las averiguaciones previas sobre casos de desapariciones cometidas en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos en los años setentas y ochentas,



---

permite el acceso a la información, por ser cuestiones de orden público e interés social, ya que la sociedad en su conjunto *tiene derecho a conocer la conducta de quienes se hayan involucrado en la comisión de violaciones graves a los derechos humanos o el derecho internacional humanitario*, especialmente en caso de masividad o sistematicidad, así como comprender los elementos de carácter objetivo y subjetivo que contribuyeron a crear las condiciones y circunstancias dentro de las cuales conductas atroces fueron perpetradas e identificar los factores de índole normativa y fáctica que dieron lugar a la aparición y el mantenimiento de las situaciones de impunidad y, con base en ello, contar con elementos para establecer *si los mecanismos estatales sirvieron de marco a la consumación de conductas punibles, e identificar a las víctimas y sus grupos de pertenencia así como a quienes hayan participado de actos de victimización*.

- ✦ Por tales motivos, la Juez de Distrito concluyó que le asiste razón a la quejosa al señalar que la autoridad responsable omitió analizar que la información solicitada se reacciona con violaciones graves a derechos humanos y, en su caso, a crímenes de lesa humanidad, por lo que se actualiza la excepción prevista en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de modo que resulta aplicable la regla general que permite el acceso a la información pública y no así la restricción que se establece respecto de las averiguaciones previas.

---

desconoce que la práctica de la desaparición forzada de personas en América Latina, se ubica fundamentalmente entre los años setentas y ochentas, lo que puede presumir que las víctimas de las cuales se solicita la difusión de sus nombres pueden ser aquellas en contra de las cuales se cometió tal delito, por lo que no puede considerarse como información reservada, pues de lo contrario tendría por efecto dificultar el esclarecimiento de lo sucedido, dejar a las víctimas en el olvido y propagar el estado de confusión que impide desentrañar las causas de la violencia y ponerles término a través del imperio de la ley.

- ✦ Así, se justifica el acceso al conocimiento público y consecuente investigación por parte de la sociedad, respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, es decir, conocer todas las diligencias que se estén llevando a cabo para la oportuna investigación, detención, juicio y sanción de los responsables en casos de investigaciones sobre graves violaciones a derechos humanos y, delitos o crímenes de lesa humanidad.

Razón por la cual no resulta constitucional que se restrinja el derecho fundamental de la justiciable de acceso a la información respecto de los nombres de las víctimas de las ciento treinta y cinco averiguaciones previas sobre casos de desapariciones forzadas cometidas en las aludidas décadas, ya que no cumple con los requisitos materiales para considerarla válida al no superar el test constitucional de proporcionalidad, ya que el derecho a la verdad –reconocido explícitamente como requisito a las desapariciones forzadas– se aplica también a otros

*de las violaciones del pasado, es difícil prevenir que ocurran nuevamente.*

✦ Sin que sea óbice a lo anterior, que aún no haya transcurrido el plazo de prescripción de delitos respecto de las referidas ciento treinta y cinco averiguaciones previas, pues al establecerse que presumiblemente existieron violaciones graves de derechos humanos, nombrar a esas personas impide dejar a las víctimas en el olvido, *siendo en sí misma una forma de reparación de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.*

En efecto, de conformidad con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en casos de graves violaciones a derechos humanos, *una forma de reparación constituye que tanto a los familiares de las víctimas, así como a la sociedad en su conjunto, conozcan la verdad de dichos hechos a través del acceso a la información.*

Atento a lo anterior, la Juez Federal otorgó el amparo solicitado por la quejosa para el efecto de que la autoridad responsable Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales:

**"Deje sin efectos** la resolución de trece de mayo de dos mil quince, dictada en el recurso de revisión RDA \*\*\*\*\* **y en su lugar dicte otra,** en la que reitere las consideraciones que no fueron materia de este juicio de amparo, **y ordene a la Procuraduría General de la República, entregar la información solicitada** por la licenciada \*\*\*\*\* , registrada con el folio \*\*\*\*\* , **autorizando la difusión de**

desapariciones forzadas de los 70 y 80, sin suprimir sus nombres".

**II. Recurso de revisión.** Inconformes con lo anterior, el Director General de Asuntos Jurídicos del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales así como la Directora General de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República, interpusieron recurso de revisión que fue registrado con el número de expediente \*\*\*\*\* del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Posteriormente, fue admitida la revisión adhesiva interpuesta por la quejosa.

En sus agravios, el Instituto recurrente aduce, esencialmente, lo siguiente:

- ✦ En el **primer agravio** considera que el fallo recurrido resulta contrario a los artículos 6, Apartado A, fracción VIII, párrafos primero y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que "no se toma en cuenta que este Instituto al ser un organismo constitucional autónomo garante del derecho al acceso a la información con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, es el que establece y revisa los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial".

En ese sentido, la Juez constitucional debió tomar en cuenta que dicho Instituto constituye el órgano constitucionalmente encargado de garantizar la transparencia y acceso a la

**Poder Reformador de la Constitución dispuso quién realizaría esa función".**

- ✦ De lo anterior se advierte que la Juez de Distrito pasó por alto lo dispuesto en los artículos 6, Apartado A, fracción VIII, párrafos primero y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 33 y 37 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como el 28 del Reglamento de la Ley de la Materia, en tanto que el Instituto tiene un amplio margen discrecional al emitir sus decisiones, en virtud de que por disposición expresa constitucional es el único órgano regulador en la materia de transparencia.
- ✦ En su **segundo agravio** sostiene que en la resolución reclamada operó una excepción a la regla general de acceso a la información del interés de la quejosa, pues las averiguaciones previas sobre casos de desapariciones cometidas en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado en los años setentas y ochentas, resulta una información de carácter confidencial, toda vez que **"se trata de datos personales, como lo es conocer que determinadas personas fueron víctimas de delitos, aunado a que su divulgación afectaría la intimidad de éstas y sus familias"**.

En esa tesitura, con el pronunciamiento de la Juez *se trastoca el derecho de las víctimas a la confidencialidad de sus datos personales*, pues de la ponderación que realizó, concluyó que por encima del derecho a las víctimas a su identidad, se encuentra el derecho de acceso a la información de la quejosa, concluyendo que tal derecho no es absoluto, sino que admite

una violación grave a derechos humanos, afectan no sólo a la víctima, sino a toda la sociedad -lo que permite el acceso a la información por ser cuestiones de orden público e interés social, aunado a que se encuentran concluidas-; *también lo es que el nombre de las víctimas le reviste la naturaleza de ser información confidencial.*

- ✦ Derivado de lo expuesto, es que de manera fundada y motivada, sin desconocer el derecho a la verdad, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales resolvió que los nombres de las víctimas en cada una de las averiguaciones previas concluidas sobre casos de desapariciones cometidas en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado en los años setentas y ochentas, es información confidencial, con fundamento en el artículo 18, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

En tanto que la **Procuraduría General de la República**, plantea en su escrito de revisión, totalmente, lo siguiente:

- ✦ En su **primer agravio** señala que es ilegal y excesiva la sentencia recurrida, porque aún en el supuesto no concedido de que se actualizara la excepción a la confidencialidad de la información contenida en las averiguaciones previas, ello no es suficiente para autorizar que se difundan y proporcionen los nombres de las víctimas, toda vez que se trata de dos supuestos jurídicos diferentes que se encuentran restringidos de forma distinta.

En efecto, el conocimiento de la verdad no implica

- ✦ En su **segundo agravio** aduce que la parte quejosa en ningún momento solicitó a la Juez que se avocara a calificar la existencia de violaciones graves a los derechos

humanos respecto a las averiguaciones previas solicitadas, sino que únicamente señaló como actos reclamados, la negativa del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales para ordenar a la Procuraduría General de la República el acceso a los nombres de las víctimas en las averiguaciones previas en que se investiguen casos de desaparición en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado de los años setentas y ochentas.

Por otra parte, la Juez de Distrito carece de competencia para pronunciarse de la existencia de violaciones graves a los derechos humanos ya que no hay precepto constitucional o legal que le otorgue dicha facultad.

- ✦ En su **tercer agravio** sostiene que la fracción V del artículo 13 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, tiene entre uno de sus objetivos proteger la información cuya difusión pueda poner en riesgo la persecución y prevención de los delitos, es decir, dicha fracción pretende evitar que la difusión de la información que se clasifica impida u obstruya las acciones o medidas que instrumenta el Estado Mexicano para evitar la comisión de delitos o bien, las atribuciones que ejerce el Ministerio Público durante la averiguación previa y ante los

impedir u obstruir las acciones o medidas implementadas para evitar la comisión de los delitos o bien, las atribuciones y diligencias que lleva a cabo el Ministerio Público con el objeto de evitar que su difusión tenga como consecuencia la evasión de la justicia por parte de los delincuentes.

- ✦ De lo anterior se concluye que la averiguación previa debe ser considerada como reservada, con independencia del estado en que se encuentre, hasta por el periodo que se haya establecido para su reserva, el cual no podrá ser superior a doce años, salvo que el Instituto autorice su ampliación, previa petición que realice esta Institución, sin perjuicio de salvaguardar los datos personales de carácter confidencial que contenga.
- ✦ En su **cuarto agravio** señala que si negó el acto que le fue reclamado por la quejosa, sustentando dicha negativa en el hecho de que a la fecha de rendición del informe justificado se había emitido respuesta a la quejosa, de manera acorde con los lineamientos determinados para esta autoridad por parte del Instituto responsable en la resolución del RDA \*\*\*\*\*, resulta indebido que la Juez no obstante la negación del acto reclamado, indebidamente lo haya tenido por cierto.

**CUARTO. Estudio.** De la relatoría de antecedentes antes elaborada, se aprecia que la litis en el presente recurso de revisión en amparo indirecto, estriba en determinar:

(1) Si los jueces federales al resolver sobre la constitucionalidad



(2) En caso de que los juzgadores puedan reclasificar tal información, dilucidar si en las averiguaciones previas que se relacionen con la probable comisión de actos delictivos que constituyan violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad, debe aplicarse el principio de máxima publicidad de la información -incluidos los nombres de las víctimas- al relacionarse con cuestiones de orden público e interés social que impactan a la sociedad en su conjunto -y, por ende, si se actualiza la excepción prevista en el último párrafo del artículo 14 de la abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental-.

En ese contexto, para facilitar el estudio de la presente revisión, se procede a examinar, primeramente, lo relativo a la facultad de los juzgadores federales para revisar la regularidad constitucional de las resoluciones emitidas por el citado Instituto y, posteriormente, se analizará lo relativo a la publicidad de las investigaciones relacionadas con violaciones graves a los derechos humanos o con delitos de lesa humanidad.

**1. La facultad de los juzgadores para revisar la regularidad constitucional de las resoluciones emitidas por los Institutos de transparencia.** Como se ha expuesto, el Instituto recurrente aduce, sustancialmente, que la Juez de Distrito, al resolver sobre la regularidad constitucional reclamada en el presente juicio, debía de adoptar los criterios de clasificación de la información que realizó el propio Instituto al emitir su resolución reclamada, por ser el órgano al

que al resolver el amparo en revisión **\*\*\*\*\***, esta Segunda Sala determinó, en lo que interesa, lo siguiente:

- ✦ En principio, sostuvo que cuando los tribunales constitucionales del Poder Judicial de la Federación resuelvan juicios de amparo que versen sobre los derechos al acceso a la información o a la protección de datos personales **"no están obligados a limitar su análisis a la interpretación que haga el IFAI, ahora INAI, acerca de los alcances de esos derechos, las normas generales relativas o los actos de aplicación en la materia"**.

Es así, ya que, por una parte, las resoluciones emitidas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, en su carácter de organismo descentralizado, pueden ser combatidas conforme a las reglas previstas para impugnar en amparo los actos administrativos y, por otra, porque las determinaciones que emita el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, como órgano constitucional autónomo, para efectos del juicio de amparo, son actos formalmente administrativos, aunque no se trate de una dependencia del Ejecutivo Federal. Por lo tanto, su impugnación a través de este juicio constitucional *se rige por las reglas previstas en los artículos 107, fracción IV, de la Constitución Federal y 107 de la Ley de Amparo*.

- ✦ Si bien no pasa inadvertido que conforme al artículo 6, Apartado A, fracción VIII, constitucional, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, es el órgano regulador del Estado Mexicano que tiene encomendada la función de garantizar el cumplimiento del

**autoridad, como el IFAI, ahora INAI- es violatorio de derechos humanos".**

**En este sentido, "conforme a la Constitución, el Poder Judicial de la Federación tiene la atribución de pronunciarse en amparo sobre la constitucionalidad de normas generales, actos u omisiones provenientes de autoridades del Estado Mexicano, aunque se trate del INAI".**

Como se desprende de la anterior ejecutoria, cuando a los órganos del Poder Judicial de la Federación se les plantea el escrutinio en sede constitucional, a través del juicio de amparo, de la impugnación de alguna norma general, acto u omisión de los referidos Institutos de transparencia, deben analizar el asunto sometido a su potestad de conformidad con la propia Constitución y los tratados internacionales de la materia; de ahí que **"los órganos del Poder Judicial de la Federación, en su carácter de jueces constitucionales, no están constreñidos a tener alguna deferencia especial en relación con los actos, normas, omisiones o interpretaciones que efectúe el INAI, pues su parámetro de análisis lo constituye el marco constitucional general de protección de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales aplicables".**

Habida cuenta que lo anterior no implica que los jueces y tribunales federales se sustituyan en las funciones del órgano garante del derecho al acceso a la información y protección de datos, sino que simplemente significa el pleno ejercicio de la facultad de efectuar el control de la regularidad constitucional de las normas generales, actos u omisiones de una autoridad del Estado Mexicano, en términos de las

particulares que se sientan agraviados por una determinación o resolución de ese organismo constitucional autónomo puedan acudir a solicitar la protección de la justicia constitucional por la vía del juicio de amparo".

Las anteriores consideraciones fueron plasmadas en la tesis 2a. XIX/2016 (10a.), que se lee bajo el rubro: "**ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. AL RESOLVER LOS JUICIOS DE AMPARO RELACIONADOS CON ESTOS DERECHOS, LOS ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NO ESTÁN OBLIGADOS A LIMITAR SU ANÁLISIS A LA INTERPRETACIÓN REALIZADA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES**".<sup>4</sup>

Atendiendo a lo anteriormente expuesto, resulta inconcuso que los órganos del Poder Judicial de la Federación no están constreñidos a guardar deferencia respecto a las interpretaciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales con relación a los derechos humanos de acceso a la información pública y a la protección de datos personales, pues su parámetro de análisis lo constituye el marco constitucional general en materia de derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales aplicables; de ahí que no asiste la razón al Instituto recurrente, pues la Juez de Distrito se encontraba plenamente facultada para realizar su propio escrutinio respecto de la calificación de la información materia de la resolución reclamada.

**2. La publicidad de las investigaciones relacionadas con violaciones graves a los derechos humanos y delitos de lesa**

---

protección de datos personales, se procede a examinar la regularidad constitucional de la resolución reclamada.

Al respecto, se reitera que en el presente juicio de amparo, el Instituto responsable negó la petición de la quejosa para acceder a los nombres de las ciento treinta y cinco víctimas en las averiguaciones previas concluidas sobre *casos de desapariciones forzadas* de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos en los años setentas y ochentas; sustancialmente, por considerar que dicha información *tiene el carácter de confidencial, al tratarse de datos personales que permitiría conocer qué personas fueron víctimas de tales delitos, además de que su divulgación afectaría la intimidad de éstas y de sus familias.*

Al emitir la sentencia recurrida, la Juez de Distrito otorgó el amparo solicitado por la promovente de amparo, al considerar, totalmente, que la responsable inadvirtió que de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental -vigente al momento de la emisión de la resolución reclamada-, 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, como lo es, precisamente, el delito de desaparición forzada de personas.

A juicio de esta Segunda Sala, resulta apegada a derecho la sentencia recurrida, pues contrario a lo aducido por el Instituto en sus

---

En materia de derecho a la información pública, la regla general en un Estado democrático de derecho debe ser el acceso y máxima publicidad de la información. Sin embargo, tal regla presenta algunas excepciones, las cuales, por mandato constitucional, *deben estar previstas en leyes en sentido formal y material*.

Una de estas excepciones es el caso de las averiguaciones previas, cuyo contenido debe considerarse como estrictamente reservado, en términos de lo dispuesto por los artículos 13, fracción V y 14, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental -vigente al momento de la emisión de los actos reclamados- que señalaban, respectivamente, lo siguiente:

**"Artículo 13.** 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".

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

[...]

**III. Las averiguaciones previas".**

Ahora bien, esta limitante tampoco puede considerarse como absoluta y presenta, a su vez, una excepción, consistente en que, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

---

En ese sentido, si bien las averiguaciones previas se mantienen reservadas en atención a que la difusión de la información contenida en ellas podría afectar gravemente la persecución de delitos y, con ello, al sistema de impartición de justicia, lo cierto es que la citada ley previó como excepción a ello, aquellos casos extremos en los cuales el delito perseguido es de tal gravedad que *el interés público en mantener la averiguación previa en reserva se ve superado por el interés de la sociedad en su conjunto de conocer todas las diligencias que se estén llevando a cabo para la oportuna investigación, detención, juicio y sanción de los responsables.*

Siendo además importante destacar, que cuando la norma en cita establece que no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad, **no distingue ni hace excepciones respecto a la exclusión del nombre de las víctimas**, sino que presenta una directriz clara e indubitable del acceso a la publicidad de tal información, ante la entidad de las violaciones o delitos implicados que generan un interés de la sociedad para conocer cuál ha sido la conducta estatal respecto a la debida investigación de tales actos.

Al respecto, debe destacarse que en la tesis jurisprudencial **P./J. 54/2008**, intitulada: **"ACCESO A LA INFORMACIÓN. SU NATURALEZA COMO GARANTÍAS INDIVIDUAL Y SOCIAL"**, el Pleno de este Alto Tribunal determinó que el derecho de acceso a la información, tiene un doble

a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho".

En virtud de lo anterior, cobra una especial relevancia la necesidad de permitir el acceso a la información que conste en averiguaciones previas que investiguen hechos que constituyan graves violaciones a derechos humanos o crímenes de lesa humanidad, pues estos supuestos no sólo afectan a las víctimas y ofendidos en forma directa por los hechos antijurídicos, sino que ofenden a toda la sociedad, precisamente por su gravedad y por las repercusiones que implican.

En efecto, como lo ha establecido la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos "para que el Estado satisfaga el deber de garantizar adecuadamente diversos derechos protegidos en la Convención, entre ellos el derecho de acceso a la justicia y el conocimiento y acceso a la verdad, es necesario que cumpla su deber de investigar, juzgar y, en su caso, sancionar y reparar las graves violaciones a los derechos humanos".<sup>5</sup>

Asimismo, ha precisado que "toda persona, incluyendo los familiares de las víctimas de graves violaciones a derechos humanos, tienen el derecho a conocer la verdad, por lo que aquellos y la sociedad toda deben ser informados de lo sucedido".<sup>6</sup>

**2.1. La desaparición forzada como una violación grave a los derechos humanos.** Ahora bien, en la especie, la parte quejosa aduce que es plausible que se publicite los nombres de las víctimas contenidas en las averiguaciones previas que solicita, en tanto que se



Pública Gubernamental -vigente hasta el nueve de mayo de dos mil dieciséis-, en virtud de que tales diligencias investigatorias se relacionan con violaciones graves a derechos humanos, a saber: la desaparición forzada de personas.

Al respecto, resulta pertinente tener en cuenta que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al resolver el caso *Radilla Pacheco Vs. México*, ya precisó que la desaparición forzada de personas constituye una violación grave a los derechos humanos, en virtud de que constituye **"una violación múltiple de varios derechos protegidos por la Convención Americana que coloca a la víctima en un estado de completa indefensión, acarreando otras vulneraciones conexas, siendo particularmente grave cuando forma parte de un patrón sistemático o práctica aplicada o tolerada por el Estado"**. En ese sentido, la desaparición forzada de personas **"implica un craso abandono de los principios esenciales en que se fundamenta el Sistema Interamericano, y su prohibición ha alcanzado carácter de *jus cogens*"**.<sup>7</sup>

En efecto, en el precedente citado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos consideró que la desaparición forzada de la que fue víctima Radilla Pacheco se trataba de una grave violación a derechos humanos en atención a que dicho fenómeno delictivo fue cometido por agentes estatales e implicó la violación intensa a los derechos a la vida, la integridad personal, la libertad y el reconocimiento a la personalidad jurídica de la víctima.<sup>8</sup>

Tomando en cuenta lo anterior, se colige que en tratándose de la

y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de modo que resulta aplicable el principio de máxima publicidad en las investigaciones estatales que se realicen en tal materia, y no así los de reserva o confidencialidad.

Refuerza la conclusión antes señalada el hecho de que tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tal caso, ordenaron que se otorgara a las víctimas acceso al expediente de averiguación previa.

Por cuanto hace a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dicho Tribunal sostuvo en el referido precedente que la averiguación previa no era información reservada, *para lo cual analizó el multicitado artículo 14 de la abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, determinando lo siguiente:*

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

Tomando en cuenta lo anterior, y en aplicación del artículo 29 b) de la Convención Americana, **la Corte considera que debe entenderse que el derecho de las víctimas en este caso a obtener copias de la averiguación previa conducida por la Procuraduría General de la República no está sujeto a reservas de confidencialidad, en tanto que la misma se refiere a la investigación de delitos constitutivos de graves violaciones a los derechos humanos,**

En definitiva, los párrafos transcritos reconocen explícitamente que la averiguación previa **"no está sujeta a reservas de confidencialidad, en tanto que la misma se refiere a la investigación de delitos constitutivos de graves violaciones a los derechos humanos, como lo es la desaparición forzada"**.

Habida cuenta que la referida interpretación del artículo 14, último párrafo, de la otrora Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, **resulta vinculante para el orden jurídico nacional**, tal y como lo establece la tesis P. III/2013 (10a.) intitulada: **"SENTENCIAS EMITIDAS POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN ASUNTOS DONDE EL ESTADO MEXICANO FUE PARTE. PARA QUE SUS CRITERIOS TENGAN CARÁCTER VINCULANTE NO REQUIEREN SER REITERADOS"**.<sup>10</sup>

Por esta razón, una efectiva garantía del derecho de acceso a la información exige que las personas, por los cauces previstos en la legislación de la materia, *tengan acceso a la averiguación previa, en su integridad, y puedan obtener copias de las actuaciones en las cuales se investiguen hechos que constituyan graves violaciones a derechos humanos.*

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la publicidad de los nombres de las personas que hayan sido víctimas de violaciones tan atroces a los derechos humanos, se presenta como una parte integrante del derecho a la verdad, el cual no sólo se vincula con los familiares de tales víctimas sino con toda persona ya que **"aquellos y la**

---

emprendido para cumplimentar con su **"deber de investigar, juzgar y, en su caso, sancionar y reparar las graves violaciones a los derechos humanos"**.<sup>12</sup>

En efecto, la naturaleza propia de las graves violaciones a los derechos humanos radica en que **"revisten ciertas características que los dotan de una trascendencia social, afectando no sólo a la víctima sino a toda la sociedad, por la intensidad de la ruptura que representan para el orden constitucional"**.

Máxime que, como se ha precisado, cuando el último párrafo del artículo 14 de la abrogada Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, establece que no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad, **no distingue ni hace excepciones respecto a la exclusión del nombre de las víctimas**, sino que presenta una directriz clara e indubitable del acceso a la publicidad de tal información, ante la entidad de las violaciones o delitos implicados que generan un interés de la sociedad para conocer cuál ha sido la conducta estatal respecto a la debida investigación de tales actos.

En ese sentido, es dable concluir que en tratándose de las investigaciones relacionadas con las violaciones graves a los derechos humanos, como lo es en el caso de las desapariciones forzadas, debe de regir en todo momento el principio de máxima publicidad, y no así los de reserva o confidencialidad, en tanto que existe un interés preponderante de la sociedad, en su conjunto, de conocer la verdad de lo sucedido; de ahí que resulte inconstitucional la resolución

**publicidad de los nombres de las víctimas** -que desde luego integra la averiguación previa que debe ser publicada-, en donde el derecho a la verdad y el interés social en conocer las actuaciones del Estado respecto de su deber de investigar tales delitos, permite incluso, que se dé a conocer tal información personal.

En efecto, esta Segunda Sala **no puede soslayar la importancia de hacer que las víctimas sean visibles**. En esa inteligencia, la función social que deriva de la publicidad de los nombres de las víctimas que figuran a las averiguaciones previas que se refieran a violaciones graves a los derechos humanos -como lo son los nombres de las víctimas-, radica en despertar la conciencia tanto de la autoridad, como de las personas en general, sobre la necesidad de evitar la repetición de hechos lesivos como los ocurridos en tales casos y conservar viva la memoria de la víctima.<sup>13</sup>

Tal función social se vería gravemente demeritada **si el principio de máxima publicidad de las investigaciones relacionadas con graves violaciones a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad, se limitara o restringiera al simple acceso al número de expediente, pues como se ha precisado, existe un deber social y estatal de no olvidar a las víctimas**.

**El trasladar una mera cifra estadística** -o número de expediente- por un “nombre o rostro” implica **adquirir verdadera conciencia del problema en cuestión y dignifica al ser humano**; es darle un lugar decoroso a la memoria de aquellas personas que fueron

---

autoridades cumplimenten con su deber de investigar, juzgar y, en su caso, sancionar y reparar tales violaciones a los derechos humanos, de ahí que es necesario y justo que los gobernantes y gobernados tengan presentes los nombres de las víctimas de tales hechos.

El Estado *cuenta con la obligación de reconocer la deuda que tiene con las víctimas*. La necesidad de que se recuerde la magnitud del hecho victimizante cometido, la gravedad de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características de tales hechos, constituye no sólo un elemento esencial del derecho a la verdad y a la información, sino en un sentido, coadyuva a la adecuada protección de los derechos de las víctimas, en que no sean olvidadas.

Atendiendo a las anteriores consideraciones, esta Segunda Sala colige que el principio de máxima publicidad de las averiguaciones previas, debe incluir los nombres de las víctimas, pues sólo de esta manera se cumplimenta con la exigencia social de que se dé una apertura completa al derecho a la verdad, al tiempo que permite conservar viva la memoria de la víctima y que se dignifique a las personas que fueron objeto de violaciones graves a los derechos humanos, es decir, que no se reduzcan a una mera cifra estadística o número de expediente.

Consecuentemente, tal y como lo determinó la Juez de Distrito en la sentencia recurrida, debe otorgarse el amparo a la parte quejosa para el efecto de que las autoridades responsables proporcionen los nombres de cada una de las víctimas relacionadas con las averiguaciones previas concluidas sobre casos de desapariciones

**2.2. Análisis del cuarto agravio de la Procuraduría General de la República.** En su cuarto motivo de disenso, la referida autoridad señala que la Juez de Distrito no debió tener por cierto el acto que se le reclama en el presente juicio, toda vez que inadvertió que mediante oficios \*\*\*\*\* -de dieciocho de febrero de dos mil quince- y \*\*\*\*\* -de treinta de junio de dos mil quince-, se formuló respuesta a la quejosa, de manera fundada y motivada, respecto de las razones por las que no es dable atender a su petición de acceder a la información relativa a los nombres de las víctimas de las averiguaciones previas concluidas sobre casos de desapariciones cometidas contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado en los años setentas y ochentas.

Máxime que el oficio \*\*\*\*\* -de treinta de junio de dos mil quince-, se emitió en estricto cumplimiento a la resolución dictada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales en el RDA \*\*\*\*\*; de ahí que únicamente se atendió a los razonamientos emitidos por el órgano constitucional en materia de transparencia, respecto a la imposibilidad de publicitar los nombres de las aludidas víctimas.

A juicio de esta Segunda Sala resulta **ineficaz** el referido motivo de disenso, pues como se ha establecido, al confirmarse el amparo solicitado por la parte quejosa, la consecuencia necesaria es que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, deje sin efectos la resolución de

nombres de las víctimas de cada una de las averiguaciones previas concluidas sobre casos de desapariciones forzadas cometidas en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos en los años setentas y ochentas, así como la restante información que fue motivo de la referida petición, -dentro de la que se encuentra, entre otra cuestiones, las fechas de inicio y conclusión de las referidas averiguaciones previas, así como los números de dichas averiguaciones en que se decretó la reserva por falta de información-.

De ahí que a nada práctico conduciría examinar el agravio formulado por la citada Procuraduría, pues a virtud de la conclusión alcanzada, tal autoridad deberá acatar la nueva resolución del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, respecto a la solicitud formulada por la quejosa, en los términos precisados en la presente ejecutoria.

**QUINTO. Decisión.** En atención a lo anteriormente señalado, lo procedente es **modificar** la sentencia recurrida y **conceder el amparo y la protección Justicia Federal** a la parte quejosa, contra los actos reclamados, para el efecto de que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, deje sin efectos la resolución de trece de mayo de dos mil quince, dictada en el recurso de revisión RDA **\*\*\*\*\*** y en su lugar dicte otra, en la que reitere las consideraciones que no fueron materia de este juicio de amparo y ordene a la Procuraduría General de la República, entregar la información solicitada por **\*\*\*\*\***, *autorizando la difusión de los nombres de las víctimas de cada una de las*



Por lo que se refiere a la adhesión al recurso de revisión principal, debe declararse sin materia, toda vez que en términos de lo previsto en el artículo 82 de la Ley de Amparo, la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste, de manera que si la revisión principal resultó infundada, la adhesiva debe declararse sin materia.

Sirve de apoyo la jurisprudencia 2a./J.166/2007 que establece lo siguiente:

**"REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA. El artículo 83, fracción IV, de la Ley de Amparo prevé la procedencia del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas por los Jueces de Distrito, y en su último párrafo establece que en todos los casos a que se refiere ese precepto, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión principal. Ahora bien, si se toma en cuenta que el recurso de revisión adhesiva carece de autonomía, al señalar el párrafo indicado que la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste, es evidente que si la revisión principal resulta infundada, aquél debe declararse sin materia, por su naturaleza accesoria".<sup>14</sup>**

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**PRIMERO.** En la materia del recurso, se **modifica** la sentencia recurrida.

**SEGUNDO.** La Justicia de la Unión **ampara y protege** a la parte quejosa, contra las autoridades y actos reclamados precisados en el Primer Resultando de la presente ejecutoria, para los efectos

**Notifíquese**; con testimonio de esta resolución vuelvan los autos a su lugar de origen y en su oportunidad archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas y Presidente Eduardo Medina Mora I. La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra.

Firman los Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario de Acuerdos que autoriza y da fe.

**PRESIDENTE DE LA SEGUNDA SALA**

**MINISTRO EDUARDO MEDINA MORA I.**

**PONENTE**

**MINISTRO ALBERTO PÉREZ DAYÁN**

**SECRETARIO DE ACUERDOS  
DE LA SEGUNDA SALA**

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9º del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

**IMA/pbg**