



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Maestría en Derecho

Facultad de Derecho

Derecho de acceso a la información

**EL ESTUDIO DE LA RESERVA EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN
TRATÁNDOSE DE VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS Y
CASOS DE CORRUPCIÓN**

TESIS

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA:

GABRIEL ESPINOZA IBARRA

TUTORA:

DRA. MARÍA DE LOS ÁNGELES GUZMÁN GARCÍA, UNAM

COMITÉ SINODAL

DRA. ANA JOSEFINA BELLO JIMÉNEZ, Tecnológico Nacional de
México Tecnológico Nacional de México Campus Poza Rica

DRA. ANA YADIRA ALARCÓN MÁRQUEZ, UNAM

DR. JULIO CÉSAR BONILLA GUTIÉRREZ, UNAM

DRA. SOCORRO APREZA SALGADO, UNAM

CD. MX. FEBRERO 2024



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, febrero 2024.

Agradecimientos

A mi esposa, Karla Lizeth Sánchez Domínguez por su invaluable apoyo a lo largo de la maestría y para concluir este trabajo de investigación.

A mi madre, Ana María del Carmen, por sus consejos en el posgrado.

A mi tutora, Dra. María de los Ángeles Guzmán, por orientarme y guiarme en el proceso de la tesis.

Al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales por promover acciones de profesionalización.

A las profesoras y los profesores que durante este programa compartieron su tiempo y conocimientos con el alumnado.

Índice

Introducción	5
Glosario	12
CAPITULO I. Marco teórico — conceptual	13
a) Elementos teóricos	13
b) Elementos conceptuales	25
Del derecho de acceso a la información en su vertiente doctrinaria	25
Derecho de acceso a la información en su vertiente normativa	28
Principio de máxima publicidad.....	38
Información confidencial	42
Reserva de la información.....	44
Excepciones a la clasificación de la información.....	51
Combate a la corrupción en su vertiente conceptual.....	56
Combate a la corrupción en su vertiente normativa	62
Violaciones graves a derechos humanos	70
Primeros apuntes derivados del marco teórico conceptual.....	81
Capítulo 2 Estudio en sentido estricto sobre las excepciones	82
La facultad de investigación en materia de violaciones a derechos humanos.....	82
Los amparos en revisión 661/2014 y 453/2015.....	89
El recurso de revisión RDA 5151/14 emitido por el entonces IFAI	95
Excepción a la reserva en casos de corrupción	100
El Sistema Nacional Anticorrupción y la Fiscalía Especializada en materia de combate a la Corrupción.....	107
Capítulo 3 — Resoluciones del INAI relativas a violaciones graves de derechos humanos y casos de corrupción	114
a) Resoluciones en las que se actualiza la excepción a la reserva por casos de corrupción.....	118

b) Resoluciones en las que se actualiza la excepción a la reserva por casos de violaciones graves a derechos humanos	128
c) Resoluciones en las que no se actualiza la excepción a la reserva por casos de violaciones graves a derechos humanos.....	142
d) Resoluciones en las que no se actualiza la excepción a la reserva por casos de corrupción...	152
Capítulo 4 Consideraciones a manera de conclusión	160
Propuesta de remedio jurídico.....	168
Primer remedio jurídico: lineamientos en la materia.	171
Propuesta de adición a los Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas.....	173
Segunda propuesta de remedio jurídico: mecanismos de coordinación.....	176
Conclusiones	181
Fuentes de consulta	187
Bibliografía	187
Legisgrafía.....	191
Convenios o Tratados Internacionales	193
Tesis jurisdiccionales y precedentes	193
Sentencias, laudos o resoluciones	193
Otras fuentes, informes institucionales, entre otros.	195

Introducción

El presente trabajo tiene por objeto estudiar los elementos en torno a la acreditación de la excepción a la reserva de la información tratándose de casos de violaciones graves a derechos humanos así como de casos de corrupción.

A este respecto, es dable el precisar que el derecho sobre el cual se centra nuestro estudio el derecho de acceso a la información, siendo este un derecho humano el cual tiene sustento en el artículo 6, apartado A de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM o Constitución). En sentido, sin entrar de fondo al análisis de su contenido, pues ello será realizado a lo largo del presente trabajo, es necesario mencionar que este derecho se reglamenta a través de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), la cual constriñe u obliga a las autoridades de los tres órdenes de gobierno, así como a 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.

Adicionalmente, no es ocioso mencionar que, al ser el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) el organismo garante competente para salvaguardar sobre el derecho de acceso a la información a nivel de la federación es que resulta trascendental abocarnos al estudio de las resoluciones que ha tenido a bien emitir en la materia.

Visto lo anterior, si bien el derecho de acceso a la información se rige por el principio de máxima publicidad previsto en sede constitucional, existen restricciones a este derecho, por un lado se encuentra la reserva a la información, entendida como la limitación temporal de la información y, por otra parte, en lo que refiere a la confidencialidad de los datos en poder de los sujetos obligados.

En consecuencia, tenemos que será el objeto de análisis la excepción a la reserva de la información, pues esta figura, inserta en el marco jurídico en la materia establece que no resulta posible actualizar este supuesto cuando nos encontramos con información relacionada con casos de violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad y en el segundo caso, en relación con actos de corrupción, ambos con fundamento en las fracciones I y II del artículo 115 de la LGTAIP.

En este punto, pareciera que no se desprende una problemática clara sobre las consideraciones para la excepción a la reserva en el contexto del derecho de acceso a la información, sin embargo, para efectos de claridad, resulta necesario traer a colación el precepto de referencia.

A este respecto, de la disposición a la que hicimos referencia (LGTAIP) son dos los supuestos para la excepción a la reserva, por un lado: a) tratándose de violaciones graves a derechos humanos y b) en casos de corrupción. De ahí, se aprecia que la problemática radica en cuestionarnos, no solo qué es corrupción y qué son violaciones graves a derechos humanos,

sino una pregunta previa, cuándo estamos ante un caso que podría considerarse como esta clase de fenómenos.

No obstante, una vez que se analiza el marco jurídico, es decir, la CPEUM y la LGTAIP, no se desprenden elementos normativos para determinar — con claridad — cuándo se está ante un caso de corrupción o bien, por lo que hace a violaciones graves en materia de derechos humanos.

Un tema adicional, pero no menos importante es que consideramos que la corrupción y la violación grave de derechos humanos, resultan ser cuestiones que trastocan severamente a la comunidad política que habitamos. Este interés público en conocer toda la información que circunda en estos fenómenos resulta ser socialmente útil. No obstante, consideramos que un escrutinio estricto es un requisito mínimo por parte de las autoridades en razón de la posible afectación de derechos que implica levantar la restricción temporal de acceso a la información.

Adicionalmente, al desarrollar la investigación preliminar para realizar este estudio no fue posible encontrar una vasta bibliografía que permita estudiar la excepción a la reserva de la información por tratarse, a primera vista, de una situación de este tipo de conductas antijurídicas. Por tanto, el estudio que desarrollamos puede resultar ser una herramienta valiosa para las personas operadoras jurídicas al momento de encontrarse con uno de estos supuestos. No solo eso, sino además, a las personas solicitantes al requerir acceso a la información.

Así, en la ejecución de sus atribuciones, el INAI ha emitido los Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas (en lo sucesivo, Lineamientos de clasificación o LGCDI), con el objeto de acreditar ante qué supuestos se actualizan cuando las autoridades y el Organismo Garante invocan las causales de confidencialidad y reserva de la información previstas en el marco jurídico en materia de acceso a la información.

En consecuencia, de tal problemática que se relaciona con la hipótesis que sostiene este trabajo, es que consideramos existe un vacío que genera una transgresión de certeza jurídica en el ámbito del derecho de acceso a la información, pues dichos elementos permiten un margen de discrecionalidad, lo cual se traduce en una ausencia metodológica en las resoluciones adoptadas por parte de ese Instituto.

A efecto de delimitar la temporalidad, en el problema que nos atañe, es necesario referir que el análisis se centra tanto en la legislación como la jurisprudencia y ejecutorias del Poder Judicial de la Federación posteriores a la entrada en vigor y la aplicación de la LGTAIP. Esto es, posterior al 20 de mayo de 2015, fecha en la cual se publicó el instrumento normativo en el Diario Oficial de la Federación.

Asimismo, es dable el mencionar que la delimitación del ámbito de estudio se centra en abordar las determinaciones emanadas de la Federación. Específicamente, por cuanto hace a los criterios jurídicos que han surgido en esta materia por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, así como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Se hace la precisión de que no se tomaron en consideración los criterios emanados por parte de los organismos garantes en materia de acceso a la información de las 32 entidades federativas del país, en razón que, por cuestiones de economía, no resultaría posible rastrear todos los casos resueltos por estos. Al mismo tiempo, que toda vez que el INAI tiene la atribución para interpretar la LGTAIP conforme al artículo 41, fracción I de ese ordenamiento. Por ende, derivado de su relevancia, es que se ha tomado a las resoluciones de ese Organismo como objeto de estudio principal.

Esto es así en razón de que los criterios jurídicos han venido determinados principalmente, en lo que hace al objeto de estudio, por parte de las instancias del orden federal. Por ende, este estudio será delimitado a la normativa que parte de la LGTAIP y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información (LFTAIP), ordenamientos que, a la fecha del presente estudio se encuentran vigentes y sobre los cuales se sustentaron las determinaciones emitidas por parte del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Bajo esta tesitura, es importante resaltar que la hipótesis central que sostiene este documento consiste en que se advierte una posible indeterminación en el derecho respecto de los presupuestos que permiten exceptuar de la reserva al derecho de acceso a la información tratándose de las resoluciones emitidas por parte del organismo garante en la materia. Tal discrecionalidad, se traduce a su vez en falta de certeza jurídica para las partes al no tener un parámetro congruente cuando se analizan estas cuestiones ante el INAI. Se dice así en razón de que, al desarrollar el presente estudio, previo a comprobar la hipótesis que sustenta nuestro

análisis, se advertía a primera vista que no existe una metodología específica que dé cuenta de la forma en que se abordan los casos en materia de excepción a la reserva de la información.

Un objetivo secundario de este trabajo es tratar de arrojar luz respecto la propuesta de criterios, derivado de la consideración sobre la falta de congruencia metodológica en torno a la excepción a la reserva del derecho de acceso a la información. Por ende, esta finalidad secundaria radica en proponer que se eleve la excepción de la reserva a rango constitucional y, a manera de una vía secundaria, desarrollar una propuesta de criterios que restrinjan el margen de discrecionalidad al momento de abordar esta clase de casos.

Asimismo, con el fin de establecer el proceso metodológico que adoptamos, se emplea el método deductivo, el cual se sustenta en la relación lógica al desarrollar analíticamente, de manera general a lo particular, cada uno de los apartados que estructuran al desarrollo de la presente investigación con el fin de establecer que el supuesto general, inicialmente planteado, se ajusta a las causales que el objeto de estudio en su limitación espacio temporal representa. Es decir, se verificará que el objeto de estudio se sujete a los condicionantes que dieron origen a los supuestos con el fin de brindar validez o descartar la hipótesis expuesta.

A partir de lo anterior, en el primer capítulo abordaremos el marco teórico y conceptual de nuestro estudio. Por una parte, el asidero jurídico tendrá por objeto el sentar los elementos de la discrecionalidad jurídica como punto de partida, aportando definiciones sobre qué es lo que en este estudio se comprende por este fenómeno. En segundo orden, por lo que hace a los conceptos, habremos de hacer referencia en el que tomaremos como referencia los elementos que son comunes respecto de la excepción a la reserva en materia de acceso a la información. Ambos aspectos resultarán importantes con la finalidad de aclarar la postura

que este trabajo adopta como propias para un aspecto muy particular en materia de acceso a la información.

En el capítulo segundo, con el objeto de tener un contexto jurídico robusto, habremos de rastrear los orígenes de la facultad de investigación en materia de violaciones graves en materia de derechos humanos y por cuanto hace a la corrupción al tiempo que se analizan las resoluciones emitidas por el Poder Judicial de la Federación en la materia.

En el capítulo tercero, nos abocaremos a analizar las resoluciones emitidas por parte del INAI. Para tales efectos, se estudiarán tanto resoluciones donde se ha exceptuado de la reserva de la información así como en aquellos casos donde tal cuestión ha sido omitida o se ha confirmado la negativa de acceso a la información. Esto nos permitirá confirmar o descartar la hipótesis propuesta y con ello afirmar o negar si existe consistencia en los criterios jurídicos que sustentan sus resoluciones.

En el capítulo cuarto, con base en las resoluciones objeto de estudio, propondremos criterios sobre la excepción a la reserva con la finalidad de ceñirnos a los patrones comunes en la materia, al tiempo que se procurará acotar la discrecionalidad sobre estos casos. Finalmente, las conclusiones habrán de dar cuenta de los elementos advertidos en el desarrollo del presente trabajo.

Finalmente, cabe precisar que el presente estudio se efectúa bajo las directrices de los Estándares para la integración de los trabajos de investigación de la Facultad de Derecho¹.

Glosario

ASF - Auditoría Superior de la Federación

CPF - Código Penal Federal

CIDH - Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CNDH - Comisión Nacional de Derechos Humanos

CADH Convención Americana sobre Derechos Humanos

CNUCC - Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

CoIDH - Corte Interamericana de Derechos Humanos

FECC - Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción

FGR - Fiscalía General de la República

INAI - Instituto Federal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

INAI - Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales

LFTAIP - Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública

LFTAIPG - Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

LGCDI - Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas

LGRA - Ley General de Responsabilidades Administrativas

LGTAIP - Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública

PGR - Procuraduría General de la República

SNA - Sistema Nacional Anticorrupción

SNT - Sistema Nacional de Transparencia

¹ Estándares para la integración de los trabajos de investigación, Facultad de Derecho, 2023, pp. 1-81, [en línea] http://www.posgrado.derecho.unam.mx/manual/EstandaresParaLaIntegracionDeLosTrabajosDeInvestigacion.EticaAcademicaYaparatoCriticoEnElPosgradoEnDerecho2023_07_06.pdf, [consulta de 12 de julio 2023]

CAPITULO I. Marco teórico — conceptual

En el presente capítulo desplegaremos las consideraciones teóricas y conceptuales que circunscriben a nuestro objeto de estudio. La necesidad del presente apartado radica en sentar bases mínimas de trato del tema en estudio y con ello hacer referencia al estado del arte en la materia previo a entrar al análisis sobre el análisis de criterios judiciales y resoluciones. Por ende, desarrollaremos los conceptos sobre discrecionalidad judicial y posteriormente los conceptos que circundan a la excepción a la reserva en materia de acceso a la información.

a) Elementos teóricos

El problema de la vaguedad en el derecho y la discrecionalidad judicial resulta ser un objeto de estudio común a esta disciplina social. Las categorías indeterminadas, la definición de determinadas normas o bien, el entender al derecho más allá de lo puramente normativo tratando de comprender sus alcances en tanto una extensión lingüística, son algunos de los elementos que rodean a esta cuestión.

El punto central es la cuestión del derecho como un elemento para organizar la vida pública y la capacidad que puede tener el texto en el que se inscriben los elementos jurídicos para modular y, en cierta medida, predecir la conducta humana. Sin embargo, al ser la existencia y la conducta tan variada, resulta por tanto, imposible a la esfera jurídica el que en ella se contenga la tipología que a todas las actividades que la acción humana le sean posibles.

En otras palabras, la acción humana es tan variable que resultaría prácticamente imposible el reducir el derecho a una ciencia que regule cada una de las conductas posibles. No solo eso.

El problema con la discrecionalidad judicial radica en que, además, el presupuesto es que todas las personas entienden una regla determinada de la misma forma. Cuestión que no resulta realista en la medida de las múltiples variables que inciden en la interpretación de las normas jurídicas en la vida social. Así, para algunos autores, en la medida en que las disposiciones legales otorgan márgenes de libertad al juez para adoptar un pronunciamiento, estamos frente a un poder discrecional del magistrado, la discrecionalidad está dada²

En este sentido, en el presente marco teórico tomaremos como base para nuestro estudio el trabajo desarrollado por el jurista inglés Herbert Lionel Adolphus Hart³. El autor de referencia, desarrolló extensamente una visión sobre la concepción del derecho desde una óptica positivista. Es en la obra, El concepto de derecho donde centraremos nuestra atención para recoger lo relativo a la discrecionalidad judicial.

A este respecto, para describir la figura de Hart, Juan Ramón de Páramo, en calidad de biógrafo da cuenta de una descripción del profesor:

Hart representa lo mejor de la tradición universitaria anglosajona, aunque nunca fue conservador ni conformista, sino todo lo contrario: gran parte de las reformas estatutarias progresistas del campus de Oxford se deben a su implacable voluntad de cambio de las instituciones y de las normas discriminatorias. Sus cualidades personales en el trato, su atención amable hacia sus alumnos y su falta de arrogancia ante las críticas le convertían en una persona realmente entrañable, personalidad que no es frecuente encontrar en la Academia. Hart era el profesor de Oxford de toga envejecida en Oxford, existe una verdadera competición por quién lleva la toga más deteriorada, de paseo en bicicleta por

² Masciotra, Mario, El poder discrecional de los jueces, Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal, Revista 41, enero-junio 2015, pp. 115-135, pdf: <http://publicacionesicdp.com/index.php/Revistas-icdp/article/view/369> [consulta 09 de julio de 2023].

³ Hart o bien H. L. A. Hart, jurista, filósofo y autor nacido el 18 de julio de 1907 y cuyo fallecimiento aconteció el 19 de diciembre de 1992.

cierto, con el paraguas atravesado en posición horizontal, lo cual le hacía convertirse en una peligrosa amenaza y de vida inmersa en la comunidad universitaria. ¿Quedan profesores con ese talante?⁴

Por lo tanto, en busca de la pauta dictada por Hart, dentro de los parámetros de su teoría se encuentra el problema del lenguaje dentro de los alcances del derecho y también, en lo relativo a la discrecionalidad judicial. Elementos que, tal como será analizado a casos concretos en apartados considerativos posteriores, estas cuestiones cobran relevancia en virtud de la pretensión de certeza jurídica que influye en todo el presente trabajo.

A este respecto, siguiendo a Hart se advierte que en su obra refiere un cierto nivel de indeterminación en el derecho que proviene del lenguaje en sí mismo. Así siguiendo al jurista mencionado:

“No cabe duda de que los tribunales estructuran sus decisiones como para dar la impresión de que ellas son la consecuencia necesaria de reglas predeterminadas cuyo significado es fijo y claro. En casos muy simples esto puede ser así; *pero en la amplia mayoría de los casos ni las leyes ni los precedentes en los que, según se pretende, están contenidas las reglas, permiten un único resultado. En los casos mas importantes hay siempre una lección. El juez tiene que optar entre posibles significados alternativos de las palabras de una ley [...].* Las reglas jurídicas pueden tener un núcleo central de significado indiscutido, y en algunos casos puede ser difícil imaginar un debate acerca del significado de la regla. [...]Sin embargo, todas las reglas poseen una penumbra de incertidumbre”⁵.

[Las cursivas son nuestras]

⁴Mora Sifuentes, Francisco M., H. L. A. Hart: Vida y Contexto filosófico, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho, núm. 13, enero-diciembre de 2019, pp. 273-319, Ciudad de México., recuperado de: <https://www.scielo.org.mx/pdf/paftd/n13/2007-4387-paftd-13-273.pdf>, consulta 09 de julio de 2023].

⁵ Hart, H. L. A. El concepto de derecho. Argentina: Abeledo-Perrot, 1961, p. 106, ISBN 9789502000893

Así, se desprende que este margen de incertidumbre en las pautas e interpretaciones del derecho vienen dados por sus operadores de acuerdo con lo que Hart expone. Es así que, si bien el propio lenguaje crea lagunas de indeterminación dentro de la dinámica de comunicación, esta falta de determinación se despliega al propio derecho, pues sus bases son radicalmente lingüísticas e interpretativas.

Robustece nuestro estudio, además, el enfoque de Mesquida Sampol, al distinguir sobre tipos de discrecionalidad⁶. De esta forma, refiere que no todas las decisiones discrecionales son del mismo tipo. Distingue este autor dos tipos de decisiones: las decisiones tomadas por adjudicación y las tomadas por negociación. Las primeras son aquellas en las que quien toma la decisión se halla en la posición de decidir acerca de un asunto ajeno. El caso paradigmático es el del juez, pero también sería el caso del funcionario que decide acerca de un expediente o el del policía al detener a un sospechoso. Cuando se trata de decisiones tomadas por negociación, el panorama es muy distinto. En este tipo de decisiones son las personas que deciden las que se ven afectadas por la decisión. No obstante, el grado de afectación no es el mismo tratándose de la dinámica de comunicación que puede ser o no subsanada frente al derecho cuyos alcances determinan derechos o bien, podría decirse que crean realidad a partir la forma en la cual se interpreta el lenguaje.

Ahora bien, para Mesquida Sampol al analizar el trabajo jurídico de Neil MacCormick advierte que la discrecionalidad judicial puede acotarse con base en estándares. Estos casos

⁶ Mesquida Sampol. Joan, El concepto de discrecionalidad y su control, Universidad de las Illes Balears, España, 2003, pp. 337-358, [en línea]: <https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/1096>, [consultado el 09 de julio de 2023].

tienen como fondo el dirimir controversias de carácter especulativo (*speculative disagreements*). Para MacCormick lo importante es justificar por qué se cree que la opción elegida es la más correcta. La justificación debe partir de argumentos de carácter consecuencialista y, a partir de ahí, determinar la más correcta de las posibles actos de la decisión. Sin embargo, esta perspectiva no debe olvidar dos factores. En principio, la decisión debe ser consistente y no debe entrar en contradicción con las normas vigentes. En segundo lugar, la decisión debe ser coherente con los principios o analogías que pudieran considerarse de aplicación al caso concreto. Así, las decisiones discrecionales no siempre pueden ser objeto de control jurídico en todos sus aspectos puesto que no siempre son completamente justificables. El control jurídico alcanzaría sin duda las controversias de carácter especulativo, pues su solución puede ser objetivamente hallada⁷.

Siguiendo esta línea de pensamiento, ante la falta de certidumbre en el derecho, debe existir, por tanto, una pauta que le imprima determinada validez a la forma en la cual se crean patrones dentro del ámbito jurídico pues, de otro modo, prevalecería la falta de cohesión o bien, el sistema jurídico no podría unificarse bajo parámetros comunes, ¿cómo resolverlo? Para ello, de nuevo volvemos a Hart.

A este respecto, de acuerdo con el autor de referencia, las cuestiones problemáticas, por tanto, pasa por el ejercicio de la discrecionalidad. Pero, de nuevo, los factores que deben considerarse en esos ejercicios de discrecionalidad relativos a la aplicación de normas, según

⁷ Mesquida Sampol. Joan, op. cit., p. 341.

se nos dice, mediante el uso de los típicos términos «razonable», «conveniente», «justo», «adecuado»⁸.

Ahora bien, Hart señaló los peligros y las ventajas de la discrecionalidad judicial⁹. Entre los primeros mencionó: 1) subjetividad: es injusto que dependa del temperamento del juez; 2) incoherencia: es inadmisibles que se apliquen criterios disímiles para casos iguales, pues se deteriora la seguridad jurídica, y 3) vergüenza judicial: no puede atentarse contra el criterio de la comunidad, los pronunciamientos deben asentarse en el sentido común (como la lógica y la experiencia), habida cuenta que el juez no puede incurrir en el absurdo; es decir, dictar pronunciamientos ilógicos o disparatados. La discrecionalidad judicial irrestricta e ilimitada puede configurar “la tiranía judicial”.

A continuación, Hart esbozó las ventajas de la discrecionalidad judicial, que consisten en: 1) impedir que el tribunal se encuentre limitado a ritos formales; 2) implica que la ley sea interpretada; 3) simplifica los procedimientos al reducir la complejidad de las normas procesales, y 4) entraña ejercicio de la soberanía.

Cuando consideramos el ejercicio de la discrecionalidad en el derecho, estamos considerando su uso por funcionarios que ocupan un cargo de responsabilidad pública. Por tanto, se entiende que si lo que hacen los funcionarios no está estrictamente determinado por reglas específicas, sino que se les deja un margen de elección, elegirán responsablemente en atención a su cargo y no se dejarán llevar por sus preferencias o por el puro capricho, aunque

⁸ Hart, H. L. A, Discrecionalidad, Universidad de Argentina Doxa 34, 2014, número 37, pp. 90-91, [en línea] <https://doxa.ua.es/article/view/2014-n37-discrecionalidad>, [consulta 09 de julio de 2023].

⁹ Masciotra, Mario, op. Cit.

por supuesto puede que el sistema no contemple un recurso en caso de que sí se guíen por sus caprichos personales¹⁰.

Para Hart, cuando existe más de una posibilidad de solución, el juez tiene “discrecionalidad” para escoger una de ellas, pues define ex post facto los derechos y deberes que tienen las partes involucradas en el litigio. La interrogante que se impone es si los jueces tienen algún límite en estos casos de legislaciones excepcionales. Ciertamente podría decirse que se está ante un marco de creación del derecho en la medida que esa indeterminación permite al juez responder a la interrogante, por ejemplo, qué es lo justo en el caso que tiene frente a sí mismo.

En este sentido, el sistema normativo había logrado ser explicado en cuanto a sistema de reglas primarias y secundarias, así como en la manera de poder identificar las reglas jurídicas de cualquiera otra, pero quedaban problemas pendientes que solucionar, entre ellos los relacionados con el lenguaje.

Recordemos que hemos mencionado la textura abierta del lenguaje como un problema al que el derecho tiene que enfrentarse, aún y cuando el derecho en su construcción normativa utilice conceptos técnicos, necesariamente también emplea el lenguaje ordinario, e incluso muchos de los términos son también usados en la moral, lo que puede conducir a equívocos. El problema del lenguaje es solucionado en la praxis mediante la interpretación y la labor

¹⁰ *Ibíd.*

creadora de los jueces en ejercicio de sus facultades discrecionales, claro que éstas no son ilimitadas, están sujetas al conocimiento y pericia del juez, además del uso de las reglas¹¹.

En suma, la idea de discrecionalidad judicial supone que cuando los jueces afirman en sus sentencias que la interpretación que defienden es la correcta de acuerdo con el derecho vigente, están utilizando una figura retórica para encubrir lo que realmente es una decisión discrecional¹². Así, al matizar este argumento podemos afirmar que las personas operadoras jurídicas defienden posturas interpretativas propias más que la afirmación de la respuesta correcta sobre lo que *debe ser* el derecho, sino aquello que *es* ante ellos.

Por otra parte, el ejercicio de potestades legislativas por parte de los jueces, funcionarios designados por vías diferentes a la elección popular, desvirtúa el principio democrático, y significa una ocupación del ámbito de competencia de otros poderes públicos. Asimismo, se viola el principio de legalidad, pues según la descripción de los casos difíciles ofrecido por Hart, dado que no hay normas claras, ninguna de las partes involucradas tiene derechos ni deberes antes de que el juez los establezca ex post facto en la sentencia, lo cual constituye una aplicación retroactiva del derecho, que contraría el principio aludido¹³.

Acorde con lo expuesto, la regla de reconocimiento permite la identificación de reconocimiento de reglas en el sistema a través de criterios que permitan crear criterios de

¹¹ Montero, Alberto, El positivismo incluyente de H. L. A. Hart derecho y moral Estudio introductorio, Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 24. [en línea] <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4063-derecho-y-moral-estudio-introductorio-coleccion-facultad-de-derecho-de-la-unam>, [consulta 09 de julio de 2023].

¹² MASCIOTRA, Mario, op. cit.

¹³ USCANGA BARRADAS, Abril, Teoría Jurídica Contemporánea I, Tirant Lo Blanch, Ciudad de México, 2021, p. 126.

identificación de reglas del sistema y que, a su vez, le confieren validez. De tal suerte, la regla de reconocimiento permite identificar si la misma forma parte del sistema¹⁴.

Con base en lo anterior, advertimos por tanto, que para efectos de disminuir el margen de indeterminación dentro del sistema jurídico resulta necesario adoptar con una regla que confiere – y, en su caso, niega – la validez a determinados preceptos o pautas al sistema jurídico. No obstante, se desprende también que la regla mencionada no se adopta de manera arbitraria sino que proviene de un actor crucial, los jueces u operadores determinan este factor.

A este respecto, vemos que para Hart; sin embargo, la facultad de los jueces no es un poder sin límites sino que este viene determinado por restricciones, por ello es necesario traer a colación la transcripción siguiente:

“Es importante observar que el poder jurídico creador que adscribo a los jueces para regular casos dejados parcialmente no regulados por el derecho es diferente del [que dispone] una legislatura: no sólo porque los poderes del juez están sometidos a muchas restricciones que estrechan sus opciones, restricciones de las cuáles una legislatura podría estar completamente libre, sino porque, toda vez que los poderes del juez son ejercidos únicamente para casos particulares que surgen, no puede usarlos para introducir reformas de gran escala o nuevos códigos. De esta manera, sus poderes son intersticiales y sujetos a muchas limitaciones sustantivas.

Como quiera que sea, habrá cuestiones donde el derecho existente no pueda proporcionar ninguna solución correcta y para resolver casos donde esto es así, el juez tiene que ejercer su poder jurídico creador. Sin embargo, el juez no tiene que hacerlo arbitrariamente: esto es, siempre debe tener alguna razón general que justifique su resolución y debe actuar como un legislador con—ciente lo haría al

¹⁴ Uscanga Barradas, Abril, op. cit. p. 128.

resolver de conformidad con sus propias creencias y valores. Pero, si el juez satisface estas condiciones, está facultado para seguir estándares o razones para pronunciar una resolución que no están dados por el derecho y pueden diferir de estándares o razones seguidos por otros jueces frente a casos difíciles similares.”¹⁵

Así, a partir de la transcripción inserta, extraemos un factor medular para nuestro estudio, ya que el supuesto poder de los jueces, en tanto creador de derecho, es acotado toda vez que delimita a los casos de estudio. En segundo orden, en aquellos casos donde no existe una solución correcta – cuestionando qué sería lo correcto – esta decisión no es arbitraria, sino que se soporta en la razón que justifica la resolución con base en consideraciones plenamente racionales, sustentadas en el derecho. Con ello, se arriba a la determinación sobre un punto intermedio: que no cede la decisión del juez a ser boca del derecho, ni puramente discrecional; sino delimitado a casos límite y concretos en los cuales se delimitan la respuesta sustentada en la esfera jurídica.

Corolario de lo anterior, tenemos que la indeterminación lingüística dentro del sistema jurídico, acorde con lo expuesto por Hart, es remediado a través de las y los jueces, que permiten marcar pautas de validez al reconocimiento o invalidez de determinadas normas, esta regla de reconocimiento genera determinada precisión respecto de conceptos indeterminados, tal como es lo adecuado, lo justo o lo razonable, tal como detalló previamente el autor en cuestión.

¹⁵ HART, H.L.A, Post scriptum al concepto de derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2000, p. 54 [en línea] <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/38/tc.pdf>, [consulta 09 de julio de 2023].

No obstante, esta cuestión, por lo tanto, deviene problemática pues si son las personas operadoras del derecho quienes marcan pautas sobre aspectos indeterminables, la consecuencia, por tanto es que crean derecho, cuestión que fue materia de controversia entre Ronald D. Dworkin y Hart¹⁶. Además, una vez que se llena ese vacío o bien esa indeterminación es subsanada por las y los juzgadores

De lo hasta aquí expuesto, se considera pertinente el hacer referencia al concepto de lagunas jurídicas, con el objeto de enriquecer las categorías análisis que se abordan en el presente trabajo. En este orden de ideas, se dice que resulta imposible el reglamentar cada una de las conductas humanas dentro del marco jurídico, pues no sería más que tratar de prever las condiciones del futuro.

De la misma forma, explica que en literatura jurídica por laguna del derecho se entiende la circunstancia en que en un orden jurídico determinado no existe disposición aplicable a una cuestión jurídica (caso, controversia)¹⁷. En consecuencia, dentro de las definiciones

¹⁶ Sin entrar a fondo en esta controversia, gran parte de las críticas formuladas por parte de Ronald D. Dworkin sobre la teoría de Hart fueron solventadas a través del Post Scriptum de derecho, sobre este aspecto, el último afirma:

“Dworkin hace además la acusación de que la creación judicial del derecho es injusta y la condena como una forma de creación jurídica retroactiva o ex post facto la cual, es cierto, comúnmente es considerada injusta. Pero, la razón para considerar injusta la creación jurídica retroactiva es porque frustra las expectativas justificadas de aquellos que, al actuar, han confiado en la presunción de que las consecuencias jurídicas de sus actos serían determinadas por el estado conocido del derecho establecido en el tiempo de sus actos. Esta objeción, sin embargo, aún si tiene fuerza contra un cambio o desestimación retroactiva de un derecho claramente establecido, parece completamente irrelevante en casos difíciles, puesto que éstos son casos que el derecho ha dejado regulados de forma incompleta y no hay ningún estado conocido de un derecho claramente establecido, como para justificar expectativas.”

¹⁷ Castillo Garrido, Salvador, Lagunas del derecho y el dogma de la plenitud del sistema jurídico, Revista de Instituto de la Judicatura Federal, 2009, p. 39-42, [en línea] https://escuelajudicial.cjf.gob.mx/Sitio2016/include/sections/revista/27/3%20Lagunas%20del%20derecho_Revista%20Judicatura.pdf [consulta 09 de julio de 2023].

encontramos que una laguna del derecho cuando el sistema jurídico carece respecto de cierto caso de toda solución normativa. También, se añade que no tiene sentido hablar de lagunas del derecho si no se hace referencia a un cierto sistema jurídico y a un caso determinado.

Imerio Jorge Catenacci afirma que se presenta una laguna cuando un caso no ha sido previsto por el legislador. La laguna normativa es aquella en que el caso no se haya previsto ni resuelto por las normas vigentes. Es decir, se presenta el caso planteado al inicio de este apartado. Ante la diversidad de conductas posibles ante un determinado supuesto jurídico la norma jurídica no colma las condiciones aplicables al caso. O bien, alude a conceptos cuyo margen es tan general que su subjetividad crea tal indeterminación.

Por tanto, tomando como premisas generales que, dentro del sistema jurídico existe cierta zona de penumbra, estas zonas de oscuridad pueden ser determinadas a través de pautas de validez- De esta forma, esas pautas se materializan a través de criterios judiciales en determinada medida. Pues a través de ellas las personas operadoras del derecho definen, en su concepción y razonamiento, qué es lo justo, qué es lo razonable o lo adecuado.

Consecuencia de lo antes expuesto, el presente trabajo toma como un elemento del sistema jurídico la cuestión de la zona de penumbra, sin embargo, el remedio tiene que venir aparejado de pautas que permitan dar consistencia a determinados criterios.

Es así que el propósito que nos ocupa es crear cierto alcance respecto de elementos que devienen en múltiples interpretaciones, o bien ofrecer elementos mínimos para crear

congruencia respecto de la certeza jurídica, ello, dentro de un espacio en extremo delimitado, la excepción a la reserva en el contexto del derecho de acceso a la información.

b) Elementos conceptuales

A continuación, se analizan categorías jurídicas con el propósito de contextualizar nuestro objeto de estudio. Al respecto, cada uno de los conceptos resultan ser elementos que están ligados de manera intrínseca y a partir de los mismos, se podrá tener un contexto sistemático del tema en estudio.

Del derecho de acceso a la información en su vertiente doctrinaria

En este apartado se plantean los límites normativos y conceptuales del derecho de acceso a la información con el objeto de delimitar el objeto de estudio que nos ocupa en el presente trabajo. Como se verá, el punto de partida es este derecho, en razón que todo el cuerpo normativo se fundamenta en torno al ejercicio del derecho de acceso a la información

En este sentido, desde el aspecto doctrinario, es menester que, para Ernesto Villanueva, por información debe entenderse en un sentido amplio que comprende los procedimientos de acopiar, almacenar, tratar, difundir, recibir, así como los tipos: hechos noticias, datos, opiniones, ideas y sus diversas funciones¹⁸.

A este respecto, advertimos que, si bien para Villanueva comprende procedimientos para acopiar información o bien, recibir datos, lo cierto es que la concepción actual no da cuenta de procedimientos en sí, pues es vasta la forma en la cual las personas captan y difunden

¹⁸ Villanueva, Ernesto, Temas selectos de derecho de la información, IJ, UNAM, 2004, pp. 9-27. [en línea] <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1473-temas-selectos-de-derecho-de-la-informacion>

información. No obstante, aludimos a tal definición pues resultan ser los primeros esbozos al definir el acceso a la información.

Ahora bien, por lo que hace al derecho a la información se define, de nuevo por Villanueva, como un conjunto de elementos que rebasan la idea acotada del derecho de acceso a la información pública, cuando se quiere referir a la prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y otro tipo de informaciones en poder de entidades públicas, con las excepciones en el contexto de una sociedad democrática¹⁹. Como vemos, esta definición aportada por el autor da visos de que el derecho a la información se despliega no solo sobre la información pública en poder de las autoridades, sino además de la capacidad para recibir y difundir información en la sociedad bajo los límites que corresponden a un régimen de democracia deliberativa.

A este respecto, es necesario destacar el valor social del acceso a la información:

La información es hoy para la sociedad un modo de articular y compenetrar a sus integrantes como miembros de la colectividad. Desde esta perspectiva, la información se ha convertido en un elemento imprescindible de progreso y desarrollo de la sociedad, es decir, en una necesidad social. La necesidad social que representa la información se fundamenta, principalmente, en la función social que cumple la información, la cual puede sintetizarse de modo genérico en dos funciones esenciales: servir al derecho a saber y contribuir a la educación de sus integrantes²⁰.

¹⁹ *Ibíd*em, p. 18. [consulta 09 de julio de 2023].

²⁰ Bonet, Jordi, *El derecho a la información en el Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Barcelona, PPU, 1994, p. 29, pdf: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoinc/cont/15/art/art1.htm#N52>, consulta 09 de julio de 2023].

Por su parte, de acuerdo con Rosales García²¹, el derecho a la información tiene tres elementos:

- a) El derecho a atraerse información incluye las facultades de:
 - i) acceso a los archivos, registros y documentos públicos y,
 - ii) la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.
- b) El derecho a informar incluye las i) libertades de expresión y de imprenta y, ii) el de constitución de sociedades y empresas informativas.
- c) El derecho a ser informado incluye las facultades de
 - i) recibir información objetiva y oportuna,
 - ii) la cual debe ser completa, es decir, el derecho a enterarse de todas las noticias y,
 - iii) con carácter universal, o sea, que la información es para todas las personas sin exclusión alguna.

Por su parte, para Desantes Guanter, el derecho de acceso a la información es la ciencia jurídica universal y general que, acotando los fenómenos informativos, les confiere una específica perspectiva jurídica capaz de ordenar la actividad informativa, las situaciones y relaciones jurídico—informativas y sus diversos elementos, al servicio del derecho a la información²².

²¹ Rosales García, Carlos Manuel, La regulación del derecho a la información pública en México, Derecho de acceso a la información pública. Un derecho en construcción. Revista Justicia. Vol. 3 (2012/2013), págs. 113-137. ISSN: 1390-440X – eISSN: 1390-7794, México, p 104, pdf: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4999998.pdf> [consulta: 09 de julio de 2023].

²² Desantes Guanter, José María, Fundamentos del Derecho de la Información, Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorro, 1977 p. 15, pdf: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=111239>, ISBN: 84-7231-341-7 84-7231-340-9.

La facultad de recibir información comporta la posibilidad para todo individuo de recibir libremente información, sin restricciones o trabas injustificadas. La facultad de recepción parece más propia del público, en tanto que las de investigación y difusión parece que se refieren más directamente a los medios de comunicación o a los profesionales de la información. La libertad de recepción comprende el derecho de recibir libremente toda la gama de informaciones y opiniones que puedan darse. La doctrina ve en la facultad de recibir información la contrapartida necesaria a la de difundir²³.

Siguiendo a Sergio López Ayllón, el derecho a la información es el estudio de la libertad informativa. En esa medida, este objeto de estudio es en torno a la recepción, búsqueda y difusión de informaciones. Adicionalmente, respecto de la sistematización de las normas jurídicas que nacen de este derecho²⁴.

Consecuencia de lo anterior, se tiene que el derecho a la información da cuenta de la acción humana para allegarse de documentación e información en general. Por otra parte, por lo que hace al derecho a la información, su objeto comprende al marco jurídico como objeto de estudio, por ello es que a continuación nos referiremos, únicamente al derecho de acceso a la información en su vertiente normativa.

Derecho de acceso a la información en su vertiente normativa

²³ Cendejas Jaúregui, Mariana, El derecho a la información. Delimitación conceptual, pdf: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/15/art/art1.htm#N43>, [consulta: 09 de julio de 2023].

²⁴ López Ayllón, Sergio. “El derecho a la información como derecho fundamental”. Carpizo, J. & Carbonell, M. (eds.), Derecho a la información y derechos humanos .México, UNAM, 2001, p. 173, pdf: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/7/5.pdf>, [consulta: 09 de julio de 2023].

El derecho de acceso a la información es una prerrogativa elevada a nivel de derecho humano y, el cual, se encuentra reconocido expresamente por la CPEUM. En el artículo sexto constitucional se encuentra establecido que toda persona tiene derecho al libre acceso a la información, a buscar, recibir y difundir información e ideas y que el derecho a la información será garantizado por el Estado.

Asimismo, en ese artículo 6 de la CPEUM²⁵ se destacan, a continuación, las bases orgánicas del organismo autónomo en materia de transparencia y datos personales conforme a lo siguiente:

- 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 legislación secundaria.
- Dicho organismo autónomo, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho, es decir, los recursos de revisión.

²⁵ Artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/articulos/6.pdf>, [consulta: 06 de julio de 2023].

- También se destaca que se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.
- 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; por ende, se aprecia que su alcance da cuenta de los tres órdenes de gobierno, los tres poderes de la Unión, organismos autónomos, sindicatos y partidos políticos.
- 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.
- Asimismo, se dispone que la ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

- Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.
- El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley; por ende, se aprecia la naturaleza de su integración colegiada.

De los elementos normativos antes referidos es posible desprender principios básicos en materia de acceso a la información, los cuales se refieren a continuación:

- La obligatoriedad de este derecho a ser observado por parte de todas las autoridades del país, personas morales, físicas y sindicatos, inclusive cuando se trate de recursos públicos o actos de autoridad.
- El principio de máxima publicidad, el cual será abordado más adelante.
- Las limitantes del derecho de acceso a la información por cuanto hacen a la reserva de la información por razones de interés público y seguridad nacional así como la información confidencial.
- Los medios de impugnación en la materia deberán ser expeditos.

- La obligación a documentar y actualizar la información a través de medios electrónicos.
- Que ante la falta de observancia a dichas bases se fijarán sanciones conforme a las leyes en la materia.

Sobre el organismo autónomo garante de este derecho, se le confiere plena autonomía al dar cuenta que es 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.

Asimismo, en congruencia sobre el alcance de este derecho se le dota de autonomía para conocer de los asuntos en materia de acceso a la información y protección de datos personales de los sujetos obligados, así como por lo que hace a conocer de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas.

También, destaca el principio de inatacabilidad de las resoluciones del INAI pues se dispone que las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. Ello, con excepción de los recursos de revisión vinculados con seguridad nacional que podrán ser impugnados por parte del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal.

Bajo estas consideraciones, los límites del derecho de acceso a la información, en armonía con las bases constitucionales, tiene, entre otros bienes jurídicos tutelados, tanto los supuestos de reserva de la información, así como la información confidencial. El primero de los supuestos de clasificación de información el que será abordado a lo largo de nuestro estudio.

Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, ya sea oralmente o por escrito, en forma impresa o artística, o cualquier otro procedimiento de su elección, sin consideración de fronteras. Dicho artículo fue retomado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) para la resolución de un caso en Chile, donde se señaló que el referido artículo protege el derecho de acceso a la información de entidades públicas²⁶.

A este respecto, de la interpretación efectuada por la CoIDH del artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)²⁷ se considera al Estado como el sujeto activo encargado de salvaguardar y garantizar el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, obligándolo a hacer pública toda la información que emane de sus atribuciones y en caso de restringirlo, lo obliga a fundamentar tal determinación.

²⁶ Cejudo, Guillermo (coord.), Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información pública, INAI, 2019, pp. 120-121, pdf: https://transparencia.guanajuato.gob.mx/bibliotecadigital/normatividad/Diccionario_TyAIP.pdf, [consulta: 09 de julio de 2023].

²⁷ No es óbice señalar que la citada Convención fue aprobada por parte de la Cámara de Senadores con fecha 18 de diciembre 1980 y publicado el decreto de su promulgación en el Diario Oficial de la Federación con fecha 22 de noviembre de 1969.

Asimismo, de conformidad con la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), resulta esencial el principio de máxima publicidad o máxima divulgación que “*ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general sometida a estrictas y limitadas excepciones*” El segundo es el de buena fe, el cual obliga a los organismos gubernamentales a interpretar la ley para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, es decir que realicen las acciones necesarias para asegurar la satisfacción del interés general y no defraudar la confianza de los individuos en la gestión estatal²⁸.

Aunado a lo anterior, el derecho a la información es clave en la conformación de una cultura de transparencia de acceso a la información y participación ciudadana, es el derecho de conocer activa o pasivamente las ideas, opiniones, hechos o datos que se producen en la sociedad y que permiten formarse una opinión, lo cual está sujeto a diversos principios: *pro persona*, de universalidad, de interdependencia e indivisibilidad, de progresividad, de interpretación conforme, de máxima publicidad, de no discriminación, de accesibilidad y el principio de rendición de cuentas, transparencia e imperio de la ley²⁹.

El ejercicio de este derecho fomenta la construcción y la participación ciudadana al proporcionar herramientas para el conocimiento de la comunidad que permitan proponer, intervenir y dar seguimiento a proyectos comunitarios, y exigir rendición de cuentas a los

²⁸ El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, marzo 2011, pp. 4-7, pdf: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>, [consulta: 09 de julio de 2023].

²⁹ Soto Gama, Daniel. Derecho de acceso a la información, Comisión Nacional de los derechos Humanos, 2018, <https://www.cndh.org.mx/noticia/derecho-de-acceso-la-informacion>, [consulta: 09 de julio de 2023].

servidores públicos en cuanto a las decisiones que toman en el ejercicio de sus funciones. El derecho de acceso a la información es un derecho humano, por lo que es importante destacar que busca garantizar sin evasivas un derecho fundamental³⁰.

Al respecto, para Carla Huerta, la diferencia entre los derechos humanos y los derechos fundamentales radica en la posibilidad de exigir el respeto de la consecuencia jurídica, lo que hace notorio que la diferencia más que referirse a la estructura de la norma, se encuentra en su efectividad y eficacia, cuestiones dependientes de los medios de protección y defensa de los derechos más que de su estructura. Así, los derechos humanos, conforme a la tradición iusnaturalista, son aquellos que las personas tienen por el simple hecho de serlo, pues son correlativos a su ser, por lo mismo, se califican de inherentes. Los derechos fundamentales son aquellos que se encuentran positivados en el sistema jurídico, de tal forma que su fundamento es la norma jurídica, por lo que su fuente es la voluntad de la autoridad competente para crear dichas normas. Producen efectos jurídicos, ya sean derechos u obligaciones e incluso derechos de acción, y tienen todas las consecuencias jurídicas que el sistema jurídico les atribuya. Existen a partir de su otorgamiento por el sistema jurídico, y son asegurados por los medios de control de su ejercicio que el mismo establece como garantía frente a los abusos por parte de la autoridad³¹.

Aunado a lo anterior, la Declaración Universal en materia de Derechos Humanos reconoce este derecho en la parte final del artículo 19 al establecer que toda persona tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión. Este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Abundando en lo anterior, la CIDH, destaca que el artículo 13 de la CADH no sólo protege el derecho de expresar y difundir ideas y opiniones sino también la libertad y el derecho de “buscar” y “recibir” “informaciones”. Bajo ese tenor, en su Informe sobre Corrupción y

³⁰ *Ibídem*.

³¹ Huerta, Carla, Sobre la distinción entre derechos fundamentales y derechos humanos, Año. 5, no. 14, 2010, Derechos Humanos México, pp. 76-81|pdf:: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28772.pdf>, [consulta: 09 de julio de 2023].

Derechos Humanos³² la CIDH ha destacado que se trata de una herramienta fundamental para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia, permitir el debate público y facilitar acciones ciudadanas para cuestionar, indagar y considerar si se está dando cumplimiento adecuado a las funciones públicas. Tal derecho también se puede ver reflejado en el artículo 10 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC).

También, en el Informe de referencia se establece que, en el contexto del marco jurídico interamericano, el derecho de acceso a la información pública debe implementarse bajo los principios de máxima divulgación y de buena fe³³.

Del primero de estos principios se desprende que: i. Las limitaciones a este derecho deben establecerse en un régimen limitado de excepciones de interpretación restrictiva y que favorezca al derecho de acceso a la información; ii. Cualquier restricción debe ser motivada e implica una carga sobre el Estado para probar las razones que motivan el rechazo y; iii. Las dudas o vacíos legales deben interpretarse en favor del derecho de acceso a la información³⁴.

De tal suerte, la buena fe reviste el marco de actuación de las autoridades administrativas. En esta medida, este principio se relaciona con el de máxima publicidad en el sentido que se parte que los sujetos obligados no ocultan información sino que, por el contrario, favorecen el acceso a la información. Cabe decir que este criterio se encuentra reconocido dentro de

³² Corrupción y derechos humanos, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2019, p. 91. pdf: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>, [consulta: 09 de julio de 2023].

³³ Op. cit., p. 91.

³⁴ Ibídem, p. 94-97.

diversas resoluciones del Poder Judicial de la Federación y resulta ser un elemento toral en materia de acceso a la información.³⁵.

Por lo que hace a este apartado, concluimos que el acceso a la información, es innegablemente, un derecho humano que se reconoce expresamente no solo en la Ley Fundamental que rige nuestra vida jurídica, sino además en diversos instrumentos a nivel internacional, este derecho, en el caso mexicano permite allegarse de información – principalmente – del sector público o bien, por transmisión de recursos o facultades a un tercero.

Toda vez que existe interdependencia entre los derechos humanos, resulta ser un derecho accionante, es decir, faculta al ejercicio de otros derechos que se encuentran reconocidos en nuestro marco jurídico, por ejemplo, a la seguridad social, a la salud, derechos político—electorales, por mencionar algunos.

También, debe decirse que el marco jurídico reconoce restricciones a este derecho, al establecer presupuestos de interés público o seguridad nacional, por lo que resultan aplicables, bajo supuestos muy específicos previstos en la Ley dichas restricciones. Estas

³⁵Tal como lo demuestra la siguiente tesis, que establece:

"BUENA FE, PRINCIPIO DE.-Siendo la buena fe base inspiradora de nuestro derecho, debe serlo, por tanto, del comportamiento de las partes en todas sus relaciones jurídicas y en todos los actos del proceso en que intervengan."

Tesis con número de registro digital 25594, Semanario Judicial de la Federación, instancia Tribunales Colegiados de Circuito, Décima época, materia(s) común, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 17, Abril de 2015, Tomo II, página 1453 [en línea], <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/25594> [consulta: 09 de julio de 2023].

restricciones serán materia de análisis en este capítulo primero, dentro de su apartado específico con la finalidad de ser exhaustivo en su estudio.

Principio de máxima publicidad

Este elemento deviene sumamente relevante para efectos de nuestro estudio, en razón que este principio se encuentra previsto a nivel constitucional. A este respecto, este la máxima publicidad implica que toda la información en posesión de cualquier autoridad, órgano, organismo o entidad federal, estatal o municipal es pública, salvo que encuadre en alguna de las hipótesis de reserva previstas en las disposiciones en materia de acceso a la información³⁶.

Así, siguiendo al Diccionario de Transparencia del INAI, el principio de máxima publicidad tiene tres implicaciones concretas. La primera es que obliga a una interpretación restrictiva de las excepciones en los ámbitos legislativo, administrativo y judicial, es decir, que la construcción y la interpretación deben hacerse de forma restrictiva. La segunda es que toda decisión negativa debe ser motivada y corresponde al Estado la carga de probar que la información no puede ser relevada por afectar un interés jurídicamente protegido en una ley (formal y material). La tercera, que, en caso de duda razonable sobre la reserva o

³⁶ Al respecto, se sugiere a la persona lectora que, si se desea tener mayor claridad en el concepto de referencia se revisen los apartados específicos en el cual se alude a la reserva en materia de acceso a la información. No obstante, una definición mínima sobre las restricciones a la información son las siguientes. Por un lado, la reserva de información que es aquella que se encuentra restringida temporalmente en razón de la afectación que produciría su divulgación. Su fundamento, centralmente, yace en el artículo 113 de la LGTAIP. Por otra parte, la información confidencial es la información relativa a los datos personales. También encuadra la información de los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos. Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales. Su fundamento radica en el artículo 116 de la LGTAIP.

confidencialidad de un documento, deberá privilegiarse su divulgación, en su defecto, generarse una versión pública³⁷.

Consecuentemente, el principio de máxima publicidad es una suerte de carga de la prueba revertida sobre las autoridades, donde se privilegia la publicidad de la información en un caso de duda concreto. Esta premisa del sistema normativo en materia de acceso a la información se estima esencial en la medida que la restricción al acceso es excepcional. Asimismo, se aprecia que ante los sujetos obligados deben justificar la razón por la cual se niega el acceso en caso de que la información deba de protegerse temporalmente por razones de interés público, o bien recaer en algún supuesto de confidencialidad de la información.

A este respecto, para Sergio López Ayllón si entendemos que este principio supone maximizar el uso social de la información dentro de la organización gubernamental implica necesariamente una política pública orientada a este propósito, es decir, a darle sentido, orden y utilidad a la información que maneja el gobierno. A esto es lo que se denomina una política de transparencia. Esta no se limita a proveer el acceso a la información, sino que supone un replanteamiento completo de la manera en que las organizaciones públicas seleccionan, diseñan, implementan, gestionan y evalúan las políticas públicas. La transparencia va así mucho más allá del derecho a la información e implica modificaciones más profundas que el mero cumplimiento formal del acceso a la información. Se trata de una auténtica “revolución

³⁷ CEJUDO, Guillermo (coord.), op. cit, p. 195.

de largo aliento en la manera de ejercer el poder y que, por ello, implica enormes dificultades políticas y técnicas³⁸.

En palabras de Jorge Carpizo, “el derecho a la información en nuestro país no puede ser contemplado únicamente a través de las normas expedidas por nuestro Congreso, sino que además tiene que ser contemplado con aquellas contenidas en los instrumentos internacionales que México ha ratificado”³⁹. Por ende, se estima que en el marco interpretativo de la máxima publicidad apunta al despliegue normativo que integre una consideración amplia en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

El principio de máxima publicidad tiene como consecuencia que haya excepciones claras, precisas y minoritariamente restrictivas. Esto se traduce en que las causales que impiden temporalmente la satisfacción de este derecho deben ser mínimas⁴⁰. Consecuencia de lo anterior, puede verse que la máxima publicidad es un elemento toral para la articulación del derecho de acceso a la información, en razón que se establece una herramienta de interpretación hermenéutica para que, ante casos donde no resulte notoria o evidente la restricción de conferir la información, la orientación de la autoridad se decante por su entrega.

³⁸ López Ayllón, Sergio, La transparencia gubernamental, Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomo 2: Estudios jurídicos, UNAM, p. 285, pdf: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4319/19.pdf>, [consulta: 09 de julio de 2023].

³⁹ Carpizo, Jorge (coord.), “Constitución e información”, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 32

⁴⁰ Kubli-García, Fausto, El principio de máxima publicidad en el régimen constitucional mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 860, pdf: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/35.pdf> [consulta: 09 de julio de 2023].

Se refuerza esta postura al traer a colación que el calificativo de máxima publicidad en la gestión pública que caracteriza al Estado democrático, encuentra su justificación en la comprensión del derecho de acceso a la información pública como un derecho independiente, de corte democrático, que poseen todas las personas, el cual está formado por dos aspectos fundamentales. El primero les permite tener a su disposición una gran parte de la información gubernamental en cumplimiento de sus obligaciones de transparencia. El segundo consiste en poder solicitar información en poder de los órganos del Estado, para así propiciar la participación consciente e informada de la sociedad en la toma de decisiones y favorecer la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos a los ciudadanos⁴¹.

Así, de una lectura atenta al principio en cuestión, se advierte que el mismo no se relaciona con la inexistencia de la información, sino que se presupone que el archivo o documentación lo posee la autoridad que documenta su ámbito de sus atribuciones, sin embargo, a la luz de las restricciones que emanan de la esfera constitucional – esto es, reserva o confidencialidad – resultaría procedente su clasificación.⁴²

Sin embargo, como se ha dicho, en razón que la búsqueda por transparentar la gestión pública es la *ratio legis* de dicho precepto normativo, la máxima publicidad opta, por orientar a las autoridades a que difundan la información que obra en su poder.

⁴¹ Martí Capitanachi,, Luz del Carmen, Comentario a la reforma del artículo 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, Cuest. Const. no.16 Ciudad de México ene./jun. 2007, pp. 500-507, pdf: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932007000100017, [consulta: 09 de julio de 2023].

⁴² Véase la cita a pie de página 36 y el apartado subsecuente.

Información confidencial

En este breve apartado es necesario acotar que, si bien no es el objeto de nuestro análisis el efectuar un estudio extenso de la confidencialidad, ya que nuestro principal elemento de trato es la excepción a la reserva de la información, es necesario aclarar a qué nos referimos al dar cuenta de la figura de la información confidencial. De este modo, la información confidencial, pues en dicho supuesto no existe una restricción temporal, sino que ella se encuentra limitado al consentimiento de la información.

En este sentido, esta es la información relativa a los datos personales y sobre las personas morales. Esta información, a diferencia de la reserva, no tiene temporalidad. De esta forma, su fundamento radica en los artículos 6 y 16, párrafo segundo de la CPEUM. De la misma forma, la legislación secundaria en materia de datos personales se desdobra en la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados (LGPDPPO) y la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares (LFPDPPP).

También encuadra en esta información los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos. Asimismo, será información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.

Así, con base en lo dispuesto en el artículo 68 de la LGTAIP prevé que los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el

consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información de acuerdo a la normatividad aplicable.

Por su parte, el artículo 116 de esta misma LGTAIP, establece que, por cuanto hace a la información confidencial se comprenderá que es aquella que contiene datos personales concernientes a una persona identificada o identificable. La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello.

Esta definición se replica en la LGPDPPSO la cual toma como definición de datos personales como cualquier información concerniente a una persona física identificada o identificable, es decir, se considera que una persona es identificable cuando su identidad pueda determinarse directa o indirectamente a través de cualquier información, ello de conformidad con el artículo 3, fracción IX de este instrumento.

Abundando, con base en el glosario de uno de los organismos garantes del derecho de acceso a la información en las entidades federativas, por información confidencial, es toda información pública protegida que se encuentra en poder de los sujetos obligados, la cual es intransferible e indelegable, relativa a los particulares, que por disposición legal queda prohibido su acceso, distribución, comercialización, publicación y difusión generales de forma permanente, con excepción de las autoridades competentes que, conforme a la ley, tengan acceso a ella, y de los particulares titulares de dicha información. Por ejemplo, la información relativa a los datos personales (domicilio, teléfono, estado de salud, preferencia sexual, ideas políticas, etc)⁴³.

⁴³ Glosario, ITEI, [en línea]: <https://www.itei.org.mx/v4/glosario>, [consulta: 09 de julio de 2023].

Reserva de la información

Sobre este concepto, recordemos, que desde la base constitucional, se establece que toda la información en poder de los sujetos obligados es pública, no obstante el texto constitucional también refiere expresamente que la información sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos que fijen las leyes.

Es decir, se desprende que se remite a la legislación secundaria para tales efectos, es decir, la LGTAIP y la LFTAIP, no obstante, los dos grandes supuestos para su restricción que ello constituye por un lado, el interés público y en segunda instancia, la seguridad nacional.

También, es de resaltar que si bien se advierte que se configura una restricción al acceso a la información, no es menor el señalar que esta limitación resulta ser temporal, es decir, se presentan circunstancias de tiempo, modo y lugar para determinar el plazo en el cual se presentan los diversos supuestos de reserva para limitar la difusión de la información conforme a lo establecido en el artículo 113 de LGTAIP.

Ahora bien, al acudir al texto de la LGTAIP, en su carácter de legislación secundaria del artículo 6, apartado A de la CPEUM, las premisas que se obtienen son las siguientes:

Que la clasificación es el proceso mediante el cual el sujeto obligado determina que la información en su poder actualiza alguno de los supuestos de reserva o confidencialidad (artículo 100).

En los casos en que se niegue el acceso a la información, por actualizarse alguno de los supuestos de clasificación, el Comité de Transparencia⁴⁴ de los sujetos obligados deberán de 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, de conformidad con el artículo 103 de la LGTAIP.

Sobre este aspecto, siguiendo a Romero Espinosa, es importante precisar que toda la información pública es clasificable (o protegible), sin embargo, la diferencia entre los dos grandes tipos de información pública clasificable es la forma en que se lleva a cabo el proceso para llegar a la protección de dicha información, pues tratándose de información pública de naturaleza confidencial, el proceso de clasificación se constriñe a identificar y proteger dicha información, mientras que tratándose de información pública de naturaleza reservada, el proceso de clasificación implica identificar, realiza una prueba de daño y, sólo después de su debida realización, proteger la información pública⁴⁵.

⁴⁴ El Comité de Transparencia es el órgano colegiado encargado de supervisar, vigilar y coordinar los procedimientos derivados del cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia de acceso a la información y protección de datos personales. Es la máxima autoridad en estas materias al interior del sujeto obligado. La disposición que establece su integración se deposita en el artículo 43 de la LGTAIP.

⁴⁵ Romero Espinosa, Salvador, La Debida Clasificación de la Información Pública, La prueba de daño: estructura y aplicación, pp. 13-25, recuperado de: https://www.itei.org.mx/v3/documentos/estudios/debida_clasificacion_de_informacion_digital.pdf, [consulta: 09 de julio de 2023].

Por lo tanto, se aprecia que existen tres momentos en los que se actualiza la clasificación, esto es, se llevará a cabo en el momento en que (artículo 104 de la LGTAIP):

- Se reciba una solicitud de acceso a la información
- Se determine mediante resolución de autoridad competente, o
- Se generen versiones públicas para dar cumplimiento a las obligaciones de transparencia previstas en la Ley

También, el marco normativo establece restricciones para efectos de la reserva, de conformidad con el artículo 108 de la LGTAIP, en razón que los sujetos obligados no podrán emitir acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen Documentos o información como reservada.

La clasificación se podrá establecer de manera parcial o total de acuerdo al contenido de la información del documento y deberá estar acorde con la actualización de los supuestos como información clasificada. En ningún caso se podrán clasificar documentos antes de generar la información. De esta forma, la clasificación de información reservada se realizará conforme a un análisis caso por caso, mediante la aplicación de la prueba de daño.

Ahora bien, con el propósito de aclarar la figura de la prueba de daño, es necesario hacer mención a las disposiciones en la materia. Por lo tanto, es necesario dar cuenta que esta figura el artículo 104 de la LGTAIP prevé, 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.

A este respecto, siguiendo a Mariana Campos, la prueba de daño se trata de un estándar o ponderación realizada para decidir si se reserva o publica cierta información, tras valorar su publicación, en términos del beneficio que representa para el interés público, frente al costo que significaría afectar otros intereses de igual valor. La prueba de daño es una garantía del efectivo acceso a la información y del principio de máxima publicidad, pues somete a un escrutinio estricto la decisión de reservar información que en principio debe ser pública. La prueba de daño acota la discrecionalidad inevitable que existe en la decisión de reservar información y asegura que efectivamente sea excepcional, sujetándola al cumplimiento de ciertos estándares, consistentes en: a) justificar que se trata de alguno de los supuestos en los que la ley permite reservar información ante la posibilidad de afectar intereses valorados por todos, b) demostrar la posible generación del daño o la afectación a ese interés y c) justificar que la afectación es mayor al beneficio obtenido por publicar la información⁴⁶.

En conclusión, siguiendo a Cervantes Pérez, la prueba de daño y, la consiguiente clasificación, en materia de acceso a la información con el propósito de afectar lo menos

⁴⁶ Campos, Mariana, La prueba de daño, Diccionario de transparencia y acceso a la información pública, pp. 269-269, recuperado desde https://transparencia.guanajuato.gob.mx/bibliotecadigital/normatividad/Diccionario_TyAIP.pdf, [consulta: 09 de julio de 2023].

posible los principios que se contemplan en la norma fundamental, específicamente aquellos que convergen en el derecho de acceso a la información. A través de ella es que se protegen principios reconocidos en el parámetro de constitucionalidad, y se dejan de observar normas o actos contrarios a las finalidades de éste⁴⁷.

Así, ya que aludimos a los intereses jurídicos que se tutelan al amparo de la reserva, por lo que hace a los supuestos de clasificación en materia de reserva conforme a la LGTAIP y la LFTAIP, estos se enlistan a continuación para pronta referencia:

- Comprometa la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional y cuente con un propósito genuino y un efecto demostrable.
- Pueda menoscabar la conducción de las negociaciones y relaciones internacionales.
- 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.
- Pueda afectar la efectividad de las medidas adoptadas en relación con las políticas en materia monetaria, cambiaria o del sistema financiero del país.
- Pueda poner en riesgo la estabilidad de las instituciones financieras susceptibles de ser consideradas de riesgo sistémico o del sistema financiero del país, pueda comprometer la seguridad en la provisión de moneda nacional al país, o pueda

⁴⁷ Cervántes Pérez, Benjamín Alejandro, La prueba de daño a la luz del principio de proporcionalidad, 2021, UNAM, pp. 44-46. pdf.: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6448/11.pdf>, [consulta: 09 de julio de 2023].

incrementar el costo de operaciones financieras que realicen los sujetos obligados del sector público federal.

- Pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física.
- Obstruya las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento de las leyes o afecte la recaudación de contribuciones.
- Obstruya la prevención o persecución de los delitos.
- La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.
- Obstruya los procedimientos para fincar responsabilidad a los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa.
- Afecte los derechos del debido proceso.
- Vulnere la conducción de los Expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, en tanto no hayan causado estado.
- Se encuentre contenida dentro de las investigaciones de hechos que la ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público, y
- Las que por disposición expresa de una ley tengan tal carácter, siempre que sean acordes con las bases, principios y disposiciones establecidos en esa Ley y no la contravengan, así como las previstas en tratados internacionales.

Es de advertir que, existen supuestos específicos encaminados a proteger determinados bienes jurídicos que colisionan frente al acceso a la información, es decir, entre ellos se encuentran la seguridad pública y la seguridad nacional, el riesgo de la vida o seguridad de las personas, las actividades de verificación, inspección y auditoría relativas al cumplimiento

de las leyes; el debido proceso o la persecución de los delitos. En esta medida, la restricción temporal del acceso a la información se ciñe a supuestos específicos en los cuales es necesario acreditar que efectivamente se surte el supuesto invocado.

Adicionalmente, estos supuestos de reserva no establecen directrices específicas para determinar cuándo se actualizan. Es decir, si bien en la ley se describen los posibles supuestos que pueden acontecer para negar el acceso temporal a la información, no se detallan los requisitos para definir con claridad cuándo se está, por ejemplo, con información relativa a un proceso deliberativo. De esta forma, esta cuestión que fue solventada por parte del INAI y el SNT, al emitir el Acuerdo en la materia⁴⁸.

De tal manera, únicamente para efectos de claridad, se desprende que en el LGCDI se fijaron bases para determinar cuándo se actualiza la reserva para cada uno de los supuestos previstos en la materia, por ejemplo, véase al respecto, cuándo se actualiza el supuesto relativo a la negativa de acceso tratándose de proceso deliberativo. Supuesto recogido en la fracción VII del artículo 113 de la Ley General, el cual se cita para pronta referencia:

Vigésimo séptimo. De conformidad con el artículo 113, fracción VIII de la Ley General, podrá considerarse como información reservada, aquella que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no

⁴⁸ Esto es el ACUERDO del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas (Lineamientos de clasificación o LGCDI), publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de abril de 2016, [en línea] https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5433280&fecha=15/04/2016#gsc.tab=0, [consulta: 09 de julio de 2023].

sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada. Para tal efecto, el sujeto obligado deberá acreditar lo siguiente:

- I. La existencia de un proceso deliberativo en curso, precisando la fecha de inicio;
- II. Que la información consista en opiniones, recomendaciones o puntos de vista de los servidores públicos que participan en el proceso deliberativo;
- III. Que la información se encuentre relacionada, de manera directa, con el proceso deliberativo, y
- IV. Que con su difusión se pueda llegar a interrumpir, menoscabar o inhibir el diseño, negociación, determinación o implementación de los asuntos sometidos a deliberación.

Por ende, de lo transcrito, se advierte que ese Instituto desarrolló cuáles son los elementos a considerar al momento de clasificar información, es decir, que no basta con expresar que se presenta el supuesto previsto en la norma, sino que resulta necesario colmar determinados elementos para abonar en la certeza jurídica de dichos supuestos.

Excepciones a la clasificación de la información

Fijados los elementos estudiados previamente, podemos advertir que el marco normativo en materia de acceso a la información dispone que, por un lado toda la información es pública, donde existen restricciones expresas en las disposiciones reglamentarias para conceder su acceso, así como el que se debe privilegiar el principio de máxima publicidad.

En congruencia con ello, se establece en la LGTAIP y LFTAIP una prohibición expresa a los sujetos obligados para reservar información cuando ésta 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, de conformidad con el artículo 5, primer párrafo de la Ley General en la materia.

Asimismo, de conformidad con el artículo 115 de la LGTAIP se establece cuáles son los supuestos en los cuales no podrá invocarse el carácter de reservado cuando:

- Se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o
- Se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicable

Aquí cabe hacer la acotación que en el artículo 5 LGTAIP, no se haya establecido la excepción tratándose de casos de corrupción. No obstante, ello queda plasmada en el diverso 115 de este ordenamiento. Ambos supuestos, es decir, el relativo a actos de corrupción y graves violaciones en materia de derechos humanos, serán materia de análisis conforme a los apartados que se desarrollan a continuación.

Sin embargo, es necesario adelantar que el principal dilema que se encuentra vinculado con el tema en estudio es la delimitación de estas excepciones. En ese sentido, tal como lo afirma Morales, la aplicación correcta de esta excepción se topa con el dilema sobre la definición. Por ejemplo, para identificar qué es corrupción. Así, esta autora propone que, conforme a los estándares internacionales, que por corrupción se puede comprender como el “abuso de poder

para beneficio propio”. Asimismo, como “un grave impedimento para el Estado de derecho o el desarrollo sostenible” o la “captura de lo público”⁴⁹

Certeza jurídica Este elemento se considera esencial para efecto de dotar de elementos comunes a las personas que forman parte de determinado orden jurídico.

A este respecto, siguiendo la definición del Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional se tiene que la seguridad jurídica significa la estabilidad del ordenamiento jurídico que rige un Estado, la cual debe contener normas que tengan permanencia y que garanticen el equilibrio en las relaciones entre los órganos del Estado y los ciudadanos⁵⁰.

Entre los elementos que componen a la certeza jurídica son los siguientes: a) La certeza jurídica: significa la existencia de un conocimiento seguro, claro y evidente de las normas jurídicas existentes; b) la eficacia del derecho: significa que las normas jurídicas tengan la capacidad de producir un buen efecto, y c) la ausencia de arbitrariedad: significa que al aplicar las normas jurídicas prevalezca la justicia. II. La seguridad jurídica como principio, como valor y como derecho fundamental. a) Como principio. Es un derecho universalmente reconocido y que se entiende como certeza práctica del derecho; b) como valor. Es un valor ético, desde dos vertientes, vinculados al valor de la justicia y al valor de la dignidad personal,

⁴⁹ Morales Canales, Lourdes, Corrupción y acceso a la información, 2021, ITEI, pp. 366-368, [en línea] https://www.itei.org.mx/v3/documentos/estudios/debida_clasificacion_de_informacion_digital.pdf, [consulta: 09 de julio de 2023].

⁵⁰ MAC GREGOR, FERRER, Eduardo Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional, t. II, IJ-UNAM, México, 2014., p 671, pdf: <https://archivos.jurificas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3683/27.pdf>, [consulta: 09 de julio de 2023].

y c) como derecho fundamental. Si bien la seguridad jurídica no es un derecho fundamental, tiene la calidad de derecho humano y, en cada país, de derecho constitucional⁵¹.

Asimismo, se ha considerado a las garantías de seguridad jurídica como el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por la culminación de sus derechos subjetivos⁵².

La certeza jurídica en un sentido estricto significa, en palabras de Aarnio⁵³, que todo ciudadano tiene el derecho a esperar protección jurídica. En un sentido más amplio, la certeza jurídica exige, además, que se evite la arbitrariedad en la decisión y que ésta sea correcta. Es decir, que resulte aceptable desde el punto de vista del sistema de valores dominante en la sociedad.

De acuerdo con Medina Negrete, en relación este principio, una manera general, las garantías de seguridad jurídica implican dos aspectos: a. Limitaciones de procedimiento para la autoridad para afectar la esfera jurídica del gobernado; y b. Derechos subjetivos públicos a favor de los gobernados, en el sentido de que para que sea afectado en su esfera jurídica por

⁵¹ ORTECHO VILLENA, Víctor Julio, Diccionario Jurídico, IIJ, UNAM, 2017, p. 671. pdf: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3633/5.pdf>, [consulta: 09 de julio de 2023].

⁵² BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo”, 7ª edición, Ciudad de México, Porrúa, 2003. p. 199, SBN. 9789700759821.

⁵³ Aarnio, Aulis, Lo racional como razonable, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, p. 26, pdf: <https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/download/1096/1294/1829>, ISBN: 9786124218651, [consulta: 09 de julio de 2023].

los actos de autoridad, ésta deberá cumplir con los requisitos señalados en las normas jurídicas aplicables al caso⁵⁴.

Por su parte, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado respecto de la garantía de seguridad jurídica, al emitir el siguiente criterio jurisprudencial:

“GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.— La garantía de seguridad jurídica prevista en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no debe entenderse en el sentido de que la ley ha de señalar de manera especial y precisa un procedimiento para regular cada una de las relaciones que se entablen entre las autoridades y los particulares, sino que debe contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que explica que existen trámites o relaciones que por su simplicidad o sencillez, no requieren de que la ley pormenore un procedimiento detallado para ejercer el derecho correlativo. Lo anterior corrobora que es innecesario que en todos los supuestos de la ley se deba detallar minuciosamente el procedimiento, cuando éste se encuentra definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad.”

En este sentido, la seguridad jurídica es una institución primordial en todo Estado de Derecho, toda vez que protege el acatamiento o eficacia de las garantías individuales

Adicionalmente, se desprende que ha definido a las garantías de seguridad jurídica como las prescripciones jurídicas que impone el Constituyente a todas las autoridades, en el sentido de

⁵⁴ Medina Negrete, Uriel, El principio de seguridad jurídica en el ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, pp. 1-31, pdf: <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/elprincipiodeseguridadjuridica.pdf>

que éstas deberán cumplir con determinados requisitos, condiciones o procedimientos para afectar válidamente la esfera jurídica de los gobernados⁵⁵.

Por lo tanto, se concluye que todo acto de autoridad debe venir aparejado de certeza jurídica para las y los gobernados. La falta de provisión de esta condición por parte de la autoridad se traduce en una potencial vulneración a su esfera jurídica en tanto que existe un margen de arbitrio que produce incertidumbre y falta de claridad en las reglas de trato.

Combate a la corrupción en su vertiente conceptual

La corrupción es uno de los conceptos que más interés tiene dentro del campo de las ciencias sociales, por cuanto hace a que resulta ser uno de los factores más nocivos para la estabilidad de los sistemas políticos y trascendentales en sus efectos para los regímenes democráticos.

En el presente estudio, se retoman algunos de los conceptos ofrecidos desde las ciencias sociales y, específicamente, los jurídicos, con el objeto de situar esta conducta en la esfera del derecho.

De acuerdo con el académico Mauricio Merino, es importante poner atención en la naturaleza de la corrupción como consecuencia de los mecanismos de captura, que se manifiestan a su vez en tres aspectos fundamentales del ejercicio de gobierno: 1) el acceso a los puestos

⁵⁵ Rojas Caballero, Ariel Alberto. “Las garantías individuales en México”, 2a edición, México, Porrúa, 2013. p. 261, ISBN 9786071657459, 6071657458.

públicos, 2) la toma de decisiones y 3) el uso de los recursos públicos, tanto por su ingreso como por su destino⁵⁶.

En este sentido, mientras se siga creyendo que la corrupción es solo causa de otros males y no consecuencia de problemas previos que hasta ahora no se han resuelto, permanecerá la incapacidad de los ajustes normativos e institucionales para afrontarla⁵⁷.

Si la corrupción no es vista como la consecuencia de un sistema de captura —de puestos, decisiones y presupuestos— sino como un problema de individuos que contradicen valores o quebrantan las reglas, resulta imposible modificar sus causas originales, crear pesos y contrapesos, imprimir inteligencia institucional y comprender que siempre sucede en redes y no de manera aislada. Esta captura por parte de intereses privados es también la negación de lo público, no solo en términos del abuso de dinero y atribuciones, sino en la asignación de los presupuestos, en la selección de las personas que ocupan los puestos, en el diseño de las políticas públicas, en el ejercicio del gasto y, por supuesto, en el uso faccioso de la información pública.

Por otra parte, atendiendo a la definición provista por Transparencia Internacional, se le define como el abuso de un poder otorgado con la finalidad de obtener una ganancia privada.

⁵⁶ Merino, Mauricio, Opacidad y corrupción: las huellas de la captura, Cuadernos de Transparencia, número 26, México, 2018, pp. 18-25, pdf: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/41839?show=full>, [consulta: 09 de julio de 2023].

⁵⁷ *Ibídem*.

Es un concepto controvertido debido a la dificultad para establecer los parámetros de términos como “abuso” o “poder otorgado”⁵⁸.

Ernesto Garzón Valdés, por su parte, provee una definición distinta en la que la persona servidora pública, en calidad de decidir sobre el ejercicio de recursos, está sujeto a deberes institucionales, los cuales son incumplidos o influenciados por medios de amenazas o prestaciones que representan una falta en el sistema normativo relevante. La corrupción es definida como la violación de una obligación por parte de un decisor con objeto de obtener un beneficio personal extra posicional de la persona que lo soborna o a quien extorsiona, a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado, que superan los costos del soborno del pago o servicio extorsionado⁵⁹.

Aunado a ello, para efectos de su análisis, el fenómeno de la corrupción se presenta en escalas⁶⁰:

- Gran escala vs. pequeña escala. Es una forma clásica de discusión sobre la corrupción de acuerdo al grado de importancia o gravedad de la situación. La pequeña escala se asume como intercambios vis a vis entre servidores públicos o empleados de organizaciones que se benefician con pequeñas cantidades de dinero o favores por parte de ciudadanos y clientes en busca de servicios o trámites. La gran corrupción, en cambio, se relaciona con los grandes fraudes llevados a cabo por directivos de

⁵⁸¿Cómo defines corrupción?, TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, [en línea] <https://www.transparency.org/what-is-corruption/>, [consulta: 09 de julio de 2023].

⁵⁹ Garzón Valdés, Ernesto, “Acerca del concepto de corrupción” en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (coordinadores), Poder, derecho y corrupción, México, Siglo XXI, ITAM, UNAM, 2003, ISBN: 9789682324499, 9682324491

⁶⁰ Cejudo, Guillermo, et. al., op. cit., p. 91.

empresas privadas o de robos a gran escala por parte de políticos y servidores públicos de alto nivel. Se asume que los efectos de cada una son distintos, así como la gravedad de los mismos. Sin embargo, es claro que en determinadas circunstancias donde la corrupción se está haciendo o es ya sistémica en una sociedad, ambas pueden estar conectadas e íntimamente relacionadas.

- Individual vs. organizacional. Se le conoce también como “la manzana podrida en el barril” o “el barril podrido de las manzanas”. Vista como un acto de individuos, la corrupción es un cálculo de una persona que sopesa costos y beneficios posibles de un acto indebido. Se asume que puede ser atacada elevando los costos o reduciendo los beneficios esperados. La visión organizacional, en cambio, puede asumir dos cosas diferentes: la primera es que la corrupción puede beneficiar a la organización misma, por lo que el cálculo es de múltiples personas y no de un solo individuo, y la segunda es que las propias reglas y formas de acción organizacional pueden generar corrupción de una manera normalizada y hasta justificada. El concepto de “resbaladilla de la corrupción” surge con la discusión organizacional donde las personas son seleccionadas y socializadas gradualmente en las rutinas y procesos, construyendo redes de sentido sobre el comportamiento organizacional esperado por el grupo o por la organización misma. Las personas pueden caer, por tanto, poco a poco e inadvertidamente (al menos hasta cierto grado), en comportamientos y actos que se consideran normales por el grupo o la organización, pero que, bajo otro parámetro normativo, pueden ser considerados actos de corrupción o que la facilitan. Los procesos de normalización de la corrupción son típicos en los estudios organizacionales.

- Económica vs. social. La visión económica de la corrupción asume que la decisión es un acto de individuos calculadores que sopesan los riesgos reales de ser capturados en un acto indebido respecto de los beneficios. Si estos rebasan los de no hacerlo, entonces los incentivos a actuar corruptamente son más altos. Es racional en ese sentido, en esas circunstancias, para un actor promedio, hacer lo indebido. Siendo la corrupción un acto racional, en este sentido, es indispensable transformar de fondo la estructura de incentivos que permite este cálculo racional de corromperse. Justo en esa transformación de incentivos se concentra esta visión: afectar las instituciones (vistas de una manera muy particular por esta visión como reglas del juego) para hacer más costoso o riesgoso un acto corrupto y más benéfico hacer lo correcto. Justo es aquí donde la visión social de la corrupción entra en debate: la corrupción se da en una relación de intercambio que requiere de una vinculación, así sea temporal, entre corruptor y “víctima” (ese vínculo puede ser de víctima contra victimario).
- Legal vs. cultural. La ventaja de la visión legal de la corrupción es justamente que entra en discusiones más específicas sobre los diferentes tipos de actos concretos que pueden ser clasificados como corrupción. Se pueden precisar los operadores y medidores de cada uno, esto hace evidente que la corrupción es un concepto “paraguas” que engloba distintos actos y que cada uno requiere un tratamiento legal diferente. Esta es una visión crítica, pues cualquier intento de reducir la corrupción, requiere de operativizar los actos con el fin de documentarlos y poderlos corregir o castigar.

- Fraude y corrupción. La comunidad internacional antifraude se ha construido sistemáticamente en los últimos años y ha generando organizaciones, protocolos y diversos instrumentos como la Asociación de Examinadores de Fraude Certificados (ACFE). Esta comunidad asume que la corrupción es un tipo de fraude, entendido como cualquier intento de engañar a fin de obtener un beneficio. La corrupción, en este sentido, es uno de los tres grandes grupos de fraude, siendo los otros, la apropiación indebida de activos y el engaño en estados financieros.

Adicionalmente, la Corte Interamericana señala que, para efectos del pleno ejercicio del derecho de acceso a la información es necesario para crear condiciones de transparencia, rendición de cuentas y un debate “sólido e informado” que prevengan la corrupción. En ese sentido, no es el acceso a la información en sí mismo lo que puede prevenir la corrupción, sino la rendición de cuentas, la transparencia, el debate informado y sólido. Sin embargo, dichas condiciones solo son posibles si hay garantías efectivas para ejercer el derecho de acceso a la información.

En este sentido, el acceso a la información solo será útil para promover la lucha contra la corrupción si el Estado entrega información “oportuna, completa y accesible” y de manera “simple y rápida”, ya que información incompleta y con largos tiempos impide la adecuada rendición de cuentas y el debate calificado⁶¹.

⁶¹ Corrupción y derechos humanos, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, op. cit, p. 94.

A pesar de que existen varias definiciones, es posible identificar ciertas características comunes⁶². Primero, suelen contemplar un marco normativo donde se establecen deberes y obligaciones de las autoridades que sufre una ruptura cuando la persona en cuestión comete el acto corrupto. Segundo, deben existir, al menos, dos actores: el agente corruptor, cuyo objetivo es obtener un beneficio, y el agente corrompido, que desvía su comportamiento del sistema normativo. Tercero, la corrupción tiende a ser un acto realizado en secreto o dentro de un marco de discreción.

Combate a la corrupción en su vertiente normativa

Sin perjuicio a lo anterior de conformidad con lo dispuesto en el *DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción*⁶³, tomando como referencia lo expuesto – en la parte que interesa – respecto de la exposición de motivos se asienta que derivado de las deficiencias en la legislación, la ausencia de reglas, las fallas estructurales, la cultura de no respetar la ley y la impunidad para poder sancionar los hechos de corrupción, nos encontramos con una limitante para que podamos competir con las economías que nuestro país comercia y compite, pero lo más grave aún es el riesgo en el que se coloca a nuestra incipiente democracia. Si la corrupción existe es porque un mercado en el que se puede desarrollar. Existen agentes demandantes y oferentes de corrupción que obtienen ganancias por las transacciones de las

⁶² Ello, conforme a la tipología aportada por parte de Mercedes Carbonell.

Carbonell, Mercedes, “Para entender la corrupción: una aproximación conceptual, Revista de Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, en línea: <https://contralacorrupcion.mx/entender-la-corrupcion/> [consulta: 09 de julio de 2023].

⁶³ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 18 de julio de 2016, [en línea] https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445043&fecha=18/07/2016#gsc.tab=0, [consulta: 09 de julio de 2023].

que participan. Las políticas anticorrupción deben incorporar medidas orientadas a eliminar la oferta de corrupción por parte de las y los servidores públicos y la demanda privada⁶⁴.

A este respecto, en la reforma de referencia se dio cuenta de las conductas penales en materia de corrupción se incorporaron los artículos siguientes, todos ellos dentro del Código Penal Federal (CPF):

- Descripción de persona servidora pública sujeta a las sanciones del código (artículo 212).
- Individualización de las sanciones (artículo 213).
- Delito del ejercicio ilícito de servicio público (artículo 214).
- Abuso de autoridad por parte de personas servidoras públicas (artículo 215).
- Delito de coalición de servidores públicos (artículo 216).
- Delito de uso ilícito de atribuciones y facultades (artículo 217).
- Uso ilícito de atribuciones y facultades por parte de contratistas (artículo 217 Bis).
- Delito de intimidación por parte de servidores públicos (artículo 219).
- Ejercicio abusivo de funciones (artículo 220).
- Tráfico de influencias por parte de particulares (artículo 221).
- Delitos de cohecho (artículo 222).
- Delitos de peculado (artículo 223).
- Enriquecimiento ilícito de personas servidoras públicas (artículo 224).

⁶⁴ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 18 de julio de 2016, p. 274, [en línea]: https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg_prog_leg_LXIII/080_DOEF_18jul16.pdf, [consulta: 11 de julio de 2023].

- Delitos cometidos por parte de personas servidoras públicas (artículo 225).

Adicionalmente, toda vez que la corrupción se pretende combatir con base en conductas cometidas por personas servidoras públicas particulares es necesario hacer mención al contenido de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)⁶⁵:

Así, con el objeto de aportar mayores elementos a nuestro marco conceptual, de acuerdo con lo previsto es necesario retomar para efectos de nuestro estudio como elementos los siguientes⁶⁶:

- Las faltas administrativas no graves de los Servidores Públicos de ese ordenamiento, cuya sanción corresponde a las Secretarías y a los Órganos internos de control (artículo 3, fracción XV).
- Falta administrativa grave: las faltas administrativas de los Servidores Públicos catalogadas como graves en los términos de la LGRA, cuya sanción corresponde al Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas conforme a lo dispuesto en el artículo 3, fracción XVI.

Por lo que hace a las conductas graves descritas en el texto de la LGRA, a continuación, se hace mención a alguna de ellas:

- Cohecho cometido por servidores públicos (artículo 52).
- Peculado (artículo 53).

⁶⁵ Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicidad en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de julio de 2016. [en línea] <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>, [consulta: 11 de julio de 2023].

⁶⁶ Con fundamento en los artículos 2, 3, 10 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).

- Desvío de recursos públicos.
- Utilización indebida de información (artículo 55)
- Abuso de funciones (artículo 57)
- Conflicto de interés (artículo 58)
- Contratación indebida (artículo 59)
- Enriquecimiento oculto u ocultamiento de Conflicto de Interés (artículo 60)
- Simulación jurídica (artículo 60 Bis)
- Encubrimiento (artículo 61)
- Desacato (artículo 63)
- Nepotismo (artículo 63 Bis)
- Obstrucción de la justicia (artículo 64)
- La omisión de enterar las cuotas, aportaciones, cuotas sociales o descuentos ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (artículo 64 Ter)

Con base en los elementos normativos antes descritos, es posible concluir que existen paralelismos entre las conductas descritas en el CPF y la LGRA, tratándose de faltas administrativas graves, para efectos de identificar y perseguir presuntos actos de corrupción. Tan es así que esta cuestión queda evidenciada en que, en ambos casos, se encuentra reconocido el cohecho como una conducta antijurídica realizada por parte de personas servidoras públicas.

Asimismo, a través de la *Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción* (CNUCC) adoptada en la sede de la Organización de las Naciones Unidas en la ciudad de

Nueva York, el 31 de octubre de 2003⁶⁷, y que para México entró en vigor el 14 de diciembre de 2005, señala que se entenderá como persona servidora pública: i) toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo, administrativo o judicial de un Estado parte, ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo; ii) toda otra persona que desempeñe una función pública, incluso para un organismo público o una empresa pública, o que preste un servicio público, según se defina en el derecho interno del Estado parte y se aplique en la esfera pertinente del ordenamiento jurídico de ese Estado parte; iii) toda otra persona definida como “funcionario público” en el derecho interno de un Estado parte.

Asimismo, destacan las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda.

Así, conforme al artículo 10 de la CNUCC, esas medidas podrán incluir, entre otras cosas: a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público; b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción

⁶⁷ Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, Organización de las Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York, 31 de octubre de 2003, [en línea] <https://www.unodc.org/ropan/es/AntiCorruptionARAC/united-nations-convention-against-corruption.html>, [consulta: 11 de julio de 2023].

de decisiones; y c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.

De tal suerte, la CNUCC, en sus artículos 15 al 23, todos ellos contenido en el capítulo VI, se desprenden las conductas que son consideradas actos de corrupción:

- Soborno de funcionarios públicos nacionales
- Soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas
- Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público
- Tráfico de influencias
- Abuso de funciones
- Enriquecimiento ilícito
- Soborno en el sector privado
- Malversación o peculado de bienes en el sector privado
- Blanqueo del producto del delito
- Encubrimiento
- Obstrucción de la justicia
- Responsabilidad de las personas jurídicas
- Participación y tentativa
- Conocimiento, intención y propósito como elementos de un delito

Por su parte, de la *Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC)*, adoptada en la ciudad de Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996⁶⁸, y que para México entró en vigor el día 2 de julio de 1997, se desprende en su apartado relativo a los actos de corrupción:

a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.

b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.

c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero.

d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo y

⁶⁸ Convención Interamericana Contra la Corrupción, adoptada en la ciudad de Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996, [en línea] http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_b-58_contra_corrupcion.pdf, [consulta: 11 de julio de 2023].

e. La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el artículo.

Asimismo, para Bello Jiménez⁶⁹, una constante en los actos de corrupción en el servicio público es el abuso de poder, afectando la democracia al cuestionarse la eficacia normativa y del sistema político, a lo que se suma decisiones al margen de la norma, que se alejan del bien común y causan daños en los intereses colectivos, por ende, cita la resolución I de la CoIDH en la cual en la resolución 1/18 precisa que:

[...] la corrupción es un complejo fenómeno que afecta a los derechos humanos en su integralidad —civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales—, así como al derecho al desarrollo; debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el Estado de Derecho y exacerba la desigualdad.

En suma, el fenómeno de la corrupción puede verse desde la perspectiva jurídica como una serie de conductas perpetradas por parte de personas servidoras públicas con la participación de un particular, persona moral o en su caso, otro servidor público, a través de la malversación de un bien público que es destinado para sus fines personales en vez de ser encausados hacia su orientación pública.

Como corolario de lo anterior, el objeto de este estudio será necesario el analizar si alguna de las conductas antes descritas se verifica de las resoluciones y análisis en el contexto del derecho de acceso a la información.

⁶⁹ Bello Jiménez, Ana Josefina, “Transparencia como herramienta eficaz anticorrupción: caso contrataciones abiertas”, Revista Dignitas, pp. 13-16. en línea: https://www.codhem.org.mx/wp-content/uploads/2022/12/Dignitas_44_02_final_RHMO_digital.pdf [consulta: 09 de julio de 2023].

Violaciones graves a derechos humanos

Sobre este apartado, es relevante destacar que, conceptualmente, estamos ante uno de los aspectos más lesivos al orden jurídico y social. Es decir, son actos que no solo lesionan derechos humanos sino existe un agravante sistemático que se traduce en una afectación tan dañina o en su caso, tan masivo que se produce una afectación que se ha denominado bajo tal denominación.

A este respecto, para Cecilia Medina, expresidenta de la CIDH, las graves violaciones a derechos humanos se definen por una serie de elementos descriptivos: (i) la cantidad o magnitud, el número de personas teniendo en cuenta el contexto en el que se realizó la conducta; (ii) la periodicidad; (iii) la planeación por parte de los perpetradores; y (iv) el impacto social, es decir la naturaleza de los derechos conculcados, el nivel de vulnerabilidad de las víctimas y el impacto de la violación en la persona o la comunidad⁷⁰

Ahora bien, el académico Alberto Abad Suárez Ávila, señala que definir una violación grave de derechos humanos no es una tarea tan sencilla, pues teóricamente todas las violaciones a derechos humanos pueden considerarse graves y consecuentemente, deben tener quienes se vean agraviados una reparación integral, pero también refiere que se tiene que darle una categoría de grave a aquellos que son más dolorosos y generan mayor exigencia de respuesta

⁷⁰ Cfr. Medina, Cecilia, Estudio de los estándares internacionales sobre la definición de graves violaciones a los derechos humanos aplicable en los Estados Unidos Mexicanos, pág. 6, [en línea]: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_706.pdf, [consulta: 11 de julio de 2023].

por parte de la sociedad, y que generalmente cometen las autoridades o sujetos poderosos frente a los individuos o comunidades⁷¹.

Abundando en ello, en el contexto del derecho de acceso a la información, al tratarse de violaciones graves a derechos humanos una forma de reparación la constituye el conocer la verdad en torno al esclarecimiento de los hechos que desembocaron en la manera en la cual se perpetró el crimen de lesa humanidad.

A este respecto, la CIDH refiere que el alcance y contenido del derecho a la verdad forma parte de las respuestas que el derecho internacional ha construido ante la falta de esclarecimiento, investigación, juzgamiento y sanción de las graves violaciones a derechos humanos e infracciones por parte de los Estados.

Así, por lo que hace al marco del derecho a la verdad es necesario poner especial énfasis en que el contexto de violación sistemática de derechos humanos existe una práctica de manipulación y ocultamiento no solo de los registros, sino de los hechos en sí con el objeto de impedir el esclarecimiento de los hechos.

Así, puede decirse que el derecho a la verdad también tiene una vertiente que pretende combatir acciones irregulares por parte de las autoridades con el objeto de erradicar actos de impunidad⁷².

⁷¹ Carbonell Sánchez, Miguel, et al. “Historia y Constitución, homenaje a José Luis Soberanes Fernández, Tomo I”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2015, Pág. 464, [en línea] <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12911>, [consulta: 11 de julio de 2023].

⁷² A este respecto, la CoIDH en el Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, define la impunidad como

“La inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas”. Asimismo, se establece

Por lo tanto, el esclarecimiento de los hechos y la construcción de un consenso de la verdad conlleva obligaciones adicionales a las autoridades, pues ya no solo se trata de acceder a toda la documentación en poder de las autoridades sino el verificar que efectivamente sean congruentes con los indicios de las líneas que apuntan a dirimir los hechos, desvirtuando aquellos registros que entorpecen las indagatorias para el caso concreto.

Por lo anterior, podemos apuntar que el derecho de acceso a la información es un elemento intrínseco al derecho a la verdad; necesario para efectos de hacer ceder las reservas legales en la materia y con ello, el poder acceder a la información que se desprende de los hechos relacionados con transgresiones a derechos humanos.

No obstante, se sostiene que el acceso a la información cubre en sus extremos al derecho a la verdad; por el contrario, es la base habilitadora para poder construir, contrastar y dar una secuencia lógica la información oficial en torno a determinados casos que agravan a la sociedad.

De esta manera, el derecho de las víctimas para conocer la línea de sucesos que conllevaron a que se perpetren delitos como la desaparición forzada, tortura u homicidio trasciende la esfera individual de las víctimas y se extiende a la sociedad.

Robustece lo anterior que, de acuerdo con Bello Jiménez, el marco normativo internacional en materia de desaparición forzada se integra por: el Estatuto de Roma de la Corte Penal

que “la impunidad constituye una infracción de las obligaciones que tienen los Estados de investigar las violaciones, adoptar medidas apropiadas respecto de sus autores, especialmente en la esfera de la justicia, para que las personas sospechosas de responsabilidad penal sean procesadas, juzgadas y condenadas a penas apropiadas, de garantizar a las víctimas recursos eficaces y la reparación de los perjuicios sufridos de garantizar el derecho inalienable a conocer la verdad y de tomar todas las medidas necesarias para evitar la repetición de dichas violaciones”.

Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2005, [en línea] <https://www.derechos.org/nizkor/impu/impuppos.html>, [consulta: 11 de julio de 2023].

Internacional (ERCPI), la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Siguiendo a esta jurista, se desprende que la desaparición forzada es catalogada en el artículo 7.1 inciso i) del ERCPI como "crimen de lesa humanidad"; mientras que en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas se encuentra tipificada como delito, para pronta referencia se citan las definiciones inscritas en ambos textos legales⁷³.

Regresando al derecho de acceso a la información, es necesario apuntar que la CIDH ha a través del Informe sobre Derecho a la verdad en América, ha establecido que tanto las víctimas como la sociedad, sin limitarse al ámbito judicial, tienen un derecho de acceder a todo lo relacionado con las violaciones a los derechos humanos con el fin de establecer la verdad sobre estas. De esa forma, esa CIDH ha considerado que, al igual que el “deber de recordar” como corolario del derecho a la verdad sirve como garantía de no repetición de las violaciones de derechos humanos, el acceso a información en supuestos de graves violaciones a derechos humanos juega un rol esencial en la disolución de enclaves autoritarios y es una condición necesaria para la rendición de cuentas y transparencia estatal, al igual que para prevenir la corrupción y el autoritarismo⁷⁴.

⁷³ Bello Jiménez, Ana Josefina, “Gobierno abierto como herramienta para la justiciabilidad del derecho a la verdad en la búsqueda de personas”, Revista Universos Jurídicos, pp. 7-1. en línea: <https://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/article/view/2667/4528> [consulta: 09 de julio de 2023].

⁷⁴ Derecho a la verdad en América, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2014, ISBN 978-0-8270-6315-0

Asimismo, es importante traer a colación el criterio en materia de violaciones graves a derechos humanos que se desprende del amparo en revisión de 168/2011, del cual la Primera Sala de la SCJN apuntó elementos por lo que se refiere a violación grave a derechos humanos⁷⁵:

VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LAS INVESTIGA

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

75 Tesis 1a. XI/2012 (10a.) con número de registro digital 2000296, Semanario Judicial de la Federación, instancia Primera Sala, Décima época, materia(s) Constitucional, Penal, tipo aislada (esta tesis se publicó Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, página 667) [en línea], <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2000296> [consulta:11 de julio de 2022].

Así, del criterio de referencia se puede advertir que, para que se configure esa violación grave a derechos humanos es necesario tomar en cuenta tanto criterios cuantitativos como cualitativos. Por ende, es relevante que se destaca que 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.

No obstante, no en todos los casos concurren estos elementos o simplemente no se encuentran presentes, en razón que existe un factor de trascendencia social que le dota de tal carácter. Por ende, concluye ese Alto tribunal 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.

Adicionalmente, si bien más adelante entraremos a fondo al análisis de las resoluciones y sentencias que se relacionan con las cuestiones tanto en materia de corrupción como en lo relativo a graves violaciones a derechos humanos, resulta necesario que, para efectos del marco conceptual, el traer a colación el amparo en revisión 998/2015⁷⁶ el cual, se destaca que, tratándose de investigaciones relacionadas con violaciones graves a los derechos

⁷⁶ Amparo en revisión 998/2018, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, Ministro Eduardo Medina Mora,, 41 fojas [en línea], https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2019-02/AR%20998-2018..pdf [consulta: 11 de julio de 2023].

humanos y delitos de lesa humanidad, debía prevalecer el principio de máxima publicidad de la información.

Asimismo, por lo que hace a las consideraciones de dicho amparo se desprende que el acceso íntegro al expediente debió de realizarse en atención a la máxima publicidad que se le debe de dar a la información contenida en los expedientes en los que se investiguen violaciones graves a los derechos humanos.

Esto es así en virtud del interés general y un derecho de la sociedad el conocer de manera integral no sólo los hechos acontecidos, sino el trato, investigaciones y actuaciones que se llevaron a cabo para la emisión de la recomendación emitida por la CNDH, así como el proceso que se llevó a cabo para el cumplimiento de ésta, o el estatus en el que se encuentra el asunto.

Cuestión que se vincula con la consideración de la Segunda Sala de la SCJN al resolver el amparo en revisión 38/2017, en el que determinó que la CNDH está plenamente facultada para decidir si la información que le es requerida, en materia de transparencia, se relaciona con violaciones graves a los derechos humanos y, por ende, si debe hacerse pública⁷⁷.

Finalmente, se trae a colación las consideraciones plasmadas en la recomendación emitida por parte de la CNDH, el cual destaca que las prácticas internacionales establecen que la calificación de gravedad del hecho violatorio depende del análisis de varios parámetros, y no sólo la aplicación de uno de ellos, aisladamente determina si una violación a un derecho

⁷⁷Amparo en revisión 38/2017, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, Ministro Alberto Pérez Dayán., 39 fojas [en línea], http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2017/2/2_209826_3294.doc [consulta: 11 de julio de 2023].

humano es “grave”, sin pasar por alto que la valoración respectiva depende de cada caso en concreto.

En el mismo sentido, la Segunda Sala del Alto Tribunal de la Nación, estableció que tratándose de violaciones graves a los derechos humanos existe un interés preponderante de la sociedad en su conjunto, de conocer la verdad de lo sucedido, pues sólo así podrá informarse acerca de las acciones emprendidas por el Estado para cumplimentar con su deber de investigar, juzgar y, en su caso, sancionar y reparar las violaciones graves de derechos fundamentales⁷⁸.

A este respecto, es dable hacer mención que, la CoIDH menciona en el párrafo 139 del Caso Radilla Pacheco contra México⁷⁹ que las violaciones graves a derechos son una violación múltiple de varios derechos protegidos por la Convención Americana que coloca a la víctima en un estado de completa indefensión, acarreado otras vulneraciones conexas. Eso es especialmente grave cuando forma parte de un patrón sistemático o una práctica aplicada o tolerada por el Estado.

Por lo tanto, se considera que para efectos del elemento valorativo en torno a la “gravedad” consiste, en que se presenten las siguientes características:

- Multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo.

⁷⁸ Cfr. Párrafo 348, Recomendación 45 VG/2021, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, [en línea] https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-08/RecVG_045.pdf, [consulta 11 julio 2023].

⁷⁹ Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, par. 139, [en línea] <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/5.pdf>, [consulta 11 julio 2023].

- Especial magnitud de las violaciones en relación con la naturaleza de los derechos afectados.
- Participación importante del Estado.

Asimismo, para Nava Pollina, se hace mención que, en el amparo en revisión 168/2021 resuelto el 30 de noviembre de 2011, la SCJN determinó que era necesario probar que los hechos que se denunciaban eran graves. Para acreditar la gravedad del asunto, la Suprema Corte exigió comprobar la trascendencia social de las violaciones, lo cual podría determinarse con base en criterios cuantitativos o cualitativos⁸⁰.

A este respecto, a continuación, se describen los criterios de referencia:

- Criterio cuantitativo: determina la gravedad de las violaciones al demostrar 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.
- Criterio cualitativo: determina si se presenta alguna característica o cualidad que les dé una dimensión específica, es decir, se actualicen alguno de estos supuestos:
- Participación de multiplicidad de autoridades de dos o más poderes federales o locales para afectar deliberadamente los derechos de una persona, desconociendo el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución o el principio de división de poderes.

⁸⁰ Nava Polina, María del Carmen, Derecho a saber en violaciones graves a derechos humanos apertura y casos en la Ciudad de México, ITEL, Jalisco, 2022, pp. 378-379, [en línea]https://www.itei.org.mx/v3/documentos/estudios/debida_clasificacion_de_informacion_digital.pdf, [consulta 11 julio 2023]

- Entrega a la comunidad de información manipulada, incompleta o el simple impedimento de conocer la verdad, afectando con ello la formación de la voluntad general y generando una cultura del engaño.

La SCJN señala que se consideran delitos de lesa humanidad cuando se cometen como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque; es decir, alguna conducta que implique la comisión de actos mencionados en el catálogo de referencia contra una multiplicidad de personas dentro de dicha población⁸¹.

En suma, siguiendo a las consideraciones plasmadas en el voto particular presentado por el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en el amparo 664/2014⁸²⁸³ se concluye que, para efectos que se configure este supuesto, es decir, la grave violación en materia de derechos humanos, los parámetros comunes concurren en que es necesario el factor cuantitativo y el cualitativo. En este sentido, respecto al criterio cuantitativo, se dijo que éste se compone de aspectos medibles, tales como el número, la intensidad, la amplitud, la generalidad, la frecuencia o la prolongación en el tiempo, así como la combinación de varios de estos aspectos. Asimismo, en cuanto al criterio cualitativo, se estableció que el mismo se compone de diversos supuestos en los que la autoridad afecta deliberadamente los derechos de los gobernados.

⁸¹ *Ibidem*.

⁸² Voto particular que formula Ministro Arturo Zaldívar Lelo De Larrea en el Amparo en Revisión 661/2014, [en línea] <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/resoluciones/documentos/AR-661-2014-VOTO-PARTICULAR-MINISTRO-ZALDIVAR-LELO-DE-LARREA.pdf>, [consulta 11 julio 2023].

⁸³ Cabe precisar que el amparo de referencia será materia de análisis en apartados subsecuentes para efectos de recoger las consideraciones que se esgrimieron relacionadas con nuestro objeto de estudio.

Adicionalmente, en dicho asunto se precisó que existirán casos en que se actualicen ambos criterios. Esto puede suceder, por ejemplo, cuando existe una situación generalizada y se presenta una multiplicidad de derechos violados y de personas afectadas, pero también es determinante el rol desempeñado por los servidores públicos.

De este modo, la Primera Sala de la SCJN sostuvo que la gravedad de las violaciones radica no sólo en una cuestión numérica, sino en el incumplimiento de la autoridad a su posición de garante de los derechos humanos de los gobernados, quienes tienen una expectativa válida de que el Estado actúe para promover, respetar, proteger y garantizar dichos derechos.

Por último, es importante mencionar que en este precedente la Primera Sala de la SCJN, luego de analizar las consideraciones sustentadas por la CoIDH sobre el tema, también destacó que la clasificación de violaciones a derechos humanos como “graves” suele atender más a criterios cualitativos que cuantitativos. Así, concluyó que la “gravedad” radica, esencialmente, en que se presenten las siguientes características: (i) multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; (ii) especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados; y (iii) una participación importante del Estado (al ser los actos cometidos por agentes estatales o con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado).

Primeros apuntes derivados del marco teórico conceptual

Conforme hasta el punto en que se ha desarrollado el presente estudio es de destacar que, la discrecionalidad judicial, es prácticamente inherente a la esfera jurídica la falta de determinación absoluta respecto de los conceptos y reglas que se inserta en el derecho.

No obstante, si bien existen aspectos en los cuales el arbitrio de los operadores jurídicos es relevante para subsumir supuestos conforme a controversias concretas, lo cierto es que deben existir factores comunes para aplicar a los supuestos que se analizan. Este rasero de determinación mínima resulta esencial para que las y los gobernados tengan certeza que su controversia se ciñe a criterios sustentados en razonamientos jurídicos.

Esto es, en la práctica jurídica pueden existir posturas —contrapuestas, inclusive— respecto de determinada valoración, mas no es que, siguiendo de nuevo a H. L. A. Hart, prive una falta de reglas absoluta, sino que ello es determinado por una línea jurisprudencial o en su caso interpretativa por parte de las personas operadoras jurídicas.

Bajo esta tesitura, específicamente en el caso del derecho de acceso a la información tenemos que las bases conceptuales, a primera vista, no dan demasiados elementos respecto de cómo se configuran los supuestos de excepción a la reserva de la información tratándose de dos supuestos concretos, por un lado, la corrupción y por otra parte, la violación grave a derechos humanos.

Se afirma lo anterior, ya que tan solo desde la línea conceptual y doctrinaria, ambas categorías tienen numerosos parámetros para abordarlos y por lo que hace al ámbito jurídico, en el caso de la corrupción, la misma no se define como tal dentro de la normatividad, sino a través de conductas específicas, como el caso del CPF y la LGRA.

Asimismo, en relación con la violación grave de derechos humanos, la doctrina viene aparejada desde las resoluciones de la SCJN, así como la CIDH. Estos criterios tienen en común el extraer criterios cuantitativos y cualitativos en torno a las circunstancias del caso concreto con el objeto de determinar si la afectación se despliega de tal manera que existe una gravedad en el cúmulo de derechos humanos afectados.

Consecuencia de lo anterior, se verificará cuáles son los supuestos que subsisten en las sentencias de instancias judiciales, así como en el caso de las resoluciones del INAI; ello, con el objeto de analizar si, existe o no, un parámetro de indeterminación en las resoluciones adoptadas.

Capítulo 2 Estudio en sentido estricto sobre las excepciones

La facultad de investigación en materia de violaciones a derechos humanos

Como hemos visto hasta este punto, las violaciones graves de derechos humanos constituyen una de las excepciones a los supuestos de presunto interés público para reservar información. No obstante, cabe preguntarse, a manera de contexto, cuáles son los precedentes más cercanos de este tipo de calificación. Es decir, rastrear la figura en torno a la valoración sobre las violaciones graves en materia de derechos humanos servirá también para enriquecer los posibles elementos valorativos en la materia.

Por lo tanto, para efectos del presente apartado habremos de dar cuenta de la facultad de investigación; la cual tiene sus orígenes en la atribución otrora conferida a la SCJN. A este

respecto, resulta necesario el traer a colación el texto de la reforma al artículo 97 de la CPEUM de fecha 10 de agosto de 1987⁸⁴:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal; **o algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual.** (el resaltado es propio)

De tal suerte, del texto inserto se advierte que el artículo 97 constitucional faculta a la SCJN a efecto de llevar a cabo investigaciones que constituyan una grave violación a las garantías individuales.

En otras palabras, se deposita en ese órgano del Estado la atribución de llevar a cabo una suerte de procedimiento, a manera de investigación, para indagar determinados actos que se afecten de manera grave la esfera de derechos de las personas gobernadas.

Robusteciendo lo expuesto, siguiendo a Ramírez Ochoa, desde su concepción, la facultad de investigación es un medio de control de responsabilidad política de los funcionarios públicos, por virtud del cual se pretende reparar la actuación irregular intencional de los funcionarios

⁸⁴Reforma al artículo 97 Constitucional, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pdf [en línea] <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2020-05/CPEUM-097> [consulta 11 julio 2023].

públicos que violaron los derechos fundamentales, ante la marcada debilidad de rendición de cuentas y la impunidad generada por dichos actos lesivos⁸⁵.

Por su parte, Héctor Fix Zamudio le reconoce a la facultad de investigación de la Corte el carácter de garantía constitucional, entendiendo por tales garantías «todos aquellos instrumentos integrados por las normas de carácter justicial formal, que tienen por objeto establecer la actuación del órgano del poder que debe imponer a los restantes organismos del Estado los límites que para su actividad han establecido las disposiciones constitucionales».⁸⁶

A su vez, para Elisur Arteaga Nava afirma que se trata de un asunto de naturaleza indefinida, indeterminada y, en el mejor de los casos, especial, que tiene por objeto investigar lo obvio para generar un informe que contiene una opinión autorizada sin fuerza de sentencia. Para Antonio Carrillo Flores, esa facultad no es de carácter jurisdiccional en sentido estricto, «sino gubernativa de orden superior», mientras que para Oléa y Leyva responde al principio de colaboración entre poderes⁸⁷.

Para Salcido Romero, se trata de un verdadero instrumento de control de la Constitución, formalmente judicial y materialmente administrativo, de carácter extraordinario y ejercicio potestativo, indirectamente remedial o subsidiario, declarativo y desprovisto de fuerza vinculatoria, que guarda algunas semejanzas con la atribución investigadora del Ministerio Público en tanto indaga hechos, y con la actividad del ombudsman en tanto deriva en un

⁸⁵ Ramírez Ochoa, Ernesto, Análisis de la facultad de investigación de la Suprema, Suprema Corte de Justicia de la Nación, [en línea] <https://sites.google.com/site/lasallius/analisis-de-la-facultad-de-investigacion-de-la-suprema> [consulta 11 julio 2023].

⁸⁶ Fix-Zamudio, Héctor, Las Garantías Constitucionales en el Derecho Mexicano, Revista de la Facultad de Derecho, Culiacán Sinaloa, México, tomo II, número 3, 1967, p. 179, [en línea] <https://repositorio.unam.mx/contenidos/5038522>,

⁸⁷Arteaga Nava, Elisur, La Facultad Investigadora del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2002, Pág. 795, [en línea] https://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po2009/59479/59479_2.pdf, consulta: 11 de julio de 2023].

pronunciamiento declarativo cuya eficacia deriva de la calidad y fuerza moral de quien lo emite⁸⁸.

Bajo estas consideraciones, la facultad de investigación desvela la trasgresión al orden Constitucional por parte de la autoridad o autoridades que han violentado los principios Constitucionales de democracia, división de poderes, soberanía y supremacía Constitucional.

Para Salcido Romero, por lo tanto, la facultad en comento es distinta a los controles contruidos a partir del principio de división de poderes, los cuales tienen como basamento la idea de dividir y ser una balanza de las decisiones colectivamente vinculantes, y respaldadas con la coerción⁸⁹.

Por ende, se estima que entonces la facultad de investigación de la SCJN es un medio de control constitucional que discrecionalmente tuvo a su cargo ese Alto Tribunal para que averigüe, ya sea a petición de los sujetos legitimados o de oficio, las posibles violaciones a las garantías individuales. Para tal fin designan una comisión, la cual concluye su investigación con un informe sin efectos vinculantes que hace llegar a aquellos que presumiblemente incurrieron en la violación de garantías⁹⁰.

Conceptualmente, la facultad de investigación es el medio por el que la SCJN interviene para la averiguación de un hecho o hechos consumados que constituyan una violación grave a las

⁸⁸ Salcido Romero, José Miguel, Facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Revista Quid Iuris*, 2005, p. 104., [en línea] <https://biblat.unam.mx/hevila/Quidiuris/2005/vol1/7.pdf> [consulta: 11 de julio de 2023].

⁸⁹ *Ibíd.*

⁹⁰ La facultad de investigación de la SCJN a través de su acervo documental, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010, México, p. 9, visible en: https://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/inv_juridico_doc/81698.pdf

garantías individuales, con la finalidad de cesar la violencia y alarma, y propiciar el regreso al respeto de las garantías vulneradas.

Así, se desprende que se trata de un mecanismo de control constitucional que busca mantener el orden cuando éste ha sido vulnerado por una violación grave a las garantías individuales, que se concibe como una acción excepcional y extraordinaria, no jurisdiccional porque no conlleva al agotamiento de etapas procesales que culminen con una sentencia, sino por el contrario, su resultado es una opinión autorizada, emitida por el Tribunal Supremo del país, que en su caso, puede recomendar a las autoridades la reparación del daño

Ahora bien, por lo que se refiere al calificativo de “grave” como elemento accionador de la procedencia de la otrora facultad de investigación, como se ha mencionado con antelación, el 10 de agosto de 1987 se reformó el segundo párrafo del artículo 97 constitucional, al añadirle el calificativo de "grave" a la violación de las garantías individuales para que procediera la solicitud de investigación a ese Máximo Tribunal⁹¹.

Así, derivado que el expediente en el caso Aguas Blancas vino a definir el parámetro de la Corte respecto de una violación grave de derechos humanos acorde a lo siguiente⁹²:

.. las violaciones graves de garantías, son hechos generalizados consecuentes a un "estado de cosas", acaecidos en una entidad o región determinados, y su averiguación tiene lugar cuando ocurren acontecimientos que debiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades constituidas con estricto apego al principio de legalidad, esos acontecimientos no se logran controlar por la actitud de la propia autoridad, produciéndose, en consecuencia, violaciones a los derechos fundamentales de los individuos.

⁹¹ Ibídem, p. 28

⁹² Facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 Constitucional 1/2006, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Ponente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, sesión plenaria del 24 de abril de 2006, 96 fojas [en línea], <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/VotosOld/VotoPub/09000010.121.doc>, [consulta: 11 de julio de 2023].

Por ende, la grave violación de garantías individuales se actualiza cuando la sociedad no se encuentra en seguridad material, social, política o jurídica, a consecuencia de que: a) Las propias autoridades que deben proteger a la población que gobiernan, son las que producen o propician los actos violentos, pretendiendo en tal forma obtener una respuesta disciplinada, aunque aquéllos sean violatorios de los derechos de las personas y de las instituciones. b) Que frente a un desorden generalizado las autoridades sean omisas, negligentes o impotentes para encauzar las relaciones pacíficas de la comunidad, o bien que sean totalmente indiferentes en obtener el respeto a las garantías individuales.

Bajo esta tesitura, de una búsqueda en fuentes de información oficial, se ubicaron los expedientes en materia de violaciones graves a garantías en los cuales los hechos sociales accionaron la facultad de investigación de la SCJN, esto, no sin dejar de precisar que no se aprecia que ese Alto Tribunal, a la fecha, haya sistematizado todos los casos en los cuales se ha ejercido esta atribución. Por ende, se enuncian los mencionados casos:

- Caso Aguas Blancas.
- Caso Apatzingán
- Caso San Salvador Atenco.
- Caso Oaxaca.
- Caso Chalchihuapan
- Caso Guardería ABC.

Posteriormente, la facultad de investigación desaparece del texto constitucional del artículo 97 y se deposita en el artículo 102 de nuestra CPEUM. Por lo tanto, la adición del último párrafo del artículo 102 de la Carta Magna cuyo texto es el siguiente:

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. (el resaltado es propio).

[Las cursivas son nuestras]

Así, de lo transcrito es de advertir que, mediante esta reforma el que se transfirió la facultad de investigación de la SCJN a la CNDH. En esta línea crítica se ubica la obra de Marcelo Guerrero Rodríguez, para quien la aludida transferencia implicó un retroceso constitucional⁹³.

Acorde a lo anterior, para este académico esa reforma plantea una parte no necesariamente positiva de la reforma en materia de derechos humanos de junio de 2011, en el cual centra su crítica en que la facultad de investigación no se robustece ni perfecciona a través de su traslado de la SCJN a la CNDH.

Esto es así, en razón que, al no incorporarse en la reforma constitucional ningún mecanismo para mejorar la facultad de investigación, en lugar de una transferencia prácticamente se derogó la atribución, al diluirse, en la legislación, la investigación ordinaria y la investigación por violación grave de derechos humanos. Asimismo que, inclusive, la reforma constitucional volvió más deficiente a la facultad de investigación, porque con motivo de la transferencia se le despojó del único fin práctico que tenía, el cual consistía en la interpretación constitucional que realizaba la SCJN.

⁹³ Guerrero Rodríguez, Marcelo, La transferencia de la facultad de investigación de la SCJN a la CNDH. Retroceso constitucional, Bol. Mex. Der. Comp. vol.49 no.147 Ciudad de México sep./dic. 2016, [en línea] <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42747919015> [consulta: 12 de julio de 2023].

Finalmente, cabe precisar que, hasta la fecha la CNDH, ha emitido desde 2011 hasta la fecha ciento once recomendaciones por violaciones graves en materia de derechos humanos⁹⁴.

Como cierre a este apartado de nuestro estudio, es conveniente referir que no ubicamos algún documento o instrumento idóneo en el que la CNDH documente los criterios para actualizar la grave violación a derechos humanos. Es decir, en virtud de esta atribución, resultaría deseable conocer en qué etapa de la queja de las personas que acuden a ese Organismo Nacional, es posible invocar esta clase de determinación o en su caso, el criterio para invocar tal afectación sobre la esfera de derechos de las personas.

Los amparos en revisión 661/2014 y 453/2015

Las controversias planteadas versan sobre dos sentencias derivadas de amparos en revisión mismos que fueron sometidos a consideración de la SCJN^{95,96}. A este respecto, el planteamiento deriva de la inconformidad de particulares que, en calidad de solicitantes de acceso a la información, requirieron a la entonces PGR, la información siguiente:

“Con base en el art. 6 constitucional, solicito que se me informe la cantidad de restos que están pendientes de identificar de los correspondientes a la masacre de los 72 migrantes ocurrida entre el 22 y 23 de agosto de 2010 en Tamaulipas; de los restos localizados en 49 fosas clandestinas de San Fernando Tamaulipas en abril de 2011, y de los restos localizados en Cadereyta en mayo de 2012. Solicito también

⁹⁴ Cfr. Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación por Violaciones Graves, [en línea] https://www.cndh.org.mx/tipo/225/recomendacion-por-violaciones-graves?field_fecha_creacion_value%5Bmin%5D=&field_fecha_creacion_value%5Bmax%5D=&keys=&items_per_page=10&page=6, [consulta: 11 de julio de 2023].

⁹⁵ Amparo en revisión 661/2014, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministra Ponente Norma Lucía Piña Hernández, sesión plenaria del 4 de abril de 2019, 116 fojas [en línea], <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/resoluciones/documentos/AR-661-2014.pdf> [consulta: 12 de julio de 2023].

⁹⁶ Amparo en revisión 453/2015, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Ponente Alfredo Gutiérrez Ortíz Mena, sesión plenaria del 4 de abril de 2019, 68 fojas [en línea], <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/resoluciones/documentos/AR-453-2015.pdf> [consulta: 12 de julio de 2023].

que en base a los tres casos previamente mencionados, se me indique en dónde se encuentran físicamente los restos que están pendientes de identificar.”

Así, derivado de sendas solicitudes, el sujeto obligado – es decir, la Fiscalía —, determinó procedente negar el acceso a las averiguaciones previas por considerarla información reservada.

En contra de dicha respuesta, los particulares promovieron dos recursos de revisión ante el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI, en adelante), alegando que era incompleta e inservible, toda vez que no contenía la información sobre la cantidad de restos pendientes de identificar, así como el lugar en donde se encontraban, ni tampoco las versiones públicas de los expedientes integrados por la PGR en cada uno de los episodios referidos.

Una vez sometido a su consideración, el entonces IFAI, determinó confirmar la clasificación de información reservada invocada por el sujeto obligado respecto de las averiguaciones previas donde constaban las investigaciones realizadas por la autoridad respecto a los restos de los 72 migrantes encontrados en 2010 y las 47 fosas clandestinas en 2011, ambos en San Fernando, Tamaulipas, así como de los restos localizados en Cadereyta, Nuevo León.

Una vez dictada dicha resolución por parte de ese Instituto, los particulares – promoventes que provenían de la sociedad civil organizada – promovieron una demanda de amparo por el Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, el que dictó sentencia en el sentido de conceder el amparo a la quejosa para el efecto de que la PGR entregara una versión pública de las averiguaciones previas solicitadas; ante ello, esta última autoridad interpuso sendos amparos en revisión.

Una vez contextualizado la relatoría de ambos casos, es dable precisar que, en ambos amparos en revisión las consideraciones que las sustentan son prácticamente idénticas pues la controversia también guarda identidad de partes.

Si bien, de la lectura a ambas controversias no se desprende cuál es la litis planteada, lo cierto es que es posible advertir que el cuestionamiento radica en dirimir si se configura la excepción prevista en la – ahora abrogada – Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG); excepción que versa sobre las violaciones graves a derechos humanos en términos del artículo 14, cuyo texto refiere lo siguiente:

Artículo 14. También se considerará como información reservada:

...

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

Asimismo, si en virtud de dicha excepción a la reserva, qué autoridad tiene la facultad para pronunciarse respecto del acceso – que no de la propia violación grave de derechos humanos en sí – a la información requerida.

Bajo esta tesitura, de las consideraciones vertidas por parte de ese Alto Tribunal, a continuación se traen a colación los razonamientos más relevantes derivado de dichas controversias para efectos de robustecer los elementos jurídicos de nuestro estudio:

La relación que existe entre el derecho a la información y sus límites, en cuanto se fundamentan en otros bienes constitucionalmente tutelados, no se da en términos absolutos

de todo o nada, sino que su interacción es de carácter ponderativa, en la medida en que la natural tensión que pueda existir entre ellos.

Que la categoría del interés público conlleva un análisis del contenido mismo de la información en relación con su importancia y el impacto que la misma tiene en la participación y el control ciudadano en los asuntos públicos. Así el interés público en el conocimiento de la información es una categoría que juega un papel fundamental pues a través de ella se busca justificar de manera objetiva el acceso a cierta información aún y cuando en principio por su naturaleza, pueda ser restringida.

Tratándose de violaciones graves a derechos humanos y delitos de lesa humanidad, se configura un interés colectivo en el conocimiento de la información relacionada el cual es ponderativamente superior frente a su reserva, en tanto que por un lado se afectan bienes de tal relevancia y con tal intensidad que el perjuicio trasciende de la esfera individual de la persona directamente afectada, para constituirse como una afectación a la sociedad como un todo, y además porque su conocimiento permite el ejercicio de un control y escrutinio por parte de la sociedad respecto al cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado ante este tipo de violaciones.

Los efectos de la declaratoria que en su caso emita el IFAI se limitan a garantizar el acceso a la información solicitada, es decir, su ámbito de validez se circunscribe a la tutela del derecho humano de referencia, sin que pueda trascender a otros ámbitos ajenos a ella.

Es necesario reiterar que esta declaratoria no resulta vinculante ni prejuzga en forma alguna sobre el desarrollo de la investigación a efecto de determinar que efectivamente existan violaciones graves a derechos humanos o que efectivamente se haya actualizado la comisión

de delitos de lesa humanidad, ni tampoco prejuzga sobre la responsabilidad de las personas o autoridades relacionadas con la comisión de tales hechos, pues la determinación de estos elementos corresponde en todo caso a las autoridades a quienes la Constitución expresamente les ha otorgado esas facultades.

Así, ese Alto Tribunal determinó que, a la PGR es a quien le corresponde en primer lugar, analizar la excepción de la excepción a la reserva de información consistente en dar acceso a averiguaciones previas que involucren hechos relacionados con posibles violaciones graves a derechos humanos o de delitos de lesa humanidad.

Por lo tanto, cuando la Procuraduría, ahora PGR, reciba una solicitud de acceso a una averiguación previa por parte de un particular, ésta debe hacer un análisis sobre si los hechos —no los delitos—, se reitera, los hechos que se encuentra investigando podrían constituir, *prima facie*, una violación grave de derechos humanos o un delito de lesa humanidad.

Que dicha decisión sobre si se está frente a un delito de lesa humanidad o a una violación a derechos humanos es una determinación *prima facie* y que la contestación de una solicitud de acceso a la PGR no implica avanzar una posible decisión de ejercicio de la acción penal en términos de violación grave a derechos humanos o de delitos de lesa humanidad.

Resulta incorrecta la apreciación sobre el que la CNDH es la única facultada para pronunciarse sobre violaciones graves de derechos humanos. Es necesario el distinguir entre la obligación de investigar y sancionar las violaciones graves a derechos humanos, y otra distinta es pronunciarse *prima facie* — atribución a la que llamaremos en lo sucesivo *a primera vista* — sobre la posible existencia de éstos con la finalidad de respetar y garantizar el derecho de acceso a la información; por ende, el entonces IFAI sí puede determinar *prima facie* y

únicamente con fines de acceso, que la averiguación previa en estudio involucraría posibles violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, siempre tomando en consideración el mismo parámetro de control acceso a la información y, dentro de éste, el principio de máxima publicidad.

Con base en esta serie de razonamientos es posible apreciar, con gran claridad, que el alcance de la facultad *a primera vista* en materia de acceso a la información tratándose de violaciones graves de derechos humanos, no prejuzga en momento alguno sobre los tipos penales que son materia de investigación de las fiscalías.

Es decir, una vez que se presenta la solicitud de acceso a la información, corresponde a las autoridades el determinar si, en principio, podría configurarse una grave violación a los derechos humanos sin que en esa determinación se dirima el resultado de esa indagatoria, sino que, su único alcance es el de emitir un pronunciamiento sobre el acceso a la información en sí.

Ahora bien, en esa tesitura, por lógica, toda vez que lo que se concede es el acceso a la información y no la determinación sobre los hechos objeto de investigación, el entonces IFAI, ahora INAI es competente para pronunciarse, por la vía del recurso de revisión, sobre si se configura esta grave violación de derechos humanos.

Asimismo, no debe pasar por desapercibido que las fiscalías deben determinar si la intensidad de la afectación a los bienes jurídicamente tutelados por el derecho penal, la tipificación de los mismos en el marco del derecho penal nacional e internacional, la posible configuración de una violación a derechos humanos que, por el nivel de afectación a los derechos humanos

de las presuntas víctimas, alcance un grado de intensidad tal que pueda ser considerada como grave, o el estándar establecido por la SCJN.

En este sentido, es menester precisar que ese Máximo Tribunal fue enfático al distinguir que una misma situación puede tener tratamientos jurídicos diferenciados en el derecho penal y en el derecho de los derechos humanos, siendo que el concepto de delito no es idéntico, ni equivalente, al de violación a derechos humanos.

En consecuencia, en dicha decisión sobre si se está frente a un delito de lesa humanidad o a una violación grave a derechos humanos es una determinación a primera vista y que la contestación de una solicitud de acceso no implica avanzar una posible decisión de ejercicio de la acción penal en términos de violación grave a derechos humanos o de delitos de lesa humanidad, sino que, su alcance es el determinar si, con base en el parámetro de regularidad constitucional sobre violaciones graves y sobre la doctrina penal nacional e internacional sobre delitos de lesa humanidad, los hechos materia de la investigación podrían implicar dichas violaciones.

El recurso de revisión RDA 5151/14 emitido por el entonces IFAI

A este respecto, se estima necesario referirnos al recurso de revisión RDA 5151/14 resuelto por unanimidad el 18 de febrero de 2015 incoado en el entonces IFAI⁹⁷. En la solicitud que dio origen a dicho medio de impugnación se requirió la averiguación previa iniciada con motivo de los hechos ocurridos en Iguala, Guerrero el 26 de septiembre de 2014, relacionado

⁹⁷ RDA 5151/14, Instituto Federal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, [en línea] <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=../pdf/resoluciones/2014/&a=RDA%205151.pdf>, [consulta:12 julio 2023].

con la desaparición de los estudiantes de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” en Ayotzinapa.

En respuesta, la entonces PGR precisó que la información de interés de la persona solicitante se encuentra reservada por un periodo de 12 años con fundamento en el artículo 14, fracción III de la ahora abrogada LFTAIPG.

Inconforme con la clasificación, la persona recurrente arguyó como motivo de agravio la clasificación de la información en razón que la misma versa sobre graves violaciones de derechos humanos.

A este respecto, en la resolución de mérito se asentó que la fracción III del artículo 14 de la Ley en la materia abrogada se prevé que no podrá invocarse el carácter de reservado tratándose de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

En esa línea de pensamiento, ese Organismo Garante prosiguió al argumentar la competencia para pronunciarse a primera vista respecto de violaciones graves a derechos humanos. También resulta relevante que se mencionó que no resulta necesario que otra autoridad se pronuncie sobre si hubo o no violaciones graves a derechos humanos.

Del mismo modo, se asentó en la resolución los criterios provenientes del Poder Judicial de la Federación en relación con los elementos de carácter cuantitativo como cualitativo para efectos de determinar si, en su caso, se actualiza tal excepción.

Bajo esta tesitura, en la resolución traída a colación se determinó procedente el actualizar la excepción a la reserva en materia de acceso a la información derivado de las condiciones que dan cuenta de la gravedad en la violación de derechos humanos en el caso Ayotzinapa.

Sobre este punto, habrá que precisar que si bien la resolución que nos atañe fue emitida con base en una Ley abrogada y que ello escapa del ámbito de la delimitación del presente asunto – pues el estudio se efectúa a la luz de los ordenamientos vigentes – sirve como un parámetro para determinaciones subsecuentes por parte del ahora INAI.

Adicionalmente, se estima relevante tal determinación emitida por parte de ese Organismo Garante resulta ser la primera resolución donde se reconoce la facultad a este Instituto para pronunciarse respecto de la facultad a primera vista tratándose de violaciones graves a derechos humanos. En otras palabras, es un cambio de sentido en el criterio que vendría a reconocer la facultad de pronunciarse sin que ello prejuzgue sobre las conductas denunciadas.

En consecuencia, se concluye, por lo que a este apartado respecta, que más allá de la facultad *a primera vista* para pronunciarse sobre el acceso a la información por parte del INAI. También se estima toral los razonamientos de la SCJN en torno a que esa presunción no implica el que se califiquen los delitos, sino que existen elementos que son materia de análisis para pronunciarse – únicamente – para conocer de la información materia de interés de las personas solicitantes.

Se concluye entonces, por lo que hace a este apartado, que la violación grave a derechos humanos, tiene su génesis en la facultad de investigación a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para efectos de determinar si se verifican las condiciones sobre dicha afectación en un caso concreto y a la sociedad en su conjunto. Posteriormente, derivado de

la reforma de junio de 2011 dicha facultad fue transferida a la CNDH para que efectúe la investigación correspondiente⁹⁸.

No obstante, derivado de las consideraciones que fueron analizadas en los amparos en revisión 661/2014 y 453/2015 se advierte que, para efectos de acceso a la información, se configura una modulación que es adyacente a la facultad de investigación.

Es decir, podemos advertir que, para efectos del acceso a la información no es necesario el que exista – de forma directa — el pronunciamiento de violaciones graves en derechos humanos por parte de la CNDH, sino que, la FGR puede considerar si otorga el acceso al actualizarse los supuestos de violación grave en materia de derechos humanos. Ahora bien, en esta misma línea de pensamiento, el INAI podrá pronunciarse si es que acaso se exceptúa de la reserva de la información en caso de que la misma llegue por la vía del recurso de revisión ante su Pleno.

Pero se alegrará hasta este punto, ¿y cuál es la relevancia de esto? ¿acaso cambia algo en el fondo? La respuesta corta es sí. Modificó todo el escenario en acceso a la información. Por un lado, consideramos que se despeja la vía para acceder a esta clase de documentos. Una vez que se levanta la facultad exclusiva de la CNDH para pronunciarse en materia de derechos humanos, se aprecia que es asequible, para todos los sujetos obligados el pronunciarse si, a primera vista, se configura este supuesto. Además, en caso de inconformidad, se puede acudir al INAI y este puede pronunciarse sin depender de las consideraciones y el estudio previo de la CNDH.

⁹⁸ Para tal efecto véase el apartado correspondiente a la facultad de investigación que poseía la SCJN.

Como vemos, es importante el desarrollo antes efectuado para no confundir el acceso a primera vista por considerar una violación grave a derechos humanos frente a un instrumento diverso, esto es, la investigación por violación grave de derechos humanos a cargo de la CNDH y por consiguiente a su resultado que derive de la emisión de la recomendación en la materia. Con todo, puede advertirse una pauta sobre la que se ha hecho énfasis en el presente trabajo: que la facultad a primera vista no prejuzga sobre el resultado de las indagatorias ni en relación con los tipos penales a cargo de las representaciones sociales, sino que únicamente se limita a conceder acceso a la información de conformidad con algo elemental. Es decir, con base en los hechos que circundan al caso concreto.

En otras palabras, es posible afirmar que esta consideración a primera vista no prejuzga ni tiene una conexión intrínseca sobre el resultado de las indagatorias, sino que existen elementos que permiten conceder el acceso sobre los elementos en torno. Es decir, concernientes a los expedientes y documentales sobre esta materia sin que por ello deba existir un pronunciamiento propiamente dicho sobre las autoridades competentes en la materia.

Cuestión que deviene toral, en tanto que, para el caso de violaciones graves a derechos humanos, en momento alguno se tomó como parte fundamental el que tenga que existir, concretamente, una denuncia integrada por parte de las diversas fiscalías, sino que es con base en los elementos de los criterios tanto cuantitativos como cualitativos es la base donde se sustenta esta determinación.

Excepción a la reserva en casos de corrupción

Sin perjuicio a lo expuesto, es dable puntualizar que, por lo que hace al segundo de los supuestos para exceptuar de la reserva a la información, esto es, tratándose de actos de corrupción, se efectuó una búsqueda en fuentes de información oficial⁹⁹ así como en lo relativo a formular una solicitud de acceso a la información¹⁰⁰ para efectos de advertir la línea jurisprudencial en la materia.

Así, de la búsqueda efectuada, se desprende que no resultó posible el ubicar precedentes judiciales que permitan advertir la línea adoptada desde el poder judicial en la referente a cómo se puede calificar a primera vista los actos de corrupción.

Se afirma lo anterior en virtud que si bien se ubicaron precedentes que derivan de sede judicial, se afirma que dichos precedentes no abordan directamente una definición específica a lo que el Poder Judicial comprende por actos de corrupción. No obstante, resulta procedente el hacer mención lo relativo a la resolución del juicio de amparo indirecto 1311/2016 en relación con los actos de corrupción¹⁰¹:

“De conformidad con lo previsto en los artículos 6, 16, 108, 109 y 134 constitucionales, puede concluirse válidamente que la CPEUM reconoce los derechos fundamentales a la transparencia, honradez y rendición de cuentas respecto del uso de recursos públicos ya que establece un régimen de actuación y comportamiento estatal así como responsabilidades administrativas con el fin de...b) establecer a favor de los ciudadanos, principios rectores de función pública que se traducen en una garantía a su favor para que los mencionados servidores públicos se conduzcan con apego a la legalidad y los principios

⁹⁹ Se refiere al buscador de Sentencias del Consejo de la Judicatura Federal; [en línea], <https://ejusticia.cjf.gob.mx/BuscadorSISE/#/BusqExp>, [consulta: 12 de julio 2023].

¹⁰⁰ Visible en la solicitud de acceso a la información en la Plataforma Nacional de Transparencia con número de folio 330030422006156.

¹⁰¹ Juicio de amparo indirecto 1311/2016, [en línea] <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/existe-un-derecho-a-vivir-en-un-ambiente-libre-de-corrupcion/>, [consulta: 12 de julio 2023].

constitucionales de honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público ... Situación que se traduce en un derecho fundamental a favor de los particulares de vivir en un ambiente libre de corrupción en el que todos los funcionarios públicos desempeñen su labor, precisamente con la suficiente honestidad, transparencia y apertura como para que se confíe en su labor y en su toma de decisiones. Por esto, en la reforma constitucional relacionada con el SNA se reconoció la necesidad de que los particulares participaran en dichos tópicos, con la interposición de quejas o denuncia que fueran necesarias para lograr el debido manejo de recursos en manos del Estado.”

Cuestión que se concatena con la sentencia al amparo directo 589/2018 dictada por el Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México el cual señaló que¹⁰²:

“De conformidad con lo previsto por los artículos 6, 16, 108, 109, 113 y 134 constitucionales y con la reforma que creó el Sistema Nacional Anticorrupción, puede concluirse válidamente que la Constitución reconoce los derechos fundamentales a la transparencia, honradez y rendición de cuentas respecto del uso de recursos públicos ya que establece un régimen de actuación y comportamiento.

De lo anterior, este juzgador –como lo señaló en el juicio de amparo 1311/2016– desprende que existe un derecho fundamental a favor de los ciudadanos de vivir en un ambiente libre de corrupción en el que todas las personas servidoras públicas desempeñen su labor con honradez, honestidad ética y transparencia.”

Consideraciones que fueron recogidas en el criterio jurídico a partir de la tesis con número de registro 2021043 que a continuación se refiere¹⁰³:

¹⁰²Juicio de amparo indirecto 589/2018, Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, Ponente Fernando Silva García, sesión plenaria del 31 de julio de 2018, 95 fojas [en línea], <https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/08/Sentencia-5892018.pdf> [consulta: 10 de julio de 2023].

¹⁰³ Tesis I.9o.P.255 P (10a.) con número de registro digital 2021043, Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima época, materia(s) penal, constitucional, tipo aislada [en línea], https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/2PhwMHYBN_4klb4H9kHf/%22Lealtad%22 [consulta: 12 de julio de 2023].

“DERECHO HUMANO A VIVIR EN UN AMBIENTE LIBRE DE CORRUPCIÓN. NO SE VIOLA POR EL HECHO DE QUE A UNA ASOCIACIÓN CIVIL QUE TIENE COMO OBJETO COMBATIRLA NO SE LE RECONOZCA EL CARÁCTER DE VÍCTIMA U OFENDIDO DEL DELITO QUE DENUNCIÓ, POR NO ESTAR DEMOSTRADO QUE COMO CONSECUENCIA DE ÉSTE SUFRIÓ UN DAÑO FÍSICO PÉRDIDA FINANCIERA O MENOSCABO DE SUS DERECHOS FUNDAMENTALES. Si bien conforme a los artículos 6o., 108, 109 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con la reforma que creó el Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince, se advierte la existencia de un régimen de actuación y comportamiento estatal, así como de responsabilidades administrativas que tiene como fin tutelar el correcto y cabal desarrollo de la función administrativa y, por ende, establecer, en favor de los ciudadanos, principios rectores de la función pública que se traducen en una garantía a su favor para que los servidores públicos se conduzcan con apego a la legalidad y a los principios constitucionales de honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público y, en consecuencia, en el manejo de los recursos públicos y en la transparencia que debe permear en dichos temas; lo cierto es que aun cuando la quejosa, como asociación civil, conforme a su acta constitutiva, tiene como objeto combatir la corrupción y la impunidad a través de demandas, denuncias, quejas, querrelas o cualquier instancia administrativa, ello no le da el carácter de víctima u ofendido del delito, si no está demostrado que sufrió un daño físico, pérdida financiera o menoscabo de sus derechos fundamentales, como consecuencia del delito que denunció en la carpeta de investigación respectiva, por lo que no existe violación al derecho humano a vivir en un ambiente libre de corrupción, en virtud de que la Constitución General de la República, el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley General de Víctimas, no le dan facultad para participar en un procedimiento penal con dicho carácter.

Así, del criterio de referencia, advertimos que el Poder Judicial de la Federación reconoce que en el texto constitucional se encuentran inmersos diversos principios tales como la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público y, en consecuencia, en el manejo de los recursos públicos y en la transparencia que debe permear en dichos temas.

Consecuencia de lo anterior, tales principios deben permear en la labor pública con el propósito de alcanzar ese ambiente libre de corrupción.

Asimismo, a partir de las sentencias R.A.98/2021-S3¹⁰⁴ y R.A.18/2022-S3¹⁰⁵ emitidas por parte del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. De tal suerte, se traen a colación se advierten consideraciones relevantes para efectos de la concepción de los tribunales sobre el asidero jurídico de la corrupción que se desprende de la primera resolución de referencia:

“De lo anterior, se estima pertinente destacar las siguientes características del cohecho, entendido como conducta infractora, en términos generales y en relación a la falta administrativa atribuida a la servidora pública presunta responsable en el presente asunto:

...

- La presunta responsable se corrompe a base de dinero, dádiva o algún beneficio justo o injusto.
- Constituye un acto bilateral que ataca a la rectitud y buen proceder propios del funcionario o servidor público en el cumplimiento de sus funciones.
- Supone la concurrencia de dos voluntades en un mismo actuar: la del cohechador o cohechante y la del cohechado; el primero, es quien ofrece el beneficio, y el segundo, es el funcionario público que recibe la dádiva. → Se comete cuando se acepta, alguna dádiva, favor o retribución de cualquier clase, o aceptare ofrecimiento o promesa para realizar un acto propio de su cargo. → También se incurre en cohecho cuando se aceptan ventajas económicas que les sean ofrecidas en consideración a su cargo o función,

¹⁰⁴ R.A. 58/2021-S3, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, [en línea] <https://storage.googleapis.com/alberich/RA-58-2021-S3.pdf>, [consulta: 12 de julio de 2023].

¹⁰⁵ R.A. 18/2021-S3, Tribunal Federal de Justicia Administrativa [en línea] <https://storage.googleapis.com/alberich/RA-18-2022-S3.pdf>, [consulta: 12 de julio de 2023].

siempre y cuando, se encuentre condicionado a que, hagan o dejen de hacer alguna acción inherente a sus funciones o actividades.

Conforme a lo anterior, en el presente asunto, no se demuestran los anteriores elementos, ya que la presunta responsable no solicitó la beca, y no se encontraba obligada a devolver el importe de la beca en determinado tiempo, y aun así lo reintegró, y con anterioridad a la formulación de la denuncia; por lo que, no se desprende un acto de corrupción.”

Por su parte, en la segunda sentencia referida con antelación, esto es, aquella con incoada con el rubro RA—18—2022—S3 se desprende que de sus consideraciones en torno a la reforma en materia de responsabilidades administrativas se advierte lo siguiente:

“La Segunda Sala de la Suprema corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción número 98/2018, interpretó el artículo 17 bis, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (abrogada) y, al respecto consideró esencialmente que:

➤ De los cambios propuestos a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se observa que la iniciativa pretende diferenciar los errores administrativos de Servidores Públicos de aquellos actos de verdadera corrupción y, en consecuencia, busca que la autoridad enfoque sus acciones a investigar y sancionar a los servidores públicos que cometen los actos de corrupción, en lugar de perseguir a quienes en determinadas circunstancias si bien realizan actos irregulares, no afectan al Estado;

➤ De la exposición de motivos, se advierte la intención expresa de integrar a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (abrogada) el numeral 17 Bis, a efecto de:

- Distinguir los errores administrativos de servidores públicos sobre actos de corrupción real:
- Que la autoridad oriente sus acciones a investigar y sancionar a los servidores públicos que realizan actos de corrupción en lugar de perseguir a quienes, en determinadas situaciones, llevan a cabo actos irregulares pero que no afectan al Estado.

➤ Se estableció un escenario donde la autoridad se abstenga de iniciar el procedimiento disciplinario, partiendo siempre de que la acción u omisión no se considere una infracción grave (como se le tuvo en el propio proceso legislativo);

➤ Lo anterior lleva a inferir, que se implementó una mecánica de abreviación y simplificación cuando existe el riesgo de que se haya realizado una conducta reprochable de responsabilidad administrativa, a efecto de que la autoridad, se encargue de manera exclusiva de investigar potenciales casos auténticos de gravedad entre ellos de corrupción, descartando en ese momento otros actos, que conlleven a un acto irregular, no afecten al Estado, en la medida de que —se reitera— refieren una cuestión opinable o debatible, siempre que la acción u omisión se traduzca en un desvío de legalidad y existan constancias de los elementos que consideró el servidor público en su decisión, o que fueran rectificadas o subsanadas de forma espontánea por éste, o implique error manifiesto y en cualquiera de ellos, los efectos que se hubieren producido desaparecieran o se repararan, siempre que no sean entendidos como aquellos que pueden significar conductas graves en términos de la misma normatividad;

5. Las conductas de corrupción. Para superar los problemas de incertidumbre y poca claridad sobre las conductas que en cualquier circunstancia deberían ser consideradas como actos de corrupción, y que el Estado debe combatir con más vehemencia, es necesario precisar las conductas. Para tal efecto, es relevante considerar que la comunidad internacional tiene ya varias décadas estudiando el fenómeno y creando una plataforma de conocimiento que llevó a la creación del instrumento jurídico internacional más importante sobre el tema. El 31 de octubre de 2003, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC), en Nueva York. Esta es sin duda la Convención más importante y completa sobre el tema. Se abrió a la firma de los países miembros del 9 al 11 de diciembre de 2003, en Mérida Yucatán, México. México la firmó el 9 de diciembre de 2003, y la ratificó el 20 de julio de 2004. Al día de hoy cuenta con 175 Estados Signatarios, y 140 que ya han ratificado el documento después de sus procesos legales internos. Esto la convierte en una de las Convenciones de mayor aceptación en tan corto plazo.’

➤ La clasificación de las conductas como graves, tiene relación directa con los actos considerados de corrupción, por lo que éstas se deben combatir con más vehemencia.”

Consecuencia de lo anterior, puede advertirse que en nuestra opinión existe una deficiencia en los tribunales para pronunciarse directamente sobre qué es corrupción o bien los elementos para que se configure. No obstante, su estudio ha sido tangencial a la consideración sobre corrupción, en virtud que se ha determinado, en la línea tanto de los instrumentos internacionales¹⁰⁶ así como de la LGRA, lo que se tipifica son conductas en las cuales se materializa la corrupción.

De este modo, advertimos que además, el criterio sobre un derecho libre de corrupción deviene relevante, en tanto que puede servir como pauta cuando se transgredan los principios de honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el servicio público y, en consecuencia, en el manejo de los recursos públicos y en la transparencia.

¿Por qué habría de ser relevante? Porque como mencionamos previamente, en caso de que no se configure una conducta considerada como una conducta antijurídica, pareciera que, por tanto, no existe corrupción. Este supuesto, a todas luces de carácter restrictivo, permitiría que no sea extensivo al ámbito de publicidad de la documentación que resguardan los sujetos obligados.

Por lo tanto, en nuestra opinión estimamos que existen dos posturas, una línea tendiente a tipificar a la corrupción como conductas realizadas por particulares, personas servidoras públicas y personas morales y otro espectro que advierte que se puede viciar ese ambiente libre de corrupción cuando se transgreden principios que se extraen de nuestra Ley Fundamental.

¹⁰⁶ A saber, nos referimos a los instrumentos internacionales como es la Convención Americana sobre Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

El Sistema Nacional Anticorrupción y la Fiscalía Especializada en materia de combate a la Corrupción

El SNA, conforme a lo dispuesto en el artículo 113 de la CPEUM es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos¹⁰⁷.

Conforme a esta disposición, se establece en este artículo¹⁰⁸ las bases orgánicas que darán forma a su organización:

- El Sistema contará con un Comité Coordinador que estará integrado por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación; de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción; de la secretaría del Ejecutivo Federal responsable del control interno; por el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; el presidente del organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución; así como por un representante del Consejo de la Judicatura Federal y otro del Comité de Participación Ciudadana;
- Asimismo, el Comité de Participación Ciudadana del Sistema deberá integrarse por cinco ciudadanos que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción y serán designados en los términos que establezca la ley.

¹⁰⁷ CPEUM, artículo 113.

¹⁰⁸ Op. cit.

También se desprende que, a nivel de las entidades federativas, se replicará esta instancia mediante sistemas locales anticorrupción con el objeto de coordinar a las autoridades locales competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción.

Este sistema se esquematiza a través de la imagen que se inserta para pronta referencia:



Fuente: Sistema Nacional Anticorrupción¹⁰⁹.

Adicionalmente, es necesario hacer referencia al concepto de servidor público que se relaciona con la aplicación de las facultades del SNA, pues en términos del artículo 108 Constitucional, son consideradas servidoras y servidores públicos: “los representantes de elección popular, los miembros del Poder Judicial de la Federación, los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión o en la Administración Pública Federal, así

¹⁰⁹¿Qué hacemos?, SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, [en línea] <https://www.sna.org.mx/que-hacemos/#:~:text=El%20Sistema%20Nacional%20Anticorrupci%C3%B3n%20es,y%20control%20de%20recursos%20p%C3%ABlicos>, [consulta el 12 de julio de 2023].

como los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones¹¹⁰.

A este respecto, las autoridades que sancionan a las personas servidoras públicas, dicha atribución recae en la Secretaría de la Función Pública y sus homólogas en las entidades federativas o los Órganos Internos de Control o unidades de responsabilidades administrativas, tratándose de faltas no graves. Por otra parte, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y sus homólogos en las entidades federativas, tratándose de faltas administrativas graves y actos de particulares vinculadas con faltas administrativas graves.

Ahora bien, para Gutiérrez Salazar el SNA tiene por objeto el paliar los efectos negativos generados por la corrupción, la cual socava la estructura social, el principio de mayoría y las bases mismas de la democracia, además de que corroe los valores que los colectivos humanos construyen a lo largo de la historia para alcanzar una mejor convivencia social; desarticula el tejido social y niega el valor de la ley, instaurando códigos de comportamiento extralegales basados en un conjunto preciso de antivalores¹¹¹.

A efecto de abundar en lo anterior, resulta necesario traer a colación las consideraciones expuestas en el dictamen que dio origen al SNA (dictamen anticorrupción en adelante)¹¹², el

¹¹⁰ Manual sobre el Sistema Nacional Anticorrupción, Secretaría de la Función Pública, 2020, [en línea] https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/194144/Manual_SNA.pdf, [consulta: 12 de julio de 2023].

¹¹¹ Gutiérrez Salazar, Miguel Ángel, La Auditoría Superior de la Federación y la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción, Cuest. Const., no.37 Ciudad de México jul./dic. 2017, [en línea] https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-91932017000200051&script=sci_arttext, [consulta: 12 de julio de 2023].

¹¹² Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana; de gobernación, y de estudios legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, SENADO DE LA REPÚBLICA, pp. 60-64, [en línea]

cual está concebido como un conjunto de acciones institucionales que cuentan con una “instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobiernos competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.” Sin dejar de tener presente el objetivo primordial de prevenir, detectar y sancionar los hechos de corrupción, a través de los diferentes instrumentos de control de la gestión pública y de fiscalización del ejercicio de recursos públicos, la instancia de coordinación del Sistema Nacional con responsabilidades específicas.

Asimismo, se destaca que el Comité Coordinador del SNA podrá emitir recomendaciones no vinculantes a las autoridades, con objeto de que adopten medidas dirigidas al fortalecimiento institucional para la prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como al mejoramiento de su desempeño y del control interno, correspondiéndole a las autoridades destinatarias de esas recomendaciones informar al Comité Coordinador sobre la atención que les hubieren brindado.

Finalmente, se destaca la facultad conferida a la Comisión Ejecutiva del SNA para efectos de la emisión de recomendaciones no vinculantes que serán dirigidas a las autoridades que se requieran, en virtud de los resultados advertidos en el informe anual, así como el informe de seguimiento que contenga los resultados sistematizados de la atención dada por las autoridades a dichas recomendaciones conforme a lo dispuesto en el artículo 31, fracción VII de la LGSNA.

https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Proyecto_dictamen_16041_5.pdf, [consulta: 12 de julio de 2023].

Por lo que hace a la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción (FECC) el 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la CPEUM en materia política-electoral¹¹³. Dentro de estas reformas se incluyeron las referentes al artículo 102, Apartado A, del citado ordenamiento. Así, se creó la FGR como órgano público autónomo y se estableció que existirían al menos dos fiscalías especializadas, la de delitos electorales y la de combate a la corrupción.

La competencia de la FECC es la investigación, prevención y persecución de los delitos contenidos en el Título Décimo del Libro Segundo del CPF¹¹⁴, estas conductas derivan del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción, publicado el 18 de julio de 2016 en el Diario Oficial de la Federación¹¹⁵.

Así, es evidente que los actos de corrupción no son exclusivos de la actividad o ejercicio del servicio público, ya que pueden incurrir en su comisión entes particulares, es decir, empresas del sector privado. No obstante, a partir del Dictamen anticorrupción se advierte que:

La Fiscalía Especializada en cuestión, que participará de las características de autonomía de la Fiscalía General de la República, asumirá la función específica de conocer e investigar las denuncias por hechos

¹¹³ DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 2014, [en línea] https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0, [consulta: 12 de julio de 2023].

¹¹⁴ Conforme a nuestro estudio, se aprecia que este apartado del Código Penal Federal se vincula con las disposiciones que se consideran como conductas penales relacionadas con la corrupción.

¹¹⁵ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción, publicado el 18 de julio de 2016 en el Diario Oficial de la Federación, [en línea] https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445043&fecha=18/07/2016#gsc.tab=0, [consulta 12 julio de 2023].

u omisiones presuntamente constitutivo de delito que deriven de posibles actos de corrupción de los servidores públicos, sin demérito de la responsabilidad que corresponda a los particulares que hubieren participado en ellos. Así, la presunta responsabilidad penal de los servidores públicos o de particulares que incurran en hechos de corrupción, será la encomienda de la Fiscalía Especializada.¹¹⁶

De este modo, siguiendo a los comentarios jurídicos de Herrera Pérez sobre la creación de la FECC, se advierte que a esa instancia le compete la función específica de conocer e investigar las denuncias por hechos u omisiones presuntamente constitutivo de delito que deriven de posibles actos de corrupción de los servidores públicos al revestirse de la naturaleza jurídica de un Ministerio Público.

De ahí que le corresponderá, entre otras facultades, la persecución de los delitos cuya naturaleza se derive de actos de corrupción, solicitar medidas cautelares contra los imputados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la participación de éstos, procurar que los juicios federales en materia penal se sigan con toda regularidad y solicitar la aplicación de las penas¹¹⁷.

Adicionalmente, toda vez que la FECC resulta ser una fiscalía de reciente creación, se describe en términos generales la operación de esta instancia. Con base en su Informe anual 2020-2021, el eje de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción son equipos de investigación multidisciplinarios. siempre bajo la conducción de un agente del Ministerio Público, que permiten adoptar un enfoque sistémico para entender y combatir fenómenos y estructuras criminales complejas. Además, la FECC cuenta con un área que permite dar

¹¹⁶ Op. cit., p. 74.

¹¹⁷ Herrera Pérez, Alberto, Fiscalía especializada en Combate a la Corrupción (breves comentarios jurídicos a su creación), Cuest. Const. no.34 Ciudad de México ene./jun. 2016, [en línea] https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932016000100225#fn3, [consulta: 12 de julio de 2023].

seguimiento al avance de las investigaciones y que se encarga de la relación con los integrantes del SNA y los actores internacionales vinculados con el combate a la corrupción¹¹⁸.

Así, como cierre a este apartado, podemos decir que la definición misma de corrupción por parte de las autoridades es un concepto en evolución. Propiamente, no se ha acuñado un concepto unívoco desde la vertiente jurisdiccional que permita enriquecer, doctrinalmente, los parámetros sobre el momento en el que nos encontramos ante un caso de corrupción. Como se ha dicho, tal vez en razón que estas actividades son acciones antijurídicas, la corrupción se define por los actos. Estas conductas son el rasero para determinar si la actividad denunciada encuadra en los supuestos del CPF y la LGRA.

Con todo, he aquí un problema más profundo, que no forma parte de nuestro estudio, pero que se enuncia para futuras líneas de análisis: ¿la corrupción solo puede combatirse desde el plano penal? ¿basta con los tipos penales actuales? por el contrario, si solo nace la respuesta desde el derecho administrativo, este fenómeno debe optarse para su persecución desde una perspectiva abierta, es decir que sea flexible sobre este tipo de prácticas o acaso una consideración restrictiva.

No obstante, dejando de lado estas reflexiones se aprecia que el enfoque actual parte de tipificar conductas; mismas que se encuentran descritas tanto en el Código Penal Federal,

¹¹⁸Informe anual de Actividades y Resultados 2021, FISCALÍA ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN, p. 17, [en línea] https://sna.org.mx/wp-content/uploads/2021/03/INFORME_ANUAL_2020-2021_FISCAL%C3%8DA_ANTICORRUPCI%C3%93N_2021.pdf, [consulta: 12 de julio de 2023].

pues no forman parte aquellas faltas no graves que se refieren a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Adicionalmente, se aprecian como un instrumento potencial para combatir la corrupción las recomendaciones no vinculantes que puede integrar el SNA por conducto de su Comisión Ejecutiva. Este factor puede ser un instrumento valioso para detectar y erradicar la corrupción en el seno de las autoridades públicas.

No obstante, el punto de partida para el apartado siguiente será el análisis sobre las resoluciones del INAI en materia de violaciones graves en derechos humanos y corrupción. Además, con base en el bagaje de nuestro estudio resultará posible extraer los criterios de ese Organismo Garante frente a lo resuelto por el poder judicial hasta este momento.

Capítulo 3 — Resoluciones del INAI relativas a violaciones graves de derechos humanos y casos de corrupción

Tal como hemos visto a lo largo del presente estudio, sentadas ya, las bases conceptuales y jurídicas que se encuentran en torno de la excepción a la reserva en materia de acceso a la información, procederemos, por lo tanto, a analizar de manera directa las resoluciones emitidas por parte del INAI en este aspecto.

En este sentido, en el presente apartado serán materia de análisis, por un lado, aquellas resoluciones donde se actualizó el presupuesto tanto en materia de corrupción como por cuanto hace a las violaciones graves a derechos humanos. En contraposición, también se abordarán aquellos casos donde si bien existían elementos o indicios de la excepción a la reserva, no se actualizó este supuesto.

Lo anterior, permitirá determinar si, en su caso, existe algún parámetro o metodología empleado por parte de ese Instituto con el objeto de tener directrices claras de cómo actualizar o no la excepción a la reserva. Aquí, en este punto, es necesario ser enfático, pues por esta pauta no nos referimos a un instrumento jurídico concreto o lineamiento, sino que podemos partir de criterios a los que podemos denominar *suaves* para ese organismo jurisdiccional. Es decir, alguna suerte de reiteración de posturas que dé cuenta si el INAI, efectivamente tiene un criterio reiterado y congruente para efectos de estudiar estos casos.

Asimismo, para efectos de la metodología aquí empleada, se utilizarán, por un lado, resoluciones recientes¹¹⁹ así como a partir de la presentación de una solicitud de acceso a la información para robustecer el cúmulo de resoluciones obtenidas¹²⁰.

Las resoluciones en estudio son las que se enlistan a continuación para pronta referencia:

1. RRA 5299/19 vs la Fiscalía General de la República¹²¹.
2. RRA 7058/21 vs la Fiscalía General de la República¹²².
3. RRA 7566/21 vs la Secretaría de la Defensa Nacional¹²³.
4. RRA 11900/21 vs la Universidad Nacional Autónoma de México¹²⁴.
5. RRA 13425/22 vs la Fiscalía General de la República¹²⁵.

¹¹⁹ Es decir, a partir de cinco años hasta la actualidad

¹²⁰ Ello puede ser corroborado a través de la solicitud de acceso a la información en la Plataforma Nacional de Transparencia mediante el número de folio 330031322002511.

¹²¹ RRA 5299/12, Comisionada Ponente: María Patricia Kurczyn Villalobos, INAI [en línea] <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=../pdf/resoluciones/2019/&a=RRA%205299.pdf>, [consulta: 12 de julio de 2023].

¹²² RRA 7058/21, Comisionado Ponente: Adrián Alcalá Méndez, INAI [en línea] <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=../pdf/resoluciones/2021/&a=RRA%207058.pdf>, [consulta: 12 de julio de 2023].

¹²³ RRA 7566/21, Comisionado Ponente: Rosendo Monterrey Chepov, INAI [en línea] <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=../pdf/resoluciones/2021/&a=RRA%207566.pdf>, [consulta: 12 de julio de 2023].

¹²⁴ RRA 11900/21, Comisionada Ponente: Josefina Román Vergara, INAI [en línea] <http://consultas.ifai.org.mx/Sesionessp/Consultasp>, [consulta: 12 de julio de 2023].

¹²⁵ RRA 13425/22, Comisionado Ponente: Adrián Alcalá Méndez, INAI [en línea] <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=../pdf/resoluciones/2022/&a=RRA%2013425.zip>, [consulta: 12 de julio de 2023].

6. RIA 299/22 vs. Instituto de Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (INFOCDMX)¹²⁶
7. RRA 8184/22 vs Petróleos Mexicanos¹²⁷
8. RRA 12778/22 vs Auditoría Superior de la Federación¹²⁸.
9. RRA 14359/22 vs la Fiscalía General de la República¹²⁹.
10. RRA 890/23 vs Servicio de Administración Tributario¹³⁰.

De este modo, para efectos de la búsqueda de precedentes para cada uno de los supuestos antes descritos, es decir, diez resoluciones en total de las cuales cinco alcanzan la hipótesis de excepción y otras cinco restantes donde no acontece esta situación.

En este orden de ideas, es importante dar cuenta, para efectos de claridad metodológica, que las resoluciones no se recogieron a partir de su importancia mediática o considerativa, sino de forma aleatoria con el objeto de velar por la objetividad de la muestra obtenida; ello, con el propósito de obtener un parámetro objetivo de las resoluciones más recientes en el cual se desarrolle el problema jurídico al que hacemos referencia. Por ende, si bien cada expediente resulta único por sí mismo, con este ejercicio se pretende advertir la forma en que ese Organismo Garante ha desarrollado o no, una metodología al respecto.

¹²⁶RIA 299/22, Comisionada Ponente: Josefina Román Vergara, INAI [en línea] <http://consultas.ifai.org.mx/Sesionessp>, [consulta: 12 de julio de 2023].

¹²⁷RRA 8184/22, Comisionado Ponente: Francisco Javier Acuña Llamas, INAI [en línea] <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=../pdf/resoluciones/2022/&a=RRA%208184.zip>, [consulta: 12 de julio de 2023].

¹²⁸RRA 12778/22, Comisionada Ponente: Adrián Alcalá Méndez, INAI [en línea] <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=../pdf/resoluciones/2022/&a=RRA%2012778.zip>, [consulta: 12 de julio de 2023].

¹²⁹RRA 14359/22, Comisionado Ponente: Adrián Alcalá Méndez, INAI [en línea] <http://consultas.ifai.org.mx/Sesionessp/Consultasp>, [consulta: 12 de julio de 2023].

¹³⁰RRA 890/23, Comisionada Ponente: Josefina Román Vergara [en línea], INAI, <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=../pdf/resoluciones/2023/&a=RRA%20890.zip>, [consulta: 12 de julio de 2023].

Para ello, el análisis que se propone es el siguiente, partiendo de la descripción, caso por caso, de:

- La información solicitada;
- La respuesta obtenida; e
- El agravio esgrimido por la persona recurrente¹³¹ y,
- Narrativa de las consideraciones principales plasmadas en la resolución mediante las cuales se determina si se actualiza o no la mencionada excepción.

Detallado lo anterior, se presenta a continuación una sistematización de las resoluciones objeto de estudio para que, al final de cada uno de sus apartados se obtengan las consideraciones preliminares de elementos comunes entre las determinaciones objeto de análisis.

Corolario de lo anterior, se procederá a dar cuenta mediante la narrativa de las resoluciones enunciadas y a partir de ello, derivar al análisis conforme a la metodología antes descrita para efecto de determinar los parámetros adoptados por parte del Pleno del INAI en la materia.

Asimismo, es importante precisar que la estructura del presente capítulo corresponde a cuatro subapartados, en los cuales dos de ellos dan cuenta de las resoluciones en las cuales sí se actualizó la excepción a la reserva y las dos subsecuentes en las que no se configuró este supuesto, todos ellos relativos, a las dos excepciones a las que hemos hecho referencia a lo largo del presente trabajo.

¹³¹ En este caso, seleccionamos aquellas resoluciones donde siempre se presente como agravio la clasificación de la información, pues este es el elemento toral de nuestro estudio. Es decir, el análisis de la excepción a la reserva de la información.

a) Resoluciones en las que se actualiza la excepción a la reserva por casos de corrupción

- Recurso de revisión **RRA 5299/19** votado por unanimidad del Pleno el 21 de agosto 2019 (**Caso Odebrecht**)

Solicitud. En el presente caso, el particular solicitó conocer la carpeta de investigación número FED/SEIDF/CGI—CDMX/117/2017, que corresponde al caso denominado como Odebrecht.

Respuesta. En respuesta, el sujeto obligado a través de la Dirección General de Asuntos Especiales, adscrita a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delitos Federales, informó que después de realizar una búsqueda exhaustiva en sus bases de datos, archivos y libros de gobierno, localizó el registro de la carpeta de investigación de interés, la cual se encuentra en trámite, por lo que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 110, fracciones XI y XII y 113, fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en relación con el artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales, la información solicitada se encuentra clasificada como reservada y confidencial, con la precisión de que podría permanecer con tal carácter hasta por un periodo de cinco años.

Asimismo, el sujeto obligado refirió que la clasificación de la información por la fracción XI del artículo 110 de la Ley Federal de la materia procedía en función de los amparos interpuestos por la agente del Ministerio Público a cargo de la investigación del caso Odebrecht, derivados de diversas resoluciones emitidas por el Instituto relacionadas con la carpeta de investigación de interés. En tanto que, la causal de confidencialidad en términos del artículo 113, fracción I de la referida Ley Federal corresponde a los nombres que

podrían hacer identificables a los probables imputados, testigos, personas que han sido citadas a declarar, víctimas o cualquier persona que esté interviniendo en la línea de investigación, los cuales están inmersos en la carpeta de interés. Por lo tanto, resultaba procedente la reserva de la información solicitada en términos del artículo 110, fracción XII de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Queja: Derivado de la respuesta otorgada por el sujeto obligado, el particular se inconformó porque, a su juicio, se debe proporcionar la información solicitada en versión pública. Es decir, la inconformidad del recurrente es con la clasificación de la información requerida.

Consideraciones de la resolución: El INAI consideró que, del estudio de las causales de clasificación invocadas por el sujeto obligado, si bien, se considera que en principio la información solicitada encuadra en la hipótesis de reserva prevista en las fracciones V y XII del artículo 110, así como en la confidencialidad prevista en el artículo 113, fracción I, ambos de la Ley Federal de la materia, se debe retomar que la carpeta de investigación número FED/SEIDF/CGI—CDMX/0000117/2017, se aperturó por los delitos de cohecho y enriquecimiento ilícito, cometidos presuntamente por servidores y ex servidores públicos adscritos a la empresa productiva del Estado, Petróleos Mexicanos.

En ese sentido y, tomando en consideración que tales hechos se encuentran relacionados con el caso conocido como Odebrecht; se debe considerar lo previsto en el artículo 112, fracción II de la Ley Federal de la materia, el cual establece que no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.

Se destacó que no le asiste la razón al sujeto obligado en el sentido de que no se tienen elementos suficientes para suponer que los delitos enlistados en el Título Décimo del Código

Penal Federal sean efectivamente considerados actos de corrupción derivado de que no se ha designado al Titular de la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción, toda vez que dicha circunstancia ya aconteció; por lo que, ya se encuentra en plena vigencia la reforma en estudio y por lo tanto, se puede realizar el análisis correspondiente a la causal de excepción.

Asimismo, si bien el sujeto obligado refirió que los hechos investigados en la carpeta de investigación número FED/SEIDF/CGI—CDMX/0000117/2017, no eran catalogados como delitos por hechos de corrupción al momento de su comisión, lo cierto es que, el mismo sujeto obligado reconoció en desahogo a un requerimiento a la información que se le realizó durante la sustanciación del recurso de revisión, que los delitos por los que se inició esa indagatoria fueron cohecho y enriquecimiento ilícito, los cuales, previo a la multicitada reforma del Código Penal Federal, ya estaban contemplados en el Título Décimo del Código Penal Federal.

Asimismo, en la resolución se determinó que ese Instituto no pretende en ningún momento y bajo ninguna circunstancia establecer, acreditar o decidir si se ha cometido, o no, los delitos de hechos de corrupción que se investigan en la carpeta de investigación materia de estudio, sino que, conforme al ámbito de su competencia, se busca velar por la debida aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública para garantizar el derecho humano de acceso a la información.

Dentro de los razonamientos, se destacó que es de especial relevancia es la recomendación, en el sentido de recopilar, producir, analizar y difundir periódicamente datos estadísticos e información sobre las denuncias de corrupción que reciben los distintos organismos de control y supervisión, el poder judicial, y otros mecanismos estatales de prevención e

investigación de la corrupción, así como sus resultados, ya que permite resaltar la importancia de rendir cuentas respecto a las investigaciones sobre hechos que presumiblemente constituyen conductas vinculadas con actos de corrupción.

Así, se tiene que la carpeta de investigación número FED/SEIDF/CGI—CDMX/0000117/2017, se aperturó con motivo de la comisión de los delitos de cohecho y enriquecimiento ilícito, luego entonces, esas conductas son catalogadas como actos de corrupción, de conformidad con los tratados internacionales ratificados por México, así como de las Leyes aplicables.

Que al estar involucrados servidores públicos de una empresa productiva del Estado, existe una afectación al interés público en beneficio de un interés particular, que afecta no solo a la empresa productiva sino a toda la sociedad en general.

En este orden, las conductas de cohecho y enriquecimiento ilícito que se persiguen en el caso Odebrecht, están catalogadas como actos u hechos de corrupción, en la normativa nacional en el Título Décimo del Código Penal Federal, tanto en el vigente al momento de los hechos como en el reformado, e internacional en el artículo IV de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Se determinó que, si bien la causal de reserva prevista en la fracción XII del artículo 110 de la Ley Federal de la materia, en principio resultó procedente, lo cierto es que al actualizarse la excepción a la reserva de la información prevista en la fracción II del artículo 112 de la Ley Federal de la Materia, no resultan procedentes y por lo tanto debe provenir la entrega de la carpeta de investigación del caso Odebrecht, identificada con el número FED/SEIDF/CGICDMX/117/2017.

- Recurso de revisión **RRA 7058/21** votado por unanimidad del Pleno el 25 de agosto 2021 (**Caso Línea 12 del Metro de la Ciudad de México**).

Solicitud: La persona recurrente solicitó allegarse de los expedientes de denuncias respecto al desplome de la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro.

Respuesta: En respuesta, el sujeto obligado se declaró incompetente para conocer de la solicitud y orientó a la persona solicitante a dirigir su requerimiento a la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México.

Agravio: La queja radicó contra la incompetencia que manifestó el sujeto obligado, respecto de las denuncias, por lo que, los demás contenidos de información se tomaron como actos consentidos.

Alegatos: Posteriormente, en vía de alegatos, el sujeto obligado asumió competencia para conocer sobre las denuncias por hechos sucedidos en la línea 12 del STC, a través de la Fiscalía Especializada de Control Competencial y Fiscalía Especializada de Control Regional, ésta última por medio de su Dirección General de Control de Averiguaciones Previas Dirección Zona Noreste, señaló que localizó la existencia de una carpeta de investigación misma que se encuentra en etapa de investigación en su fase inicial, por lo que, se actualiza el supuesto de información clasificada como reservada con fundamento en el artículo 110, fracción XII de la Ley Federal en relación con el artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Por consiguiente, en desahogo a un requerimiento de información formulado por ese Instituto, el sujeto obligado señaló que el número de carpeta de investigación es

FED/DGCAP/DGCAP—CDMX/0000028/2021, asimismo la autoridad ministerial a cargo de la investigación, que los delitos que se persiguen son ejercicio ilícito de servicio público y peculado, que la investigación se encuentra en etapa inicial y que obran los datos personales de los denunciantes e imputados.

Consideraciones de la resolución: Se determinó que el agravio de la persona recurrente es fundado, dado que el sujeto obligado resulta competente para conocer sobre denuncias, ya que es la autoridad responsable de su investigación y persecución de los delitos.

Así, en la resolución de referencia se determina que los tipos penales que se indagan en la carpeta de investigación se encuentran establecidos en el CPF, en específico en el Libro Segundo, Título Décimo que comprende los “Delitos por hechos de corrupción”.

Se destaca, por tanto, en la resolución que el artículo 112, fracción II, de la Ley Federal prevé que no podrá invocarse el carácter de reservado, cuando la información esté relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.

Disposiciones cuya interpretación armónica, dan cuenta de una prohibición expresa para negar el acceso a la información bajo la figura de reserva, cuando ésta se encuentre relacionada con actos de corrupción.

Es decir, dicha excepción a la reserva, en sí misma, tiende a reforzar la naturaleza pública de la información, cuya relevancia no da pauta a la aplicación de una limitante, sino, por el contrario, apunta a garantizar la apertura de la información.

Lo anterior, implica necesariamente que en aquellos casos donde pueda configurarse alguna de las excepciones del artículo 112 de la Ley Federal, debe analizarse preferentemente dicha

circunstancia a efecto de determinar que ésta se actualiza, prevaleciendo el contexto y naturaleza de la información materia de la solicitud, que da cause a la excepción prevista en Ley.

Ello se menciona al considerar que, a través del desahogo a un requerimiento de información formulado por tal organismo garante, el sujeto obligado puntualizó que los delitos por los que se abrió la carpeta de investigación son ejercicio ilícito de servicio público y peculado, esto es, “Delitos por hechos de corrupción”.

Asimismo, posterior a invocar diversos instrumentos internacionales, se reconoce que el acceso a la información y la transparencia son las principales herramientas en la lucha contra la corrupción, destacando que, se deben fortalecer los mecanismos de transparencia activa y rendición de cuentas, respecto de los gastos e inversiones en infraestructura, así como el establecimiento de transparencia activa de aquella información necesaria para la efectiva rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción.

En la resolución se destaca que, acorde a la definición de servidor público que establece tanto el artículo 108 de nuestra Constitución, como el artículo 212 del Código Penal Federal reformado, se consideran actos de corrupción, la acción u omisión que llevé a cabo una persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en las instituciones gubernamentales, así como por particulares con funciones públicas, en la cual, en pleno ejercicio de sus funciones, obtenga un beneficio o una ventaja de cualquier naturaleza para sí o un tercero sobre algún hecho que no sea permisible en las normas vigentes, o bien, incurra en una conducta catalogada por la Ley como acto de corrupción.

Con base en lo anterior, se destaca en la resolución que es claro que los actos que se investigan, en sí mismos, de acuerdo con la normatividad citada, pueden llegar a configurarse

como actos de corrupción.

En función de lo expuesto, y considerando que las conductas en comento son presuntamente actos de corrupción, es que el derecho de acceso a la información cobra una relevancia trascendental para la sociedad en general, ya que a través del ejercicio de éste se puede conocer información relacionada con casos en los que se investiga a servidores públicos, entre otros, que presuntamente realizaron actos apartados de la legalidad. En mérito de lo expuesto, se actualiza la excepción a la reserva de la información prevista en el artículo 112, fracción II, de la Ley Federal, al encontrarse frente a investigaciones relacionadas sobre posibles actos de corrupción.

- Recurso de revisión **RRA 8184/22** en contra de Petróleos Mexicanos votado por unanimidad del Pleno el 31 de agosto 2022 (**Documentación enviada por Emilio Lozoya relacionada con el caso Odebrecht**)

Solicitud: La persona requirió copia de todos los oficios, correos, comunicaciones y documentos que han sido enviados y recibidos en el año 2021 por los abogados de Emilio Lozoya Austin a la Dirección General y a la Dirección Jurídica de Petróleos Mexicanos, en relación con el acuerdo de reparación por el caso Odebrecht y Agronitrogenados.

Respuesta: En respuesta, el sujeto obligado clasificó la información como reservada, en términos de lo dispuesto en las fracciones VII y X del artículo 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por un período de 5 años, en relación con el artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales, manifestando que la información requerida forma parte de los registros de la carpeta de investigación FED/SEIDF/UNAI—CDMX/0000289/2019, a cargo de la Fiscalía General de la República,

la cual se encuentra en trámite en etapa de investigación inicial (integración) y que únicamente las partes pueden tener acceso a la misma.

Agravio: La queja radicó contra la clasificación de la información.

Alegatos: Posteriormente, en vía de alegatos, el sujeto obligado reiteró su actuación.

Consideraciones de la resolución: El Organismo Garante determinó que el agravio de la persona recurrente es fundado, ya que se presentan indicios sobre conductas relacionadas con actos de corrupción, en razón que las notas periodísticas en comento cabe recordar que conforme a los criterios emitidos por el Poder Judicial de la Federación citados en líneas anteriores, las notas periodísticas no constituyen prueba plena, son documentales privadas que forman indicios sobre lo que en ellas se refiere; motivo por el cual, este Instituto concluye que, las notas periodísticas aludidas constituyen un indicio de la información a la que se hace alusión.

En función de lo expuesto, y considerando las conductas que son investigadas en la carpeta de investigación FED/SEIDF/CGI—0000117/2017, es que el derecho de acceso a la información cobra una relevancia trascendental para la sociedad en general, ya que a través del ejercicio de éste se puede conocer información relacionada con casos en los que se investigan a servidores públicos por delitos de cohecho y enriquecimiento ilícito, se encuentran involucrados recursos públicos, contrataciones públicas, así como el posible mal manejo de dichos recursos en una empresa productiva del estado, como lo es PEMEX, que además por la importancia que ésta tiene para la economía del país, resulta de la mayor relevancia el impacto que dichas conductas pudieron tener en su detrimento.

En mérito de lo expuesto, se actualiza la excepción a la reserva de la información prevista en el artículo 112, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, para el caso de los documentos solicitados que obren en la carpeta de investigación FED/SEIDF/CGI—0000117/2017 pues la información que fue requerida se encuentra relacionada con presuntos actos de corrupción y, por tanto, resulta procedente su entrega.

Análisis a partir de las resoluciones en casos de corrupción

Así, una vez que se han abordado las resoluciones previas, por lo que hace a la excepción a la excepción a la reserva tratándose de casos de corrupción, se desprenden las siguientes consideraciones. Por un lado, el factor que consideramos más destacable es que la base argumentativa para conceder el acceso a la información es allegarse de elementos a través de un requerimiento formulado al sujeto obligado. Esto, con el propósito de determinar que existen delitos relacionados con casos de corrupción o bien en torno a este fenómeno. Es decir, para efectos de lo anterior, es necesario, en principio, que existan denuncias presentadas que se vinculen con delitos de esta naturaleza.

Por su parte, si bien se actualiza la clasificación de la información, en estos casos, en torno a casos vinculados a la FGR y por lo tanto, que derivan de la reserva de carpetas de investigación, lo cierto es que se ven superadas por parte de la excepción a la reserva antes mencionada. Cabe señalar que no se advierte que exista homogeneidad de criterios sobre la fuerza indiciaria de elementos como boletines o notas periodísticas, pues en el caso de la Línea 12 no se hace referencia a esta clase de criterios para robustecer el estudio.

Ante este primer vistazo, habría que cuestionar de manera crítica si la existencia de carpetas de investigación es una *conditio sine qua non* para efectos de conceder el acceso a la

información, máxime si además de su pre existencia no se encuentra vinculada a estos tipos penales y por alguna razón el Ministerio Público, en este caso, del orden federal no determina o bien se desincentiva la clasificación de este tipo de delitos.

En otras palabras, si no se tiene una denuncia en estricto sentido con delitos relacionados con actos de corrupción, ¿el INAI no podría entonces conceder el acceso a la información? Esto es elemental, pues recordemos que los tipos penales no son determinantes para efectos la contundencia del pronunciamiento a primera vista, sino que se basa en los hechos. Podría reforzarlo, mas los delitos denunciados, nuevamente, no son el factor determinante para ello.

b) Resoluciones en las que se actualiza la excepción a la reserva por casos de violaciones graves a derechos humanos

Recurso de revisión **RRA 14359/22** vs Fiscalía General de la República, votado por unanimidad del Pleno el 26 de enero de 2022 (**Caso San Fernando**).

Solicitud: Una persona requirió toda la información, en versión pública digital, sobre el trabajo de la Comisión Forense constituida en 2013 para investigar la identidad de los cadáveres de la masacre de los 72 migrantes en las fosas de San Fernando y la masacre de Cadereyta.

Respuesta: En respuesta, el sujeto obligado contestó lo siguiente:

- Que la Comisión Forense se creó derivada de la celebración del “Convenio de Colaboración para la identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León que se llevará a cabo por conducto de una Comisión Forense, que celebran la Procuraduría General de la República, el Equipo Argentino de

Antropología Forense; el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador; el Comité de Familiares de Migrantes de El Progreso, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho; la Casa del Migrante de Saltillo, Coahuila; el Centro Diocesano de Derechos Humanos Fray Juan de Larios A.C.; la Asociación Civil Voces Mesoamericanas; la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala; la Asociación Misioneros de San Carlos Scalabrinianos, en Guatemala, el Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C., y el Foro Nacional para la Migración en Honduras” (en adelante el Convenio).

- Que la Comisión Forense es un equipo de trabajo, formado por expertos adscritos a la Fiscalía General de la República e independientes en las materias de antropología, genética, patología y medicina, así como cualquier otra especialidad forense que se requiera para lograr los objetivos del convenio de referencia.
- Que dicha Comisión tiene a su cargo diversas funciones, entre las cuales, destaca, garantizar la custodia, reserva y confidencialidad de la información forense y datos personales que se manejen derivados de la implementación del convenio en comento, rigiéndose bajo los principios internacionales de protección de datos personales aplicando las medidas de seguridad adecuadas para preservar la integridad de la información y evitar la difusión o acceso no autorizados a los datos que la constituyen.
- Que derivado de una búsqueda en sus archivos de la unidad administrativa competente (sin mencionar cuál), se ponen a disposición 9,026 fojas en versión pública relacionadas con trabajo de la Comisión Forense hasta el día 15 de noviembre de 2021.
- Que existe un impedimento material y jurídico para atender la modalidad requerida,

toda vez que por el volumen de la documentación no es posible su remisión a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, además de que únicamente obra de manera física en los archivos.

- Que para su entrega es necesaria la elaboración de una versión pública, ya que contiene datos que actualizan los supuestos de clasificación de reserva, por tanto, ésta podrá ser elaborada previo pago de los costos de reproducción correspondientes, ofreciendo la gratuidad en la reproducción de las primeras veinte copias simples o certificadas, con la posibilidad de envío de la documentación al domicilio de la parte solicitante, por correo certificado, previo pago; igualmente, se ofreció la modalidad de entrega de la consulta directa.
- Que del análisis realizado a los documentos requeridos, éstos contienen información relacionada con el personal sustantivo de la Fiscalía que actualiza la hipótesis de reserva, de conformidad con el artículo 110, fracción V, de la Ley Federal; igualmente, se contienen datos personales correspondientes a personas físicas, considerados como información confidencial, conforme a la fracción I del artículo 113 de la Ley Federal; finalmente, dicha clasificación fue avalada por el Comité de Transparencia en la cuadragésima cuarta sesión ordinaria, pudiendo descargar la resolución conducente mediante un determinado vínculo electrónico.

Posteriormente, el particular presentó el recurso de revisión, en los términos siguientes:

- Que el sujeto obligado clasificó como reservada información que constituye graves violaciones a derechos humanos, como ha quedado constatado en las recomendaciones 80/2013 y 23VG/2019 emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Además, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que las masacres sobrepasan el umbral de la gravedad. También, Organizaciones de defensa de derechos humanos internacionales como Amnistía Internacional y *Human Rights Watch* han considerado las desapariciones, asesinatos y hallazgos de fosas clandestinas con personas migrantes indocumentadas fallecidas en San Fernando y municipios cercanos, Tamaulipas como una muestra de las graves violaciones a derechos humanos que enfrenta esta población, así como la impunidad en estos crímenes.

- Que el INAI ha ordenado la publicación de expedientes de averiguaciones previas y carpetas de investigación relacionados con graves violaciones a derechos humanos.

Por otro lado, en respuesta al requerimiento de información adicional formulado por el INAI, el sujeto obligado realizó las manifestaciones siguientes:

Que los delitos vinculados con las 9,026 fojas relacionadas con la materia de la solicitud son entre otros, homicidio y desaparición forzada.

Consideraciones de la resolución: De esta forma, en la resolución se determina con fundamento en el artículo 110, fracción V de la Ley Federal, constituye información reservada los nombres del personal sustantivo u operativo adscrito al sujeto obligado, que se ubican en las 9,026 fojas útiles relacionadas con la información generada por la Comisión Forense.

En consecuencia, en la resolución se trae a colación lo establecido por la fracción I, del artículo 112, de la Ley Federal; conforme al cual, una de las excepciones a cualquier reserva de información, se actualiza cuando la documentación se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

De tal forma que, en términos de los artículos 6 Constitucional y 112, fracción I de la Ley Federal, corresponde al Órgano Garante Autónomo interpretar si lo solicitado se encuentra relacionado con violaciones graves a los derechos humanos, con el objeto de determinar si se configura la referida excepción a la reserva invocada por la Fiscalía General de la República.

La Corte Interamericana de Derecho Humanos caracterizó como graves violaciones de derechos humanos aquellos actos como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Así, en tanto afectan derechos humanos inderogables y/o prohibiciones conforme al derecho internacional público, estos actos constituyen graves violaciones a los derechos humanos y, en consecuencia, deben ser sancionados penalmente.

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

Estas graves violaciones a los derechos humanos, entre otros actos, constituyen crímenes bajo el derecho internacional, por lo que el Estado tiene la obligación internacional de juzgar y castigar a los responsables de éstos, sin la posibilidad de alegar ya sea la obediencia debida o el cumplimiento de órdenes superiores para exonerarse de responsabilidad penal.

Asimismo, se abundó a Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la tesis conducente ha mencionado que, 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.

Por ende, se desarrollo el criterio siguiente:

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

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

Ahora bien, en el caso que nos ocupa, respecto del hallazgo de las fosas clandestinas en San Fernando, Tamaulipas, y en Cadereyta, Nuevo León, además de los comunicados citados con anterioridad, donde se advierte que dichos hechos son catalogados como una grave violación a los derechos humanos de los migrantes y nacionales fallecidos y desaparecidos, vinculados con la delincuencia organizada.

En términos de lo anteriormente expuesto, 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, se advierte que en el caso concreto se actualiza dicho criterio.

Por otra parte, desde el punto de vista cualitativo, se puede observar que se presentaron diversas conductas que encuadran en diversos tipos penales y que, por lo tanto, constituyen diversos delitos concentrados en esos tres eventos, que se prolongaron en el tiempo y que culminaron con el homicidio de diversas personas, específicamente en un grupo vulnerable como son los migrantes.

Esto es, dichos homicidios se cometieron por grupos de la delincuencia organizada de manera reiterada. En la mayoría de los casos, la privación de la vida de dichas personas estuvo precedida de diversos ilícitos como: la privación ilegal de la libertad, la corrupción de menores y secuestro

En ese tenor, la reserva de los nombres del personal sustantivo con cargo de Peritos Profesionales Ejecutivos “B”, Agentes del Ministerio Público de la Federación y Agentes del Ministerio Público, previstos en las minutas de la Comisión Forense; correos electrónicos entre las partes que integran la Comisión; presentaciones power point; dictámenes; perfiles genéticos; informes periciales; actas de reunión, y recomendaciones, se ve superada por el interés de la sociedad en su conjunto de conocer todas las diligencias y avances de dicha Comisión que se estén llevando a cabo y que ya se efectuaron, para la oportuna investigación, detención, juicio y sanción de los responsables.

Por lo que, lo solicitado, corresponde a expedientes en la que se investigan hechos con posibles violaciones graves a derechos humanos, en la que no se sólo afectan a las víctimas y ofendidos en forma directa, sino que ofenden a toda la sociedad precisamente por su

importancia, gravedad y por las repercusiones que impactan a nivel nacional como internacional.

Por todo lo antes expuesto, en la resolución de referencia ese Organismo estimó que se actualiza la excepción prevista en la fracción I del artículo 112 de la Ley Federal, razón por la cual no resulta procedente la reserva invocada, por el contrario, su acceso, permite el ejercicio a la sociedad mantener un control y escrutinio al cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado ante este tipo de investigaciones relacionadas con violaciones graves a los derechos humanos.

Recurso de revisión **RRA 13425/22** vs Fiscalía General de la República, votado por unanimidad del Pleno el 14 de diciembre de 2022 (**Caso desaparición de personas Nayarit**)

Solicitud: Una persona requirió a la Fiscalía General de la República que, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, le proporcionara versión pública de la carpeta de investigación FED/SDHPDSC/UNAI—NAY/603/2019, la cual se relaciona con la desaparición de personas en el Estado de Nayarit.

Respuesta: El sujeto obligado precisó que la solicitud fue turnada a la Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos de Desaparición Forzada, la cual señaló que no localizó registro de una carpeta de investigación integrada bajo la nomenclatura “FED/SDHPDSC/UNAINAY/603/2019”; no obstante, localizó registro de la diversa FED/SDHPDSC/FEIDDF—NAY/0000603/2019, a la que pudiera referirse la persona peticionaria.

Al respecto, informó que dicha indagatoria se encuentra en trámite, por lo que la carpeta de

investigación en mención es reservada en términos de lo establecido en el artículo 110, fracción XII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dado que su publicidad representa un posible riesgo para las estrategias de investigación, la persecución del delito, la seguridad de las víctimas, el servicio público y la procuración de justicia.

Queja: Inconforme, la persona interpuso el presente recurso de revisión, mediante el cual manifestó como agravio la clasificación de la información, al señalar que el sujeto obligado determinó reservar lo requerido a pesar de que la carpeta de investigación es relativa a hechos que constituyen graves violaciones a los derechos humanos, al tratarse de desapariciones forzadas perpetradas por elementos de la Fiscalía General de Justicia de Nayarit.

A fin de contar con la totalidad de elementos para resolver el presente recurso de revisión, el INAI efectuó un requerimiento de información adicional al sujeto obligado, el cual fue atendido en los términos siguientes:

- Requerimiento 1. Precise los delitos que se investigan en la carpeta de investigación bajo la nomenclatura FED/SDHPDSC/FEIDDF—NAY/0000603/2019:
 - Delincuencia Organizada.
 - Desaparición Forzada.
 - Desaparición Cometida por Particulares.
- Requerimiento 2. Señale los hechos que dieron origen a la carpeta de investigación FED/SDHPDSC/FEIDDF—NAY/0000603/2019:

- La carpeta 603, se conforma por un total de 71 víctimas, de las cuales se desprenden diversos eventos es decir las desapariciones que acontecieron en circunstancias similares de modo, tiempo y lugar, ello en atención a la facultad de atracción ejercida en fechas 11 y 16 de diciembre del año 2020 y 09 de septiembre de 2022.
- Requerimiento 3. Indique el estatus de la carpeta de investigación referida, es decir, especifique la etapa en la que se encuentra:
 - La investigación continúa en trámite, toda vez que se encuentra en etapa de investigación.

Consideraciones de la resolución: Por ende, el Instituto es posible determinar que, en principio, se acreditan las causales de reserva de la información requerida establecidas en las fracciones XII y V del artículo 110 de la Ley Federal, por lo que hace a la carpeta de investigación en su integridad (fracción XII) y en relación con los nombres del personal operativo del sujeto obligado, de la Guardia Nacional y de las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional (fracción V); no obstante, en el caso concreto es necesario atender a la naturaleza de la información requerida, pues la propia persona solicitante indicó que ésta se encuentra relacionada con violaciones graves a derechos humanos.

Al respecto, incluso se tiene que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos precisó que todos los órganos vinculados a la administración de justicia, en todos sus niveles, tienen la obligación expresa de ejercer *ex officio* un control de convencionalidad entre las normas.

Por lo anterior, la interpretación al tema de las violaciones graves a derechos humanos que

se presumen en el caso que nos ocupa, permitirá a el Instituto determinar si se garantizó o no el derecho de acceso a la información, sin que tal declaratoria implique prejuzgar de alguna forma sobre el desarrollo de la investigación en la comisión de estos delitos, ni mucho menos sobre la responsabilidad de las personas o autoridades involucradas en tales hechos.

Así, el INAI señaló que, con el objeto de obtener los elementos que permitan abordar el caso que nos ocupa, se revisará la información que se ha publicado en fuentes oficiales respecto al tema de interés.

En primer lugar, cabe recordar que la persona peticionaria requirió acceso a la carpeta de investigación FED/SDHPDSC/FEIDDF—NAY/0000603/2019, la cual, señaló, se relaciona con la desaparición de diversas personas en el estado de Nayarit.

Respecto de dicha indagatoria, la Fiscalía General de la República precisó que en la misma se investigan los delitos de delincuencia organizada, desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, por lo que la misma es sustanciada por la Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos de Desaparición Forzada.

En esta línea de ideas, el INAI precisó que, en principio, se acreditan las causales de reserva de la información requerida establecidas en las fracciones XII y V del artículo 110 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Al respecto, se mencionó que la Corte Interamericana de Derechos Humanos caracterizó como graves violaciones de derechos humanos aquellos actos como la tortura, las ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias y las desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos

Humanos.

Conforme a dicho criterio, para determinar que una violación a derechos humanos es “grave” se requiere comprobar la trascendencia social de las violaciones, lo cual se podrá determinar a través de criterios cuantitativos o cualitativos:

- El criterio cuantitativo determina la gravedad de las violaciones demostrando que tienen una trascendencia social en función de aspectos medibles o cuantificables, tales como el número, la intensidad, la amplitud, la generalidad, la frecuencia o su prolongación en el tiempo, así como, evidentemente, la combinación de varios de estos aspectos.
- El criterio cualitativo, determina si estas violaciones presentan alguna característica o cualidad que les dé una dimensión específica. Así, la “gravedad”, de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, radica esencialmente en que se presenten las siguientes características: multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo; especial magnitud de las violaciones en relación a la naturaleza de los derechos afectados; y una participación importante del Estado, al ser los actos cometidos por agentes estatales o con la aquiescencia, tolerancia o apoyo del Estado.

Ahora bien, se reiteró que 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 la combinación de varios de estos aspectos; por tanto, se advierte que en el caso concreto se actualiza dicho criterio.

Por otra parte, desde el punto de vista cualitativo, se puede observar que se presentaron diversas conductas que encuadran en diversos tipos penales y que, por lo tanto, constituyen diversos delitos concentrados en los hechos que dieron origen a la investigación de interés, que se prolongaron en el tiempo y que culminaron con la desaparición de diversas personas en el estado de Nayarit.

En ese contexto, existe una especial magnitud en las violaciones a los derechos humanos sufrieron diversas personas en Nayarit, al perpetrarse su desaparición forzada.

Por lo tanto, ese Instituto considera que la carpeta de investigación FED/SDHPDSC/FEIDDF—NAY/0000603/2019, iniciada con motivo de la desaparición de diversas personas en el estado de Nayarit, requerida vía la presente solicitud de información de acceso, se relaciona con violaciones graves a derechos humanos.

Por todo lo antes expuesto, es posible concluir que se actualiza la excepción a la reserva prevista en la fracción I del artículo 112 de la Ley Federal, respecto de la carpeta de investigación FED/SDHPDSC/FEIDDF—NAY/0000603/2019.

Razón por la cual, no resultó procedente la reserva de la información requerida de conformidad con las fracciones V y XII del artículo 110 de la Ley Federal, sino, por el contrario, lo conducente es brindar el acceso a la misma, a fin de permitir a la sociedad mantener un control y escrutinio respecto del cumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado ante este tipo de investigaciones relacionadas con violaciones graves a los derechos humanos.

Análisis a partir de las resoluciones tratándose de violaciones graves a derechos

humanos: En relación con la excepción a la reserva tratándose de violaciones graves a derechos humanos, a partir de las resoluciones examinadas, se desprenden, al menos, dos elementos comunes. Por un lado, se emplean los requerimientos de información adicional con el objeto de conocer con qué clase de delitos se relacionan los casos. Por ejemplo, desaparición forzada y homicidio.

Adicionalmente, en segundo orden de ideas, para efectos de calificar la primera vista sobre violaciones graves a derechos humanos, se analiza si en el caso concreto se presentan criterios cuantitativos y cualitativos para efecto de determinar si se actualiza la trascendencia social de la transgresión de derechos.

De nueva cuenta, los estudios desarrollan las causales de reserva que son invocadas por parte del sujeto obligado para posteriormente, pronunciarse sobre la excepción a la reserva con base en los elementos en torno al caso concreto.

Con todo, llama la atención que, con base en las determinaciones adoptadas, no se aprecia que exista una metodología que justifique el por qué, se desplieguen las razones, que bien podrían ser *ex officio* o a petición de parte del recurrente, de por qué se analiza la excepción a la reserva. En otras palabras, si bien es idóneo el que se efectuó esta clase de estudio, no se aprecia cómo es que surgen los apartados relativos a la excepción a la reserva.

Finalmente, es de destacar que, de nueva cuenta, resulta problemático – a nuestra consideración – que sean los elementos penales la base para la primera vista sobre violaciones graves a derechos humanos. Adicionalmente, se aprecia que solo en el caso de Odebrecht se

hace referencia a notas periodísticas, mas no es un elemento valorativo común. Tampoco existe una justificación del por qué sí o por qué no se traen a colación esa clase de elementos.

Esto se dice así, en razón de que habrá casos propios de su género, en los cuales no estará ligado a tipos penales evidentes; pensemos, por ejemplo, en una trasgresión de un caso medioambiental donde se contaminen ríos. Otra consideración, meramente especulativa, radique en el caso de fuerzas armadas a un sector de la población, evidentemente, no será posible el que esta transgresión se traduzca en carpetas de investigación. Tampoco podríamos argüir que lo que no se ve no existe en la realidad social. De ahí que, posiblemente, habría que replantear estos supuestos a la luz de un parámetro que no se sustente de forma intrínseca a los tipos penales que se encuentran inmersos dentro de carpetas de investigación.

c) Resoluciones en las que no se actualiza la excepción a la reserva por casos de violaciones graves a derechos humanos.

Sobre este subapartado, se precisa que las resoluciones analizadas dan cuenta de aquellos casos, donde no se alcanzó la excepción a la reserva, sea por tratarse de situaciones vinculadas con actos de corrupción o bien por violaciones graves a derechos humanos.

Cabe mencionar que, a diferencia de la cantidad de resoluciones antes analizadas, en el supuesto que aquí se examina, no se ubicaron tantas resoluciones sino que estas determinaciones fueron ubicadas por medio de los votos particulares o disidentes que fueron dictados por parte de las personas comisionadas del Pleno del INAI. De tal modo, el resultado es que el número de resoluciones materia de estudio es mucho menor que aquél que fue

abordado con antelación. Entremos, por tanto, en materia.

- **Recurso de revisión RRA 7566/21 contra la Secretaría de la Defensa Nacional, votado por mayoría del Pleno el 01 septiembre 2021.**

Solicitud: Se solicitó la versión pública de la base de datos con las personas atendidas por la Unidad de Vinculación Ciudadana desde su creación hasta mayo de 2021.

A este respecto, el particular requirió que se le proporcione, el desglose siguiente: i) por persona, ii) cantidad económica que recibió, iii) hechos por los que fue perjudicado, iv) lugar en el que ocurrieron los hechos, v) si la persona resultó herida o fallecida y vi) si los presuntos responsables fueron puestos a disposición judicial.

Respuesta: El sujeto obligado informó, por conducto del Estado Mayor de la Defensa Nacional que la información requerida se encuentra reservada bajo las fracciones V y XII del artículo 110 de la LFTAIP.

Recurso: Inconforme, con los términos de la respuesta, el particular presentó recurso de revisión, mediante el que impugnó la clasificación de la información, toda vez que argumentó que solicita que se entregue la información apelando al derecho de acceso a la información que le asiste a la sociedad.

Consideraciones de la resolución: Al respecto, en la resolución se trajo a colación el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el cual se caracterizó como graves violaciones de derechos humanos aquellos como la tortura, ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias, así como desapariciones forzadas, todas ellas prohibidas por contravenir derechos inderogables reconocidos por el Derecho Internacional de Derechos

Humanos, en tanto afectan prohibiciones de derecho imperativo por la agravación de la violación en el deber de protección de los derechos que los funcionarios están llamados a garantizar.

En esta guisa, a efecto de poder determinar la existencia de violaciones graves a derechos humanos, en términos de acceso a información pública, tomando en cuenta la información que aporta la diversa solicitud de acceso a la información traída a colación, esto es, aquella con el número de folio 0000700280420, se advierte que, del listado en torno a las afectación de los particulares se desprende el siguiente tipo de vulneración —misma que ocurre en relación con uno o más de los hechos descritos— de forma recurrente:

- Deceso
- Lesión
- Negligencia Médica
- Daño Material
- Abuso de autoridad

Derivado de las afectaciones a las y los particulares que formaron parte de los hechos acaecidos, mismos que fueron el detonante de la celebración de los convenios en cuestión, no existen indicios por cuanto hace a las fuentes de información oficial que encuadren dentro de los supuestos referentes a violaciones graves de derechos humanos, esto es tortura, ejecuciones sumarias, extralegales o arbitrarias, así como desapariciones forzadas, toda vez que, en efecto, en algunos casos se advierten eventos de deceso, lesión o abuso de autoridad, se reitera el que no resulta posible ubicarlos en la consideraciones previamente descritas.

Por tales consideraciones, se desprende que ese Instituto, derivado de su competencia para pronunciarse *prima facie* en relación con violaciones graves de derechos humanos, para efectos del derecho de acceso a la información, determina que, a la fecha de la resolución, no es posible advertir que, con los elementos aportados, para el caso en concreto, se actualice la excepción señalada en los supuestos contemplados en los artículos 8 y 112, fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Recurso de revisión RRA 11900/22 votado por unanimidad del Pleno el 26 de octubre de 2022

Solicitud: Una persona solicitó la versión pública del Registro Nacional del Delito de Tortura (RENADET) con el que cuenta el Centro Nacional de Análisis de Información para el Combate a la Delincuencia.

Respuesta: El sujeto obligado manifestó lo siguiente:

- Que el RENADET es una herramienta de investigación y de información estadística que incluye los datos sobre todos los casos en los que se denuncie y se investigue tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes; incluido el número de víctimas de los mismos, integrado por las bases de datos de las instituciones de Procuración de Justicia, de la Comisión Nacional, de los Organismos de Protección de los Derechos Humanos, la Comisión Ejecutiva y las Comisiones de Atención a Víctimas, está a cargo de la Fiscalía General de la República.
- Que atiende a una metodología específica que implica la recepción y recolección de datos de las dependencias participantes, a partir de lo cual se aplican procesos de

validación, estandarización y sistematización de la información.

- Que la generación de reportes atiende a búsquedas específicas de la información, es decir, la base de datos no contempla una vista general de todas las variables que conforman el Registro, ello atendiendo a su naturaleza y funcionalidad en la operación.
- Que existe una imposibilidad material para generar una versión pública, porque el testado de datos está supeditado a un reporte específico; además que algunas de sus variables se encuentran en etapa de validación, mientras otras que son abiertas, es decir, descriptivas cuentan con información no homogénea entre sí, lo que no permite la desagregación de los datos en categorías.
- Que remitía un archivo Excel con la única información que, en términos materiales y normativos, puede ser otorgada la cual consiste el expediente por delito, expediente por etapa, origen por expediente, indicios por expediente, estatus por expediente, expediente por año, carpeta origen, víctimas por sexo, víctimas por edad, víctimas por nacionalidad, víctimas por examen, víctimas por tipo, víctimas por resultado, responsable por sexo, responsable por edad, responsable por tipo y responsable por nivel de gobierno.
- Que el RENADET tiene diversas variables que son reservadas y confidenciales, con base en los artículos 110, fracciones VII y XII, y 113, fracción I de la LFTAIP.
- En relación con el artículo 110, fracción VII de la Ley Federal, que el RENADET contempla datos referentes a la síntesis de los hechos y las circunstancias en las que

ocurrieron los mismos, así como la denominación y cargo de las presuntas autoridades responsables, mismos que al ser divulgados pueden interferir con las funciones que ejerce el Ministerio Público durante la investigación en la persecución de un ilícito.

- Que la publicidad de la información señalada implica una obstrucción directa en las labores de dicha autoridad ya que el hecho de que las partes puedan ser identificadas, y no sólo una vulneración en su integridad, sino en el curso de las investigaciones ya que al ser blancos de posibles amenazas podrían omitir aportar elementos que resulten útiles para el éxito de la investigación.
- Que los Lineamientos de la Operación del Registro Nacional del Delito de Tortura, en su numeral primero, señala que el RENADET es una herramienta de investigación para uso y conocimiento exclusivo de la Fiscalía General de la República y las Fiscalías o Procuradurías de las entidades federativas y, como herramienta de información estadística, será de acceso general para las instituciones de procuración de justicia y las demás autoridades que intervengan.
- En relación con el artículo 110, fracción XII de la Ley Federal, que conformidad con lo establecido en el artículo 218 del Código Nacional de Procedimientos Penales, los documentos relacionados con la investigación, independientemente de su naturaleza o contenido, son estrictamente reservados por ministerio de Ley.
- Que la revelación de información que aparentemente sea inocua pero sensible por guardar estrecho vínculo con los actos de investigación, tal como la nomenclatura de la carpeta de investigación, así como la de algún expediente previo al que se acumule, la síntesis de los hechos, las circunstancias en las que ocurrieron y las autoridades

involucradas, puede afectar el desarrollo de las actividades de procuración de justicia y por ende, la actuación del Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos puesto que una vez que la información es obtenida y colocada en conjunto con otra con la que está vinculada, se pueden establecer ciertas líneas que den cuenta de la investigación.

- Que dar a conocer las nomenclaturas de averiguaciones previas y/o carpetas de investigación representa un riesgo real, toda vez que se encuentran contenidas dentro de las indagatorias, además de ser un instrumento para identificarlas, por lo que, con la obtención de las mismas, y de una simple búsqueda en los diversos medios electrónicos disponibles, fácilmente se podrían obtener datos adicionales.
- Que la divulgación de dicha información inclusive, implica el quebrantamiento a diversos principios que rigen el sistema penal como los son: el de presunción de inocencia, debido proceso, tutela judicial efectiva, del mismo modo, se pondría en riesgo el pleno ejercicio de algún acto o acción de las partes en la investigación, además con dichos datos se podría obtener información que vulneraría la seguridad e identidad de las víctimas u ofendidos, y consecuentemente, trastocar su derecho a la reparación del daño.
- Que dar a conocer las nomenclaturas, hace identificable la radicación exacta donde se lleva a cabo la investigación, lo que resulta un riesgo no solo para víctimas, ofendidos o los probables responsables involucrados en las indagatorias, sino para el propio personal de la institución.
- Que un conjunto importante de herramientas y fuentes de información, se encuentran

disponibles de manera gratuita en internet, lo que le brinda acceso no sólo a personal con legítimo interés en los casos de tortura, sino que también acceso a estas herramientas a personas u organizaciones que tengan intenciones de afectar procesos específicos de procuración de justicia.

- Que las consecuencias de un evento en que identifique a las personas directa e indirectamente involucradas en un delito de tortura no sólo afectarían al proceso de impartición de justicia y a las personas involucradas en éste, sino que también afectaría la confianza de las personas en las procuradurías, así como en el propio RENADET.
- Que proporcionar información contenida dentro de las investigaciones de los hechos que la Ley señala como delitos, prevé un perjuicio para el curso de éstas, ya que la revelación de datos específicos comprometería la actuación que constitucionalmente tiene encomendada el Ministerio Público encaminada al esclarecimiento de los hechos, protección de las víctimas y ubicación de los probables responsables.
- Que reservar las nomenclaturas de las averiguaciones previas y/o carpetas de investigación no contraviene el derecho a la información, ni al principio de máxima publicidad porque se trata de un interés particular.
- Que los eventos particulares que pueden llevar a la individualización del caso, con elementos encontrados en fuentes abiertas y de fácil acceso como la red, podría a corto plazo identificar a los involucrados en los casos específicos y poner en riesgo su integridad y salvaguarda e incluso interferir en las investigaciones y vulnerar los principios que rigen el proceso penal.

Asimismo, proporcionó un archivo Excel el cual contiene información numérica sobre los rubros siguientes: Expediente por delito, Expediente por etapa, Origen por expediente, Indicios por expediente, Estatus por expediente, Expediente por año, Carpeta de origen, Víctimas por sexo, Víctimas por edad, Víctimas por nacionalidad, Víctimas por examen, Víctimas por tipo y Víctimas por resultado.

Queja: Inconforme con la respuesta, la persona recurrente manifestó que el sujeto obligado clasificó información como reservada y confidencial, sin considerar que:

- a) Se trata de graves violaciones a derechos humanos.
- b) La información que entrega es estadística.
- c) Puede realizar versiones públicas.
- d) La información como los identificadores de expedientes, números de carpetas, causas penales o números de quejas deben de ser entregadas.

Consideraciones de la resolución: En la resolución, el INAI consideró que se actualiza parcialmente la causal de reserva establecida en el artículo 110, fracción XII de la Ley Federal, sólo por cuanto hace a los datos relativos al número de expediente/carpeta de investigación/causa penal/queja/caso — expediente/carpeta de investigación anterior — expediente/averiguación previa/carpeta a la que se acumula; síntesis de los hechos – circunstancias, y datos de presuntas autoridades responsables/denominación y cargo, de expedientes que se encuentren trámite.

Aunado a lo anterior, es importante resaltar que la totalidad de la información reservada por el sujeto obligado corresponde a un registro sobre hechos relacionados a los delitos de tortura

y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Lo cual deviene relevante, pues la fracción I, del artículo 112, de la Ley Federal prevé que una de las excepciones a cualquier reserva de información, se actualiza cuando la documentación se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

De tal forma que, en términos de los artículos 6 Constitucional y 112, fracción I de la Ley Federal, corresponde a este Órgano Garante Autónomo interpretar si lo solicitado se encuentra relacionado con violaciones graves a los derechos humanos, con el objeto de determinar si se configura la referida excepción a la reserva invocada por la FGR.

De ahí que, en la resolución se apuntó que, considerando que la información contenida en el RENADET, comprende datos sobre las investigaciones que se llevan por el delito de tortura, entre otros, es incuestionable que los registros que dan cuenta de actos que atentan de manera grave en contra de las garantía de los derechos humanos que toda persona tiene, como es la dignidad, debe estar disponible para la sociedad, prevaleciendo, precisamente, el contexto y naturaleza de la información materia de la solicitud, que genera la excepción a la reserva prevista en la Ley Federal, pues dicha la exclusión es lo que sustenta el carácter público de la información.

Con base en lo señalado, en el caso específico se estima que para aquellos procedimientos en los cuales ya se ha definido que se configuró el delito de tortura, y por ende, dicha situación no pueda verse afectada ulteriormente, se actualiza el supuesto de excepción a la reserva de la información, prevista en el artículo 112, fracción I de la Ley Federal, resultando improcedente la clasificación de la información bajo esa figura; no obstante, subsiste la

confidencialidad de los datos, en los términos analizados en párrafos previos, así como las reservas estudiadas, sobre aquellos asuntos que no se hayan sido determinados como delito de tortura.

Análisis a partir de las resoluciones en las cuales no se alcanzó la excepción a la reserva en casos de violaciones graves a derechos humanos: A la luz de las resoluciones que se traen a colación, se aprecia que no existe un parámetro de regularidad que dé certeza sobre la forma en la cual resolvió el INAI en ambos casos. Se podrá decir que el análisis se efectúa caso por caso, lo cierto es que debe – o debería – existir una línea de doctrina identificable en los casos concretos. De tal suerte, advertimos que para los casos en concreto no se levantó la reserva, en razón que se dejó subsistente esa restricción temporal en algunos casos, por ejemplo, en el RRA 11900/22 o en su defecto, por considerar que no existen elementos suficientes, como es la resolución RRA 7566/21.

d) Resoluciones en las que no se actualiza la excepción a la reserva por casos de corrupción.

RIA 299/22 votado por unanimidad del Pleno el 17 de agosto de 2022

Solicitud: Los documentos donde consten las investigaciones que ha iniciado en contra del entonces Comisionado César Cravioto, derivado de resultados de una verificación, control interno y/o auditoría en términos de las atribuciones que le confiere el Plan para la Reconstrucción de la Ciudad de México, en 2019.

Respuesta: Existe una imposibilidad jurídica para pronunciarse respecto de lo solicitado toda vez que se materializa en el supuesto establecido en el artículo 186, primer párrafo, de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Rendición de Cuentas de la Ciudad de

México, ya que el solo pronunciamiento en el sentido afirmativo o negativo de la existencia o inexistencia sobre investigaciones iniciadas en contra de la persona identificada plenamente por el particular, se estaría revelando información de naturaleza confidencial.

Resolución del organismo garante local: El Pleno del organismo garante local determinó revocar el recurso de revisión y se instruyó a que entregue el acta de su Comité de Transparencia, firmada por sus miembros, por la que se fundó y motivó la clasificación de la información como confidencial.

Recurso: Se interpuso recurso de inconformidad, ello derivado que la resolución no analiza a fondo todas las cuestiones planteadas desde la solicitud, por lo que requiere una nueva revisión atendiendo a la interpretación amplia que se realiza de las actuaciones de los órganos garantes locales a fin de que se me haga entrega de toda la información que solicité de manera inicial y que puedan cubrirse las deficiencias en las que incurrió el INFOCDMX. Aludió además, a presuntos casos de corrupción.

Consideraciones y determinación de la resolución: Se determinó revocar, a efecto de que dicte una nueva resolución tomando en cuenta los parámetros determinados en la presente resolución en donde realice una búsqueda exhaustiva y razonable en todas las unidades administrativas competentes de las investigaciones y/o procedimientos concluidos con una sanción condenatoria firme, impuesta a la persona física referida en la solicitud en su carácter de servidor público.

Asimismo, a través de su Comité de Transparencia emita una nueva resolución en la que únicamente confirme la clasificación del pronunciamiento sobre la existencia o inexistencia de investigaciones iniciadas en contra de la persona identificada plenamente por el particular,

siempre que éstas se encuentren en trámite; así como, de procedimientos concluidos que hayan derivado en una sanción impuesta por faltas administrativas graves o no graves y que ésta no se encuentren firmes o bien hayan sido absolutorias. Lo anterior, con fundamento en el párrafo primero del artículo 186 de la Ley de Transparencia Local.

Voto particular anunciado al proyecto: Por considerar indispensable allegarse de mayores elementos, a efecto de conocer si se aperturó alguna investigación por posibles actos de corrupción en contra de la persona referida en la solicitud y, de ser el caso, —previa prueba de interés— determinar la entrega de lo pedido para aquellas que se encuentren en trámite, si fueron absolutorias, o bien, de aquellas donde la resolución judicial no se encuentre firme.

RRA 12778/22 vs Auditoría Superior de la Federación votado por unanimidad del Pleno el 10 de octubre de 2022

Solicitud: Una persona solicitó a Auditoría Superior de la Federación, a través de internet por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia, lo siguiente: versión pública en copia simple del Dictamen Técnico número DGS"B"/DH/0005/2022, del 10 de mayo de 2022, emitido por la Dirección General de Seguimiento "B", el cual consta de veintisiete (27) páginas.

Respuesta: El sujeto obligado, tras turnar la solicitud a Auditoría Especial de Seguimiento, Informes e Investigación, el sujeto obligado reservó la información requerida, de conformidad con el artículo 110, fracción VII, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, por un periodo de 5 años, por lo siguiente:

- Se clasificó como reservada el Dictamen Técnico número DGS“B”/DH/0005/2022, del 10 de mayo de 2022, emitido por la Dirección General de Seguimiento “B”, con motivo de las irregularidades detectadas en la auditoría número DN19006, con título “Auditoría a la

Adquisición de la Plataforma del Sistema de Explotación de la Información e Inteligencia”, practicada a la entonces Policía Federal.

Agravio: Inconforme, el solicitante presentó recurso de revisión señalando como agravio lo siguiente:

- La argumentación del sujeto obligado en la prueba de daño pretende subsumir el derecho de acceso a la información (conceptualizado como un interés privado y/o particular) a la prevención y persecución de delitos es absolutamente errónea y contraria a las disposiciones aplicables y principios generales en materia de transparencia y derechos humanos.
- Si bien puede existir información que encuadre en información reservada, esto debe analizarse de forma específica, es decir, documento por documento y concepto por concepto que la información se va a clasificar, así como la razón o motivos por los cuales se realiza la clasificación, y no de forma general.
- Refirió a existencia de presuntos actos de corrupción.

Consideraciones de la resolución: Ese Instituto determinó que el agravio de la parte recurrente, fundamentado en la fracción I, del artículo 148 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, resulta **infundado** ya que el sujeto obligado cumplió con el procedimiento para clasificar la información establecido en la Ley Federal de la materia, toda vez que resultó procedente la misma, y entregó el acta en la que su Comité de Transparencia confirma dicha clasificación.

- **Recurso de revisión RRA 890/23 en contra del Servicio de Administración Tributaria votado por unanimidad del Pleno el 30 de marzo de 2023 (Contrabando de combustibles).**

Solicitud: Derivado de una publicación del sujeto obligado, en la que se destaca la denuncia a un exservidor público de alto mando acusado de delincuencia organizada con el contrabando de combustibles, se informe lo siguiente: nombre del ex servidor público denunciado. Fecha de presentación de la denuncia. Ante qué instancia se presentó la denuncia. Por qué delitos se presentó la denuncia. De qué dependencia y área era el exfuncionario. De qué fecha a qué fecha laboró el funcionario en esa área.

Respuesta: El sujeto obligado comunicó que la información solicitada se encuentra clasificada como reservada y confidencial, en términos de lo establecido en las fracciones VII, X, XII y XIII del artículo 110, así como del 113, fracción I de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Lo anterior, fue confirmado por su Comité de Transparencia, mediante una resolución entregada a la persona recurrente.

Agravio: La queja radicó en contra de la clasificación de la información. Se hace notar que si bien el particular expresó que la información debería de ser pública por tratarse de actos de corrupción el Instituto no valoró esta determinación.

Consideraciones de la resolución: Ese Organismo Garante consideró que resulta parcialmente fundado, en virtud de que, si bien el nombre del exservidor público de alto mando denunciado por delincuencia organizada con el contrabando de combustibles, actualiza la causal de clasificación invocada por el sujeto obligado, en términos del supuesto establecido en la fracción I del artículo 113 de la Ley Federal; conforme a la ponderación previamente realizada, se debe conceder el acceso a la información requerida, puesto que su difusión implica un interés público mayor. No obstante, no

advierte un pronunciamiento en torno a la excepción a la reserva por tratarse de presuntos actos de corrupción.

Análisis general a partir de las resoluciones examinadas

Con base en las resoluciones materia de estudio, podemos advertir un parámetro que no resulta homogéneo para todos los casos. Así, hacemos notar que en el recurso de revisión RRA 7566/21 no se allegaron de la totalidad de elementos para advertir con claridad si estaban ante casos de tortura, desaparición forzada, sino que se desestimaron los elementos bajo el razonamiento que, presuntamente, no existían elementos suficientes para determinarlo.

Por otra parte, encontramos otros casos donde los delitos no se relacionan con tortura (RRA 11900/22) y con ello, se exceptúan de la reserva, máxime que para efecto de los casos que encuadran dentro de este tipo penal no se tomaron en consideración los factores de criterios cuantitativos y cualitativos.

Por otra parte, en los casos donde los recurrentes refieren posibles actos de corrupción (RRA 12778/22 y en el RIA 299/22), de su lectura se observa que simplemente estas manifestaciones no fueron materia de análisis en la resolución. Por lo que hace a la resolución RRA 890/22 se aprecia que se arriba a la determinación de conceder el acceso a la información. No obstante, no se valoró de forma exhaustiva la manifestación en torno a los posibles actos de corrupción. Por el contrario, se analizó la clasificación de la información al dar cuenta que las causales en estudio no alcanzan los requisitos para negar la información. No obstante, ese Organismo Garante pudo tomar en cuenta las consideraciones en torno a los

actos de corrupción para levantar la clasificación de información reservada que ya operaba sobre los documentos. Tal cuestión no sucedió en el caso concreto.

Sobre este punto, se estima la relevancia de allegarse de elementos en los cuales aun y cuando la información solicitada no sea eminentemente mediática, se lleven a cabo todas las gestiones para efecto de determinar si sobreviene la excepción a la reserva. Máxime que podría advertirse las circunstancias del caso concreto o bien adoptar una línea doctrinal sobre los hechos a primera vista.

Para tales efectos, a continuación, con el propósito de ilustrar lo analizado hasta este punto, se presenta una tabla que esquematiza las determinaciones adoptadas por parte del Pleno de ese Organismo Garante con base en las resoluciones previamente analizadas:

Excepción a la reserva de información	Corrupción		Violaciones graves	
	Se actualiza	No actualiza	Se actualiza	No actualiza
Elementos	RRA 7058/21	N/A	RRA 13425/22	RRA 7566/21
	RRA 5299/19	N/A	RRA 14359/22	N/A
	RRA 8184/22	N/A	N/A	N/A
Sin elementos	RRA 890/23	N/A	RRA 11900/21	N/A
	N/A	RRA 12778/22	N/A	N/A

Sin pronunciamiento	N/A	RIA 299/21	N/A	N/A
--------------------------------	-----	------------	-----	-----

Fuente: Elaboración propia.

Como se advierte a partir de la tabla inserta, se aprecia una disparidad de criterios en torno a esta clase de determinaciones, tan es así que a partir de las resoluciones en estudio se aprecia que carecen de elementos o bien, son deficientes sobre el pronunciamiento al no examinarse las consideraciones esgrimidas por las personas solicitantes. A este respecto, se estima que en estos casos resulta evidente que esta falta de unicidad de criterios podría resultar ser producto del vacío legal para determinar con claridad en qué casos sobreviene la excepción a la reserva.

En consecuencia, se aprecia que a partir de las resoluciones que fueron examinadas, se verifica uno de los extremos de la hipótesis propuesta, pues no se aprecia una metodología clara para efectos de determinar cuándo se está ante casos de excepción a la reserva y, en su caso, cuál es la pauta para que se configure o no este tipo de supuestos.

Por otra parte, no debe pasar desapercibido que, si bien el INAI al ser un organismo colegiado y que, por lo tanto, emite resoluciones con un enfoque diverso, debe tener un sustento jurídico que le dé soporte metodológico a las determinaciones que emite. Esto es, que se traduzca en certeza jurídica sobre el que, en todos los casos, las manifestaciones esgrimidas serán abordadas de forma exhaustiva. En otras palabras, si bien no existe una respuesta correcta y la colegialidad de esta clase de organismo abona a su pluralidad de posturas, se estima que la metodología para que se actualice la excepción a la reserva fortalecería la labor jurisdiccional de ese Instituto.

Así, se estima que, de no alcanzarse la excepción a la reserva el fundar y motivar adecuadamente, es necesario argumentar el por qué no se configura dicho presupuesto, esto además bajo parámetros o directrices comunes que permitan fortalecer sus determinaciones. Asimismo, el ser exhaustivos en la determinación valorando los elementos ofrecidos por las personas solicitantes al tiempo que se allegan de la mayor cantidad de indicios para dirimir la controversia planteada.

Capítulo 4 Consideraciones a manera de conclusión

La base del presente trabajo parte de la premisa que la ambigüedad en la aplicación del derecho impacta el sistema jurídico en general y, en el caso concreto, se refleja en la forma en las que el INAI adopta sus determinaciones, de manera específica, en materia de la excepción del derecho de acceso a la información es producto de la vaguedad en el derecho. Decimos lo anterior en razón que, del análisis a las resoluciones emitidas INAI no se aprecia que exista, plenamente una laguna jurídica propiamente dicha.

Esto es, existen casos en los cuales los elementos jurídicos le dan congruencia a las determinaciones adoptadas por parte de ese organismo, de tal suerte que no podríamos decantarnos por dicho supuesto. Por su parte, por cuanto hace a la discrecionalidad judicial si bien no puede soslayarse, no podemos decir que sea el factor determinante en la adopción de determinaciones por parte de ese Instituto. Es decir, no se advierte que ese Organismo Garante se haya decantado para aplicar esa excepción de forma discrecional.

Se afirma lo anterior en razón que, en cierta medida ese margen de discrecionalidad forma parte de prácticamente todas y cada una de las determinaciones que se hacen en el seno de la

interpretación del derecho de acceso a la información, por lo que existe una multiplicidad de formas de entender un caso por parte de los operadores jurídicos. Pensemos, por ejemplo, simplemente en la definición de datos personales, siendo ésta toda aquella concerniente a una persona física identificada o identificable. De ahí que se aprecie que inclusive esa interpretación puede ser sumamente amplia.

De tal suerte, esta consideración en torno a la discrecionalidad judicial se ve acotada por los razonamientos jurídicos que se adoptan en las determinaciones de ese Organismo Garante, en la medida que se advierten líneas claras donde inclusive la falta de consideraciones sobre la excepción a la reserva proviene de falta de debida sustanciación o exhaustividad en las resoluciones.

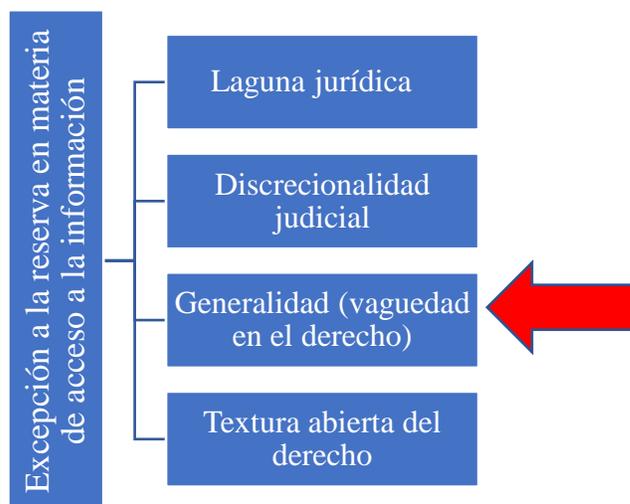
Por lo que hace a la textura abierta del derecho, podemos decir que este supuesto tampoco acontece propiamente en la especie, pues ciertamente no se aprecia que se presente una consideración que problematice qué es gravedad en el caso de violaciones a derechos humanos o bien a qué se alude por corrupción. Aunque ciertamente este elemento de definición se echa en falta en las resoluciones para efectos de que se adopte una línea doctrinal sobre la interpretación de estos conceptos por parte de ese Instituto.

Por tales consideraciones, se estima que la hipótesis planteada sí se actualiza pues en el caso concreto – esto es, tratándose de la excepción a la reserva – nos encontramos ante la vaguedad en el derecho derivado de la generalidad en la cual están planteados los supuestos que permiten la situación excepcional para conceder el derecho de acceso a la información. En otras palabras, la indeterminación de los conceptos favorecen que exista una interpretación diversa para las personas operadoras jurídicas. Esto, a su vez, se traduce en una ausencia de

metodología expresa, recogida en algún instrumento jurídico, que permita determinar cuándo se surte o no estos supuestos jurídicos.

Las conclusiones descritas, en torno a la falta de determinación del derecho de acceso a la información tratándose de la excepción a la reserva, se esquematiza a través del cuadro que se inserta a continuación para pronta referencia:

Tabla: Esquemización de la excepción a la reserva.



Fuente: Elaboración propia

De esta forma, recordemos que la LGTAIP y la LFTAIP en sus artículos 115 y su correlativo 112 establecen lo siguiente:

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando:

- I. Se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, o
- II. Se trate de información relacionada con actos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.

De tal modo, como advertimos en el presupuesto que anima al presente estudio de manera inicial, se aprecia que no existen directrices claras para poder determinar que, efectivamente, nos encontramos ante información que se relaciona con estos supuestos.

Asimismo, tal como se planteó de manera secundaria en nuestro análisis, se estima que la certeza jurídica es esencial para las personas gobernadas bajo un determinado sistema jurídico. Esto es así, en razón que no solo basta con que los actos de autoridad estén debidamente fundados y motivados; sino que, además, estén adecuadamente argumentadas las razones que sustentan la determinación.

No obstante, el caso de la excepción a la reserva, en nuestra opinión, no se cumplen esos requisitos. Pues, por un lado, se aprecia que no existe un fundamento legal expreso que permita extraer la base jurídica-conceptual que versa sobre alguno de estos dos casos (esto es, corrupción o violaciones graves a derechos humanos). Es decir, más allá de las disposiciones ya citadas ya citados en la LGTAIP, no es posible subsumir algún elemento normativo o metodológico para que el INAI se pronuncie cuando se está ante una clase de estos casos.

Por ende, la consecuencia es que, si bien la deficiencia normativa puede suplirse por la vía de la motivación, ciertamente esta vaguedad afecta la determinación pues la metodología para valorar el caso concreto se ve afectado en su conjunto. Con todo, estos razonamientos son verificables en el marco de las resoluciones que ha emitido el Pleno del INAI en virtud que, una vez que nos hemos volcado hacia el análisis de sus determinaciones se han advertido inconsistencias importantes.

Así, a la luz de las resoluciones del INAI que fueron materia de análisis, es posible extraer las conclusiones siguientes en relación con las deficiencias en la congruencia y la ausencia metodológica, cuando en la litis se plantea que se presenta esta clase de supuestos, es decir, la excepción a la reserva. Por lo tanto, se apuntan las siguientes consideraciones:

En el marco de la sustanciación de los expedientes, no existe un criterio homogéneo para determinar cuándo se están ante estos supuestos, en ocasiones surge de manera oficiosa y en otros casos es planteado por la parte recurrente sin que ello sea objeto de análisis en todos los casos.

También, por lo que hace a la substanciación del expediente, no se aprecia que, en todos los casos se alleguen de todos los elementos para determinar si se está ante casos de corrupción o bien de violaciones graves a derechos humanos¹³². Por ende, en ocasiones, se formulan requerimientos de información adicionales donde se cuestiona a los sujetos obligados qué clase de delitos fueron objeto de la denuncia o querrela, en su caso.

No obstante, se aprecia que no en todos los supuestos será posible obtener alguna carpeta de investigación derivado de la presunta comisión de delitos, al tiempo que no todos los sujetos obligados cuentan con esta información, por lo que se considera deseable que se llamen a terceros interesados con la finalidad de contar con mayores elementos para dirimir la controversia planteada, tal como es el caso de instancias como la FGR o la CNDH.

¹³² Aquí es necesario apuntar que tanto el INAI como los organismos garantes de las entidades federativas tienen la atribución para acceder a la información clasificada y así, determinar su naturaleza según se requiera. El acceso se dará de conformidad con la normatividad previamente establecida por los sujetos obligados para el resguardo o salvaguarda de la información, esto con fundamento en el artículo 147 de la LGTAIP.

Se aprecia, por otra parte, que en los apartados considerativos de las resoluciones no existen razonamientos robustos para sustentar el por qué se está invocando la excepción a la reserva cuando este elemento no es invocado por parte de la persona recurrente. Por ello, a efecto de que las determinaciones tengan mayor fuerza jurídica y resulten ser congruentes, se estima necesario un pronunciamiento claro, en todas las resoluciones del por qué se actualiza o no la mencionada excepción.

Por cuanto hace a la forma en la cual se analiza la excepción en estricto sentido, tal como se mostró en el apartado previo, se advierte que no existe un criterio homogéneo sino un cúmulo de metodologías contrapuestas entre sí. Se afirma lo anterior pues en el caso de corrupción, en algunos casos se sustenta sobre la base de la presunta comisión de delitos cometidos por personas servidoras públicas¹³³ y en otros, se trae a colación notas periodísticas o boletines oficiales sin que se dé cuenta de ello en todos los casos.

Ahora bien, por lo que se refiere a las violaciones graves en materia de derechos humanos, advertimos que las consideraciones que sustentan a las resoluciones del Instituto en estos casos pueden dividirse en dos vertientes, por un lado la motivación y por otra parte, la línea sustentada en indicios o bien, consideraciones de hecho.

A este respecto, por lo que hace a las consideraciones en torno a la motivación se aprecia que el INAI tiende a aplicar – no en todos los casos – la base de los factores de gravedad y magnitud de las violaciones; por lo que hace a los hechos, alude por lo regular a la

¹³³ Aspecto que nuestra consideración resulta cuestionable pues no solo las personas servidoras públicas cometen delitos sino que estas conductas pueden ser realizadas por particulares.

preexistencia de carpetas de investigación relacionadas con desaparición forzada, homicidios, entre otros.

Por lo anterior, hasta este punto se concluye que, a consideración del estudio que aquí se presenta, se verifica la vaguedad en el derecho tratándose de la configuración de la excepción a la reserva en el marco del derecho de acceso a la información.

Adicionalmente, como se ha mencionado a lo largo del presente trabajo, se sostiene que no existe una respuesta correcta en el derecho para cada caso concreto, es decir, no hay tal cosa como una respuesta única. Sin embargo, esto no implica que la falta de congruencia de criterios impacte sobre la esfera de la excepción a la reserva.

Esto es así bajo la consideración de que existen criterios disimiles, que efectúan un estudio – contrapuesto inclusive – que no guarda correspondencia sobre sus criterios generales que permitan tener la garantía de que cada caso será examinado en sus extremos de la misma forma y con ello, que las personas que acuden a la vía del recurso de revisión han colmado en sus extremos los criterios mínimos para su análisis. De la misma forma, se aprecia que la falta de congruencia entre precedentes y los elementos valorativos al contraponerse entre sí, impactan en la forma en la que se dictan las resoluciones por parte del Organismo Garante.

Bajo este corolario, arribamos a la conclusión que, en el estudio que desarrollamos, el derecho se presenta de forma dinámica, tanto en la forma en la que las personas operadoras jurídicas y bajo el arreglo en el que las instituciones del Estado lo adoptan. Posiblemente, este fenómeno que parte de la inquietud de una posible indeterminación y delimitación de categorías jurídicas que atraviesan al campo de estudio del derecho de acceso a la información se reproduzca en otros ámbitos. En otras palabras, la interpretación de estas

figuras, por lo regular avanzan en su delimitación a partir de la doctrina y del mismo modo, mediante la textura abierta del derecho que hace que las y los juzgadores enriquezcan su contenido.

Por tanto, como hemos visto, la clasificación de la información protege bienes jurídicos que están estipulados en la Constitución, inclusive, como es el caso de la seguridad nacional y las razones de interés público; de ahí que esta posible afectación de derechos, como es – a manera de estricta referencia – el debido proceso, que se encuentra previsto como una de las causales de reserva en la fracción X del artículo 113 de la LGTAIP, nos permiten advertir qué tan importante es delimitar y dictar la pauta para saber en qué casos puede conjurarse la excepción de la reserva en materia de acceso a la información ya que, a través de la publicidad podrían socavarse otros bienes jurídicamente protegidos.

Es así que, a partir de las resoluciones que se analizaron, nos abocamos a determinar en qué casos se actualiza o no la reserva de la información tratándose de estos dos supuestos siguiendo las consideraciones dictadas parte del Organismo Garante a nivel nacional en sus resoluciones.

De ahí que si bien, en nuestra opinión, no se advierte una línea metodológica clara, ni tampoco expresa en la materia, lo cierto es que sí se encuentran presentes elementos como los aspectos cuantitativos y cualitativos como factores determinantes en materia de violaciones graves a derechos humanos y, por otra parte, los indicios en materia de delitos – como es el caso de la desaparición forzada – como elementos valorativos en aquellos casos donde se ha determinado que se configura la excepción a primera vista en esta materia.

De ahí que, en el presente estudio, podemos concluir que resulta necesario el establecer una metodología clara y expresa que considere estos factores como las pautas para aquellos casos donde se invoque la excepción a la reserva, ya que inclusive, podría surgir casos donde las personas recurrentes expresen que existe corrupción o violaciones graves sin que existan elementos fundados para impulsar la apertura de la información sin que se robustezcan los razonamientos lógico-jurídicos que soportan esa determinación. O en caso contrario, la posible falta de exhaustividad que resulte en una restricción para abrir información de esta naturaleza.

Bajo estos razonamientos, consideramos que el propósito de nuestro estudio no sólo radica en demostrar la ausencia metodológica por lo relativo a la excepción a la reserva, sino proponer una medida que subsane esta falta de determinación expresa y con ello, robustecer el campo del derecho de acceso a la información y que, posiblemente, sirva como elementos mínimos a considerar en el dictado de resoluciones que se administran con información de esta naturaleza.

Propuesta de remedio jurídico

Una vez examinado lo anterior, advertimos que existe una ausencia metodológica en el criterio para alcanzar la excepción a la reserva en materia de acceso a la información. Al respecto, se estima que la vía idónea sería incorporar, a nivel constitucional, dentro del artículo 6, apartado A de la CPEUM, la excepción a la reserva de información tratándose de violaciones graves a derechos humanos y en casos de corrupción a partir de criterios mínimos que establezcan su definición.

Bajo esta tesitura, al situarse la excepción mencionada en el orden constitucional podría oponerse este parámetro ante los supuestos de reserva de la información. Con todo, el camino hacia la reforma constitucional resulta sinuoso derivado de las mayorías legislativas y el procedimiento para encausar dicha reforma¹³⁴.

Sin embargo, al situar la excepción a la reserva de la información a nivel constitucional y definir sus bases mínimas – que como se ha dicho no son expuestas en la legislación secundaria conforme al marco normativo actual – daría mayores elementos de certeza jurídica para dirimir este tipo de controversias.

No obstante, una vía optativa, con base en estas consideraciones, es que el INAI derivado del marco de sus atribuciones para interpretar y regular el acceso a la información y la protección de datos personales tiene una batería de herramientas jurídicas diversas para tratar de buscar un remedio jurídico y con ello subsanar la irregularidad respecto de sus determinaciones en este supuesto.

Asimismo, se estima que, para efectos de este estudio, resulta deseable el aportar definiciones mínimas en torno qué se puede entender por corrupción y casos de violaciones graves de derechos humanos, únicamente, desde una óptica estrictamente jurídica. En esa medida, se estima que para efectos de actualizar los presuntos casos de corrupción, se debe partir de la premisa que los hechos que circundan al caso pueden encuadrar dentro de las conductas descritas tanto en la LGRA como en el CFP. Por lo que hace a las violaciones graves a

¹³⁴ Al respecto, el artículo 135 de la CPEUM dispone que en su párrafo primero que la Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

derechos humanos, entenderemos como aquellos sucesos donde la afectación a los derechos humanos, por su grado de intensidad, este se acredite a través de un criterio cuantitativo en el que se determina la gravedad de las violaciones demostrando que tienen una trascendencia social en función de aspectos medibles o cuantificables, y por su cualidad, es decir la intensidad, la amplitud, la generalidad, la frecuencia o su prolongación en el tiempo.

A este respecto, es dable traer a colación las atribuciones de ese organismo garante en la materia (con fundamento en el artículo 21 fracciones I y II de LFTAIP) se desprende que tiene, entre otras, competencia para:

- Interpretar, en el ámbito de su competencia, Ley Federal y la Ley General.
- Conocer, sustanciar y resolver los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito federal; así como las denuncias por incumplimiento a las obligaciones de transparencia.

Adicionalmente, resulta relevante traer a colación la atribución del INAI para suscribir convenios de colaboración con los Organismos garantes de las Entidades Federativas o con los sujetos obligados, con el objeto de vigilar el cumplimiento de la presente Ley y promover mejores prácticas en la materia de conformidad con el artículo 41, fracción IX de la LGTAIP.

De tal suerte, con base en las atribuciones que le son conferidas en ambos ordenamientos al Pleno del INAI se estima que el remedio jurídico puede correr por medio de dos vías, las cuales a continuación se desarrollan y que permitirían obtener mayor certeza jurídica en el

dictado de resoluciones, contribuyendo con ello a fortalecer la labor jurisdiccional de ese organismo garante.

Primer remedio jurídico: lineamientos en la materia.

De este modo, el Pleno de este Instituto es competente para establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir con los objetivos de la Ley con base en el artículo 35, fracción V del citado ordenamiento.

Asimismo, es importante hacer mención de la existencia del Sistema Nacional de Transparencia, el cual se integra por el conjunto orgánico y articulado de sus miembros, procedimientos, instrumentos y políticas, con el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado mexicano. Tiene como finalidad coordinar y evaluar las acciones relativas a la política pública transversal de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales, así como establecer e implementar los criterios y lineamientos, con fundamento en el artículo 28 de la LGTAIP.

A este respecto, dicho sistema se conforma por las instituciones siguientes, acorde al artículo 30 del citado ordenamiento:

- El Instituto.
- Los Organismos garantes de las Entidades Federativas.
- La Auditoría Superior de la Federación.
- El Archivo General de la Nación, y
- El Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Por ende, el Sistema Nacional de Transparencia tiene entre otras atribuciones el establecer lineamientos, instrumentos, objetivos, indicadores, metas, estrategias, códigos de buenas prácticas, modelos y políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables, tendientes a cumplir con los objetivos de la Ley, conforme al artículo 31, fracción I de la LGTAIP.

Bajo estos razonamientos, advertimos que es posible explorar las vías de los criterios emitidos por parte del Organismo Garante o bien, alguna clase de acuerdo emitido por parte del Sistema Nacional de Transparencia que nos permita dotar de mayor certeza y robustecer los supuestos para el elemento que multicitado a lo largo del presente estudio.

A este respecto, con el objeto de contar con mayor centralización de las disposiciones en la materia, estimamos idóneo que se reforme el Acuerdo del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha del 15 de abril de 2016¹³⁵, instrumento normativo que previamente llamamos LGCDI.

Se dice lo anterior en virtud que, se estima que este instrumento sería idóneo para concentrar lo relativo al estudio de la clasificación y con ello, no dispersar en otros ordenamientos las consideraciones al respecto. Es decir, este instrumento resulta ser idóneo en virtud que, precisamente, la controversia se centra en los parámetros para levantar la clasificación que

¹³⁵ Op. cit.

desplegaron los sujetos obligados. Máxime que en ese ordenamiento se pueden fijar los parámetros normativos para determinar si actualiza o no tal excepción.

Inclusive, esta cuestión puede ser aparejada, posteriormente, de criterios emitidos por parte del organismo garante y con ello, marcar una pauta para el análisis en materia de clasificación de la información no solo para los sujetos obligados; sino para los organismos garantes de las entidades federativas, inclusive.

[Propuesta de adición a los Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas](#)

En consecuencia, a continuación, se presenta la propuesta que de manera concreta se relaciona con las consideraciones efectuadas, esto a través de la redacción que sería incorporada al recoger los elementos analizados a lo largo del presente estudio. Entremos, por tanto, a la propuesta en cuestión:

ACUERDO del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se adicionan los Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas.

Que el Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, con fundamento en lo establecido por los artículos 31, fracción I de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y 10, fracciones II y VII del Reglamento del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, tiene dentro de sus atribuciones las de establecer reglamentos,

lineamientos, criterios y demás instrumentos normativos necesarios para cumplir con los objetivos del Sistema Nacional, la Plataforma Nacional y la Ley; así como la de emitir acuerdos para dar cumplimiento a las funciones del Sistema Nacional establecidas en la Ley General antes citada.

Que en el determinado punto del orden del día, fue presentado, sometido a discusión y aprobado el Dictamen que emite la Comisión Jurídica, de Criterios y Resoluciones del SNT, sobre el Proyecto de Adición a los Lineamientos Generales en materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de Versiones Públicas. Por lo anterior se emite el siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se aprueban la Adición a los Lineamientos Generales en materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de Versiones Públicas, conforme al Anexo del Acuerdo CONAIP/SNT/ACUERDO/XXX/XXX

SEGUNDO. El presente acuerdo entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

TERCERO. Se instruye a la Persona Titular de la Secretaría Ejecutiva para que publique el presente Acuerdo así como su anexo, en el Diario Oficial de la Federación y a los integrantes del Sistema Nacional para su publicación en sus respectivas páginas electrónicas.

ANEXO DEL ACUERDO CONAIP/SNT/ACUERDO/XXX/XXX

**ADICIÓN A LOS LINEAMIENTOS GENERALES EN MATERIA DE
CLASIFICACIÓN Y DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN, ASÍ
COMO PARA LA ELABORACIÓN DE VERSIONES PÚBLICAS**

CAPÍTULO IV

DE LA DESCLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Décimo séptimo. De conformidad con el artículo 115, fracciones I y II de la Ley General, que no podrá invocarse el carácter de reservado cuando a primera vista el Instituto como los Organismos Garantes de las Entidades Federativas:

I. Se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad; por lo que se deberá acreditar uno o más de los supuestos siguientes para proceder a su desclasificación:

- a) Se deberán acreditar los hechos de carácter cuantitativo y cualitativo para sustentar la gravedad de la violación de los derechos humanos.
- b) Se advierta la existencia de hechos descritos en las carpetas de investigación relacionadas con delitos de lesa humanidad.
- c) Existan indicios que apunten a que se perpetraron delitos de lesa humanidad.

II. Se trate de información relacionada con hechos de corrupción de acuerdo con las leyes aplicables.

- a) Los hechos apunten a conductas que se circunscriban a las conductas antijurídicas descritas en el del Título Décimo del Código Penal Federal y del Capítulo II de la Ley General de Responsabilidades Administrativas
- b) Se advierta la existencia de carpetas de investigación relacionadas con los delitos por hechos de corrupción conforme al Código Penal Federal.

- c) Existan indicios que apunten a la materialización de hechos de corrupción.

Para efectos de las fracciones anteriores, los organismos garantes así como el Instituto deberán observar lo siguiente:

- a) Agotar las diligencias necesarias para determinar si existen elementos como carpetas de investigación o terceros interesados que permitan dirimir la controversia.
- b) Los organismos garantes así como el Instituto no deberán delimitar la excepción a la reserva en los supuestos antes descritos a la existencia o no de carpetas de investigación, únicamente.
- c) Efectuar un estudio oficioso, inclusive si en el caso no fue planteado expresamente por la persona recurrente, del cual se adviertan elementos que apunten a la existencia de alguno de los supuestos de excepción a la reserva de información.
- d) Asentar en la resolución recaída en el expediente, en todos los casos, las razones fundadas y motivadas por las cuales si se alcanza o no la excepción a la reserva.

[Se recorren los numerales subsecuentes]

Segunda propuesta de remedio jurídico: mecanismos de coordinación.

Llegados hasta este punto, notamos lo complejo que puede resultar el determinar en cuáles circunstancias se está ante un caso de corrupción o bien, en materia de violaciones graves de derechos humanos. Es decir, a pesar de que se haga valer la consideración sobre la excepción a primera vista, es inevitable el no sortear si es que existen todos los elementos normativos para aseverar que podrían acreditarse estos supuestos.

De esta forma, si bien el INAI puede pronunciarse por sí solo sobre la facultad a primera vista, una vía secundaria a explorar sería el adoptar mecanismos de colaboración que fortalezcan la labor jurisdiccional de las resoluciones de ese Instituto. Es decir, la ruta

optativa consiste en adoptar la coordinación con instancias que, por sus atribuciones, pueden fortalecer la sustanciación de las resoluciones de ese organismo garante.

De esta forma, como ya mencionamos previamente, resulta necesario hacer mención sobre la facultad del INAI para suscribir convenios de colaboración con los organismos garantes de las entidades federativas o con los sujetos obligados, con el objeto de vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de transparencia y promover mejores prácticas en la materia con fundamento en el artículo 41 fracción IX de la LGTAIP.

De este modo, tal como se ha desarrollado a largo del presente estudio, se aprecia que el INAI no opera en el vacío, sino que forma parte de un sistema jurídico donde se encuentra en colaboración con diversas instancias. Este organismo forma parte desde el Sistema Nacional de Transparencia hasta el Sistema Nacional Anticorrupción.

En esa medida, la problemática ante la cual nos ubicamos consiste en cómo determinar cuándo se actualiza el supuesto de excepción a la reserva tratándose de casos de corrupción y violaciones graves a derechos humanos.

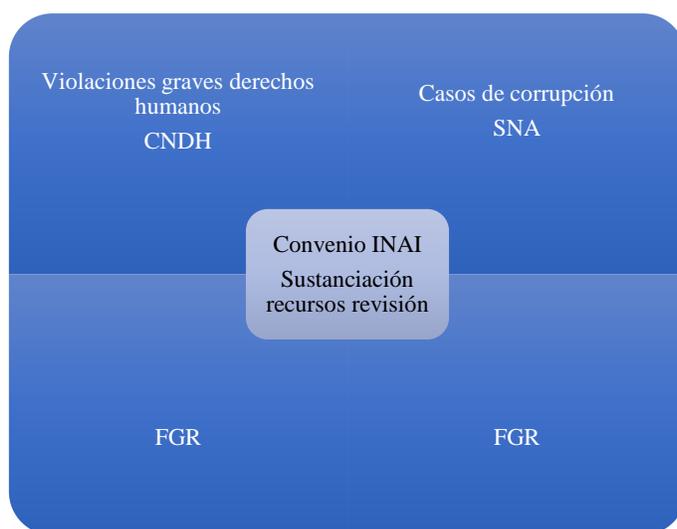
Por ende, otra opción contrastante a la antes propuesta es que este Instituto, a través de convenios de colaboración para tales efectos, se coordine con los sujetos obligados competentes en la materia con la finalidad de que a través de opiniones consultivas obtengan pronunciamiento de estas y así determinar si está ante alguna de las excepciones que se examinan.

De esta forma, por lo que hace a la excepción de violaciones graves a derechos humanos, recordemos que la CNDH detenta la facultad de investigación en materia de violación grave

de derechos humanos. De la misma, podría establecerse coordinación con la FGR para tales efectos.

Por cuanto hace a los presuntos hechos de corrupción, el INAI puede requerir la opinión tanto de la FECC en lo relativo a carpetas de investigación en la materia. Asimismo, puede requerir a la Comisión Ejecutiva del SNA su pronunciamiento, con el propósito que se identifique si está ante un fenómeno de corrupción.

La cuestión aquí referida se esquematiza a través de la siguiente imagen:



Fuente: Elaboración propia.

Por ende, a través del mecanismo que aquí se describe, una vez que se obtiene la opinión consultiva, sea un sentido favorable o negativo sobre el que se configure el supuesto de excepción correspondiente, se robustecería la resolución recaída a cada expediente pues no solo se obtendría el enfoque del INAI, sino además de las instituciones competentes para conocer sobre este tipo de casos.

Asimismo, por evidente que resulte esta aseveración, dentro del convenio de colaboración tendrían que establecerse los términos para que las autoridades involucradas se les dé vista del expediente así como el plazo para efectos de desahogar la consulta o bien, requerimientos adicionales que formulen las instancias especializadas en la materia diversas al INAI.

Por ende, este convenio impactaría en la substanciación de los expedientes de recursos de revisión, en la medida que, cuando se advierta la presunción sobre un caso de excepción a la reserva, procedería el que recayera un acuerdo para la consulta a las instancias competentes en la materia.

Una cuestión adicional es que, a través de estos instrumentos de coordinación se robustecería el principio de exhaustividad, en virtud que en este tipo de resoluciones se aportarían mayores elementos que, al reflejarse en las resoluciones, ayudarán a determinar de forma contundente, si se afectan los bienes jurídicos tutelados por la reserva de la información.

Adicionalmente, el contar con un punto de vista especializado en la materia, tal como resulta ser el ámbito de competencia tanto de la CNDH, FGR y el SNA permitiría no solo vislumbrar el caso a la luz del derecho de acceso a la información, sino a partir del ámbito de competencia propio y especializado de estas instancias. Máxime, si se considera que este convenio de colaboración no obliga al INAI a que la resolución recaída sea obligatoria para ese Organismo Garante del Derecho de Acceso a la Información.

Si bien, en el supuesto de que se consulte a la FGR o CNDH, es posible que estas autoridades determinen que, al no haber carpeta de investigación o queja, por ende, no se surte alguno de estos supuestos. Cuestión sumamente problemática si se considera que existe una alta de

cantidad de delitos que no se denuncian en nuestro país^{136, 137}; también lo es que como se ha dicho, estas determinaciones no constriñen de modo alguno a ese Instituto a decantarse por aquello que sea informado por dichas instancias, al tiempo que permitirían inferir los hechos que circundan cada uno de los casos y la información que se adminicula con ellos.

En este sentido, se estima que esa facultad a primera vista conferida al INAI, misma que fue ratificada por parte de la SCJN, se vería robustecida, pues se poseerían mayores elementos para poder determinar, con contundencia, si se configura o no la calificación a primera vista de la excepción a la reserva del Organismo Garante.

Finalmente, en el supuesto que, en casos controvertidos, una contraposición de posturas — pensemos la FGR que opte por considerar que no se configura un acto de corrupción mientras que el INAI sostiene que sí se surte el supuesto — se traduciría en resoluciones con una argumentación reforzada y por ende, con un mayor parámetro de certeza, pues tal contraposición robustecerían las razones del por qué se configura tal supuesto jurídico.

En suma, se ofrece esta segunda propuesta con la finalidad de crear marcos de colaboración entre autoridades, que a la postre, pueden traducirse en resoluciones robustas, exhaustivas y que generen certeza a la sociedad mexicana que, efectivamente, se surten los supuestos de excepción a la reserva de información y violaciones graves a derechos humanos.

¹³⁶A nivel nacional, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE 2022) del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) estima que el porcentaje de delitos que no se denunciaron o no iniciaron una investigación en las Los delitos con mayor cifra negra son la extorsión (97.4%), el secuestro (96.9%), el fraude (96.3%), el robo parcial de vehículo (94.2%), el robo o asalto en calle o transporte público (94.1%) y el robo a casa habitación (89%).

¹³⁷ ENVIPE 2022, INEGI, 2022, [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2022/>, [consulta: 12 de julio de 2023].

Conclusiones

En el transcurso de este estudio, hemos explorado el acceso a la información. Este derecho, además de ser muy amplio, nos permitió abordar la excepción a la reserva tratándose dos casos que lastiman a la sociedad mexicana: la corrupción y las violaciones graves a derechos humanos. De esta forma, se aprecia cuán relevante es este derecho para la democracia, pues incide en esferas como la rendición de cuentas, el derecho a la verdad, e inclusive la libertad de expresión.

De esta forma, consideramos que el acceso a la información deviene esencial para tener una sociedad informada que tenga una perspectiva más amplia de la vida pública. Máxime que en el presente caso, estos temas tocan casos relevantes o sensibles para la vida pública, de ahí la relevancia de analizar los elementos en relación con la excepción a la reserva con el objeto de contar con mayores elementos de certeza y en esa misma medida, favorecer el impulso para que las personas requieran esta excepción al momento de presentar sus solicitudes de acceso a la información y recursos de revisión. Por lo tanto, planteada la propuesta que emana del estudio desarrollado a lo largo del presente estudio, se esquematizan las conclusiones siguientes:

a) La discrecionalidad en el derecho es intrínseco a este campo de conocimiento. Esta conclusión parte de nuestro marco teórico. Afirmamos tal cuestión en razón que existen consideraciones subjetivas que trastocan la objetividad de elementos tangibles, como el peso, la distancia o la valoración aritmética. En esa medida habremos de decir que existen factores que nos permiten asumir determinados parámetros de objetividad que, sin embargo, no pretenden ser, en absoluto, respuestas únicas. Por ende, esta determinación de la respuesta

correcta no existe, sino respuestas y miradas múltiples que se trastocan al derecho y a la certeza misma. Por ende, en el presente trabajo partimos de la consideración de una argumentación reforzada, a través de criterios acotados a los principios recurrentes, con el objeto de acotar el espectro de respuestas que pueden desprenderse sobre un fenómeno jurídico recurrente. Una metodología determinada, sustentada en elementos jurídicos, permitirá disminuir la brecha de subjetividad o de creación de derecho para cada uno de los casos que se planteen.

b) En el caso concreto se acredita la hipótesis planteada. La premisa que soporta nuestro estudio la presencia de la vaguedad en el derecho respecto de los presupuestos que permiten exceptuar de la reserva al derecho de acceso a la información tratándose de las resoluciones emitidas por parte del organismo garante en la materia. Esta discrecionalidad, se traduce en que la deficiencia metodológica hace que no en todos los casos se obtenga un rasero similar para este tipo de resoluciones. Concluimos que este supuesto sí es verificable en nuestro estudio. Se dice así en razón de que, al contrastar las resoluciones emitidas por parte de ese Organismo Garante, advertimos criterios contrapuestos que surgen desde los elementos tomados en consideración que se ven reflejados desde la substanciación, hasta las valoraciones para determinar si se actualiza o no la excepción a la reserva. Este factor discrecional impacta, por lo tanto, en el núcleo de los razonamientos que amparan las resoluciones del INAI.

c) Sobre las consideraciones del Poder Judicial en torno a la calificación a primera vista. Las sentencias del Poder Judicial de la Federación, a través de la SCJN marcan una pauta trascendental para el derecho de acceso a la información en esta materia. La calificación a primera vista en materia de violaciones graves a derechos humanos no es determinante para

el tipo penal, ni tampoco para efecto de determinar si se ejerce acción penal, únicamente se acota a conceder acceso a la información derivado de su interés público por considerar que, presumiblemente, se está ante un caso que por su interés público, pero también con base en los elementos del caso, podría encuadrar en una grave violación de derechos humanos.

Esta cuestión implica, tanto para el INAI y también para los sujetos obligados que en vista de los documentos que se relacionen con alguno de estos supuestos, están en posibilidad de levantar la reserva sin que sea necesario una determinación judicial. Consecuentemente, esta postura para conceder acceso a la información en casos de violaciones graves a derechos humanos y corrupción, abona a la máxima publicidad, en la medida que marca una pauta para arrojar luz en la construcción de hechos que lastiman a la sociedad en su conjunto.

d) No existe un único remedio jurídico. La postura en nuestro estudio es que la discrecionalidad jurídica es una cuestión inherente al derecho. Siempre habrá una valoración que no permite alcanzar respuestas absolutas. En esa medida, existen intervalos donde la discrecionalidad se ampliará según las circunstancias del caso concreto. No obstante, esta premisa no implica un relativismo total, donde toda interpretación es válida. O en su defecto, que se debe aceptar que la determinación venga determinada por la mera subjetividad del juzgador. Por el contrario, se afirma que la última respuesta recae en las autoridades que tienen atribuciones para pronunciarse sobre los medios de impugnación o controversias a su cargo. De esta forma, se estima que con el objeto de reducir los márgenes y métodos de interpretación existen pautas.

Pautas que pueden venir aparejadas por el establecimiento de convenios de colaboración entre autoridades para efectos de robustecer los elementos que esclarezcan si se surten los

elementos de las conductas antijurídicas. Otra vía, como se ha dicho, es por medio de criterios que el propio INAI establezca en la substanciación y elaboración de resoluciones y con ello, crear patrones recurrentes que permitan tener mayor certeza que existe homogeneidad en los criterios de valoración de los casos.

e) Puntos de fuga sobre el derecho a la verdad y acceso a la justicia. No es fortuito, como mencionamos anteriormente, que el legislador estableciera como excepciones a las causales de restricción temporal de la información a los supuestos de corrupción y graves violaciones de derechos humanos. Esta consideración radica en el interés público de acceder a la documentación en torno a estos sucesos. De ahí que resulte trascendente el derecho a la verdad, ligado al acceso a la información como de los elementos inherentes a la reparación del daño. Eso sí, sin que ninguno de estos derechos se agote en sí mismo a través del simple dictado de una resolución. No obstante, una vez que se levantó la reserva desplegada por las autoridades, subsiste aún la información confidencial inmersa en las documentales.

Para tales efectos, el legislador creó también la figura de interés público prevista en la LGTAIP en su artículo 149 y su correlativo 155 de la LFTAIP. Sus elementos se ciñen a la idoneidad, necesidad y proporcionalidad. Por lo tanto, consideramos que un aspecto que escapa a la delimitación de nuestro estudio, pero no por ello menos importante, es determinar si, no nace tal interés público en esta clase de casos de forma simultánea. ¿Bastaría acaso con hacer ceder la reserva de la información en hechos tan lesivos para la sociedad como Tlatlaya, Cadereyta y Ayotzinapa? ¿No sería relevante acceder a las documentales que contenga información confidencial relacionada con las indagatorias de Odebrecht? Estos planteamientos, en efecto, exceden la delimitación de nuestro estudio. Sin embargo, es la raíz para análisis posteriores y cuestionamientos que surgen del análisis en cuestión.

En síntesis, el objeto de estudio ha resultado rico en líneas de investigación secundarias, que apuntan a observar desde cómo es que materializa la discrecionalidad judicial para las y los operadores jurídicos.

También, que existe aún un vasto terreno doctrinario que explorar, para efectos de solventar los casos donde se acreditan conductas relacionadas con actos de corrupción por parte de los organismos garantes del acceso a la información que no se restrinja, únicamente, a su delimitación en el ámbito penal.

Adicionalmente, si bien este razonamiento excede al planteamiento de este estudio, se estima que, para efectos de preservar la preminencia de la excepción a la reserva, sería deseable que este presupuesto sea elevado a rango constitucional con el propósito de elevar estos principios en concordancia con la máxima publicidad.

Con todo, las propuestas de remedios jurídicos, entre ellos, el de adición a los Lineamientos de clasificación, pretende colmar en cierta medida los espacios de discrecionalidad – en tanto ausencia metodológica-, imprimiendo un carácter de mayor certeza, exhaustividad y robustecimiento de las resoluciones emitidas por parte de los organismos garantes del acceso a la información.

La segunda opción, como se ha dicho, es establecer mecanismos de colaboración entre las instituciones facultadas y, sobre todo, especializadas en las materias de combate a la corrupción y casos sobre violaciones graves a derechos humanos. Este parámetro permitiría contar con dictámenes a primera vista por parte de las autoridades competentes con la finalidad de tener resoluciones soportadas por la labor especializada de la CNDH, la FGR y el SNA.

En otras palabras, además elevar la excepción a la reserva a nivel constitucional, se ofrecen dos remedios jurídicos que podrían paliar determinadas inconsistencias u omisiones por parte de los operadores jurídicos, lo cual se traducirá a la vez, en resoluciones mucho más sólidas que permitan fortalecer el trabajo por la vía cuasi jurisdiccional de estos organismos garantes.

Así, cerramos nuestro estudio para hacer énfasis en que la finalidad nunca fue banal. No es únicamente el fijar criterios para delimitar la excepción a la reserva, sino que el objeto radica en robustecer las herramientas jurídicas y una metodología concreta, que marquen una pauta para que las personas operadoras jurídicas, pero sobre todo la ciudadanía, sean capaces de allegarse con mayor facilidad de la información oficial sobre hechos que tanto lesionan a la ciudadanía. Por ende, no es fortuito que el Legislador asentara cuán trascendente es el acceso a esta clase de información en un régimen democrático.

Fuentes de consulta

Bibliografía

AARNIO, AULIS, Lo racional como razonable, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1991, pp. 313, pdf: <https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/download/1096/1294/1829>, ISBN: 9786124218651, [consulta: 09 de julio de 2023].

ARTEAGA NAVA, Elisur, La Facultad Investigadora del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2002, Pág. 1135, [en línea] https://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po2009/59479/59479_2.pdf, consulta: 11 de julio de 2023].

BELLO Jiménez, Ana Josefina, “Transparencia como herramienta eficaz anticorrupción: caso contrataciones abiertas”, Revista Dignitas, pp. 13-16, ISSN: 2007-4739 en línea: https://www.codhem.org.mx/wp-content/uploads/2022/12/Dignitas_44_02_final_RHMO_digital.pdf [consulta: 09 de julio de 2023].

BELLO Jiménez, Ana Josefina, “Gobierno abierto como herramienta para la justiciabilidad del derecho a la verdad en la búsqueda de personas”, Revista de derecho público y diálogo multidisciplinar, Año11, No.21, noviembre 2023-abril 2024, ISSN 2007-9125, en línea: <https://universosjuridicos.uv.mx/index.php/univerjuridicos/article/view/2667/4528> [consulta: 09 de julio de 2023].

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “Diccionario de derecho constitucional, garantías y amparo”, 7ª edición, Ciudad de México, Porrúa, 2003. p. 447, ISBN. 9789700759821.

BONET, Jordi, El derecho a la información en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, Barcelona, PPU, 1994, p. 423, pdf: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/15/art/art1.htm#N52>, [consulta 09 de julio de 2023].

CAMPOS, Mariana, La prueba de daño, Diccionario de transparencia y acceso a la información pública, pp. 394, recuperado desde https://transparencia.guanajuato.gob.mx/bibliotecadigital/normatividad/Diccionario_TyAIP.pdf, [consulta: 09 de julio de 2023].

CARBONELL, Mercedes, “Para entender la corrupción: una aproximación conceptual, Revista de Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, en línea: <https://contralacorrupcion.mx/entender-la-corrupcion/> [consulta: 09 de julio de 2023].

CARBONELL Sánchez, Miguel, et al. “Historia y Constitución, homenaje a José Luis Soberanes Fernández, Tomo I”, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2015, pp. 1672, [en línea]

- <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/12911>, [consulta: 11 de julio de 2023].
- CARPIZO, Jorge (coord.), “Constitución e información, democracia y derechos humanos. Homenaje a Pedro J. Frías”, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 519.
- CENDEJAS JAÚREGUI, Mariana, El derecho a la información. Delimitación conceptual, pp. 3-47, pdf:
<http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/15/art/art1.htm#N43>, [consulta: 09 de julio de 2023].
- CASTILLO GARRIDO, Salvador, Lagunas del derecho y el dogma de la plenitud del sistema jurídico, Revista de Instituto de la Judicatura Federal, 2009, p 35-46, [en línea] https://escuelajudicial.cjf.gob.mx/Sitio2016/include/sections/revista/27/3%20Lagunas%20del%20derecho_Revista%20Judicatura.pdf [consulta 09 de julio de 2023].
- CEJUDO, Guillermo (coord.), Diccionario de Transparencia y Acceso a la Información pública, INAI, 2019, pp. 394, pdf:
https://transparencia.guanajuato.gob.mx/bibliotecadigital/normatividad/Diccionario_TyAIP.pdf, [consulta: 09 de julio de 2023].
- CERVANTES PÉREZ, Benjamín Alejandro, La prueba de daño a la luz del principio de proporcionalidad, 2021, UNAM, pp. 226, pdf::
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6448/11.pdf>, [consulta: 09 de julio de 2023].
- DESANTES GUANTER, José María, Fundamentos del Derecho de la Información, Madrid, Confederación Española de Cajas de Ahorro, 1977 p. 719, pdf:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=111239>, ISBN: 84-7231-341-7 84-7231-340-9.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, Las Garantías Constitucionales en el Derecho Mexicano, Revista de la Facultad de Derecho, Culiacán Sinaloa, México, tomo II, número 3, 1967, p. 179, [en línea]<https://repositorio.unam.mx/contenidos/5038522>.
- GARZÓN VALDÉS, Ernesto, “Acerca del concepto de corrupción” en Carbonell, Miguel y Vázquez, Rodolfo (coordinadores), Poder, derecho y corrupción, México, pp. 306 306 Siglo XXI, ITAM, UNAM, 2003, ISBN: 9789682324499, 9682324491.
- GUERRERO RODRÍGUEZ, Marcelo, La transferencia de la facultad de investigación de la SCJN a la CNDH. Retroceso constitucional, Bol. Mex. Der. Comp. vol.49 no.147 Ciudad de México sep./dic. 2016, pp. 389-393, [en línea] https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-91932017000200051&script=sci_arttext, [consulta: 12 de julio de 2023].

- GUTIÉRREZ SALAZAR, Miguel Ángel, La Auditoría Superior de la Federación y la conformación del Sistema Nacional Anticorrupción, Cuest. Const., no.37 Ciudad de México jul./dic. 2017, pp. 52-83, [en línea] https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932017000200051#fn1, [consulta: 12 de julio de 2023].
- HART, H. L. A.. El concepto de derecho. Argentina: Abeledo-Perrot, 1961, pp. 332, ISBN 9789502000893.
- HART, H. L. A, Discrecionalidad, Universidad de Argentina Doxa 34, 2014, número 37, pp. 85-98, [en línea] <https://doxa.ua.es/article/view/2014-n37-discrecionalidad>, [consulta 09 de julio de 2023].
- HART, H.L.A, Post scriptum al concepto de derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2000, pp. 110 [en línea] <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/38/tc.pdf>, [consulta 09 de julio de 2023].
- HUERTA, Carla, Sobre la distinción entre derechos fundamentales y derechos humanos, Año. 5, no. 14, 2010, Derechos Humanos México, pp. 69-86, pdf: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r28772.pdf>, [consulta: 09 de julio de 2023].
- KUBLI-GARCÍA, Fausto, El principio de máxima publicidad en el régimen constitucional mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, pp. 837-865, pdf: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/35.pdf> [consulta: 09 de julio de 2023].
- LÓPEZ AYLLON, SERGIO. “El derecho a la información como derecho fundamental”. Carpizo, J. & Carbonell, M. (eds.), Derecho a la información y derechos humanos .México, UNAM, 2001, p. 157-181, pdf: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/7/5.pdf>, [consulta: 09 de julio de 2023].
- LÓPEZ AYLLÓN, Sergio, La transparencia gubernamental, Cien ensayos para el centenario. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomo 2: Estudios jurídicos, UNAM, p. 277-296, pdf: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4319/19.pdf>, [consulta: 09 de julio de 2023].
- MAC GREGOR, FERRER, Eduardo Diccionario de derecho procesal constitucional y convencional, t. II, IJ-UNAM, México, 2014., pp. 700, pdf: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3683/27.pdf>, [consulta: 09 de julio de 2023].
- MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, Comentario a la reforma del artículo 6 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, Cuest. Const. no.16 Ciudad de México ene./jun. 2007, pp. 500-507, pdf:

https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-91932007000100017, [consulta: 09 de julio de 2023].

MASCIOTRA, Mario, El poder discrecional de los jueces, *Revista del Instituto Colombiano de Derecho Procesal*, Revista 41, enero-junio 2015, pp. 115-135, pdf: <http://publicacionesicdp.com/index.php/Revistas-icdp/article/view/369> [consulta 09 de julio de 2023].

MEDINA NEGRETE, Uriel, El principio de seguridad jurídica en el ejercicio de las facultades de comprobación de la autoridad, *Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, pp. 1-31, pdf: <https://www.tfja.gob.mx/investigaciones/historico/pdf/elprincipiodeseguridadjuridica.pdf>.

MEDINA, Cecilia. Estudio de los estándares internacionales sobre la definición de graves violaciones a los derechos humanos aplicable en los Estados Unidos Mexicanos, 2014, pp. 17, [en línea]: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_706.pdf, [consulta: 11 de julio de 2023].

MERINO, Mauricio, Opacidad y corrupción: las huellas de la captura, *Cuadernos de Transparencia*, número 26, México, 2018, pp. 72, pdf: <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/41839?show=full>, [consulta: 09 de julio de 2023].

MESQUIDA SAMPOL. Joan, El concepto de discrecionalidad y su control, *Universidad de las Illes Balears, España*, 2003, pp. 337-358, [en línea]: <https://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/1096>, [consultado el 09 de julio de 2023].

MONTERO, Alberto, El positivismo incluyente de H. L. A. Hart derecho y moral Estudio introductorio, *Facultad de Derecho, Universidad Nacional Autónoma de México*, pp. 200. [en línea] <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/4063-derecho-y-moral-estudio-introductorio-coleccion-facultad-de-derecho-de-la-unam>, [consulta 09 de julio de 2023].

MORA SIFUENTES, Francisco M., H. L. A. Hart: Vida y Contexto filosófico, *Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, núm. 13, enero-diciembre de 2019, pp. 273-319, Ciudad de México., recuperado de: <https://www.scielo.org.mx/pdf/paftd/n13/2007-4387-paftd-13-273.pdf>, consulta 09 de julio de 2023].

MORALES CANALES, Lourdes, Corrupción y acceso a la información, 2021, ITEI, pp. 500, [en línea] https://www.itei.org.mx/v3/documentos/estudios/debida_clasificacion_de_informacion_digital.pdf, [consulta: 09 de julio de 2023].

- NAVA POLINA, María del Carmen, Derecho a saber en violaciones graves a derechos humanos apertura y casos en la Ciudad de México, ITEI, Jalisco, 2022, pp. 500, [en línea]https://www.itei.org.mx/v3/documentos/estudios/debida_clasificacion_de_informacion_digital.pdf, [consulta 11 julio 2023].
- ORTECHO VILLENNA, Víctor Julio, Diccionario Jurídico, IIJ, UNAM, 2017, pp. 700. pdf: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3633/5.pdf>, [consulta: 09 de julio de 2023].
- RAMÍREZ OCHOA, Ernesto, Análisis de la facultad de investigación de la Suprema, Suprema Corte de Justicia de la Nación, [en línea] <https://sites.google.com/site/lasallius/analisis-de-la-facultad-de-investigacion-de-la-suprema> [consulta 11 julio 2023].
- ROJAS CABALLERO, Ariel Alberto. “Las garantías individuales en México”, 2a edición, México, Porrúa, 2013. pp. 715, ISBN 9786071657459, 6071657458.
- ROSALES GARCÍA, Carlos Manuel, La regulación del derecho a la información pública en México, Derecho de acceso a la información pública. Un derecho en construcción. Revista Justicia. Vol. 3 (2012/2013), págs. 113-137. ISSN: 1390-440X – eISSN: 1390-7794, México, pdf: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4999998.pdf>, [consulta: 09 de julio de 2023].
- ROMERO ESPINOSA, Salvador, La Debida Clasificación de la Información Pública, La prueba de daño: estructura y aplicación, pp. 500, recuperado de: https://www.itei.org.mx/v3/documentos/estudios/debida_clasificacion_de_informacion_digital.pdf, [consulta: 09 de julio de 2023].
- SALCIDO ROMERO, José Miguel, Facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Revista Quid Iuris, 2005, p. 95-119., [en línea] <https://biblat.unam.mx/hevila/Quidiuris/2005/vol1/7.pdf> [consulta: 11 de julio de 2023].
- SOTO GAMA, Daniel. Derecho de acceso a la información, Comisión Nacional de los derechos Humanos, 2018, <https://www.cndh.org.mx/noticia/derecho-de-acceso-la-informacion>, [consulta: 09 de julio de 2023].
- USCANGA BARRADAS, Abril, Teoría Jurídica Contemporánea I, Tirant Lo Blanch, Ciudad de México, 2021, pp. 272.
- VILLANUEVA, Ernesto, Temas selectos de derecho de la información, IIJ, UNAM, 2004, pp. 238. [en línea] <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1473-temas-selectos-de-derecho-de-la-informacion>.

Legisgrafía

ACUERDO del Consejo Nacional del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales, por el que se aprueban los

- Lineamientos generales en materia de clasificación y desclasificación de la información, así como para la elaboración de versiones públicas (Lineamientos de clasificación o LGCDI), publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de abril de 2016), [en línea] https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5433280&fecha=15/04/2016#gsc.tab=0, [consulta: 09 de julio de 2023].
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 05 de febrero de 1917, [en línea] <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>, [consulta: 11 de julio de 2023].
- DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Penal Federal en Materia de Combate a la Corrupción publicado en el Diario Oficial de la Federación con fecha 18 de julio de 2016, p. 274, [en línea] https://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/Prog_leg_LXIII/080_DOF_18jul16.pdf, [consulta: 11 de julio de 2023].
- DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 2014, [en línea] https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014#gsc.tab=0, [consulta: 12 de julio de 2023].
- Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana; de gobernación, y de estudios legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, SENADO DE LA REPÚBLICA, pp. 60-64, [en línea] https://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Corrupcion/Proyecto_dictamen_160415.pdf, [consulta: 12 de julio de 2023].
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 09 de mayo de 2016, [en línea] https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_200521.pdf, [consulta: 11 de julio de 2023].
- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de mayo de 2015, [en línea] https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGTAIP_200521.pdf, [consulta: 11 de julio de 2023].
- Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de mayo de 2016, [en línea] https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf, [consulta: 11 de julio de 2023].
- Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de julio de 2016. [en línea] <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA.pdf>, [consulta: 11 de julio de 2023].
- Reforma al artículo 97 Constitucional, Suprema Corte de Justicia de la Nación, pdf [en línea] <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/cpeum/documento/2020-05/CPEUM-097> [consulta 11 julio 2023].

Convenios o Tratados Internacionales

Convención Americana sobre Derechos Humanos, 7 de mayo de 1981, pp. 30, [en línea] https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/TrataPersonas/MarcoNormativoTrata/InsInternacionales/Regionales/Convencion_ADH.pdf, [consulta: 11 de julio de 2023].

Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, Organización de las Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York, 31 de octubre de 2003, pp. 67, [en línea] <https://www.unodc.org/ropan/es/AntiCorruptionARAC/united-nations-convention-against-corruption.html>, [consulta: 11 de julio de 2023].

Convención Interamericana Contra la Corrupción, adoptada en la ciudad de Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996, pp. 11, [en línea] http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_b-58_contra_corrupcion.pdf, [consulta: 11 de julio de 2023].

Tesis jurisdiccionales y precedentes

Tesis con número de registro digital 25594, Semanario Judicial de la Federación, instancia Tribunales Colegiados de Circuito, Décima época, materia(s) común, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Libro 17, Abril de 2015, Tomo II, página 1453 [en línea], <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/25594> [consulta: 09 de julio de 2023].

Tesis 1a. XI/2012 (10a.) con número de registro digital 2000296, Semanario Judicial de la Federación, instancia Primera Sala, Décima época, materia(s) Constitucional, Penal, tipo aislada (esta tesis se publicó Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, página 667) [en línea], <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2000296> [consulta: 11 de julio de 2022].

Tesis I.9o.P.255 P (10a.) con número de registro digital 2021043, Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Décima época, materia(s) penal, constitucional, tipo aislada [en línea], https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/2PhwMHYBN_4klb4H9kHf/%22Lealtad%22 [consulta: 12 de julio de 2023].

Sentencias, laudos o resoluciones

Amparo en revisión 661/2014, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministra Ponente Norma Lucía Piña Hernández, sesión plenaria del 4 de abril de 2019, 116 fojas [en línea], <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/resoluciones/documentos/AR-661-2014.pdf> [consulta: 12 de julio de 2023].

Amparo en revisión 453/2015, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Ponente Alfredo Gutiérrez Ortíz Mena, sesión plenaria del 4 de abril de 2019, 68 fojas [en línea], <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/resoluciones/documentos/AR-453-2015.pdf> [consulta: 12 de julio de 2023].

Amparo en revisión 38/2017, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, Ministro Alberto Pérez Dayán,, 39 fojas [en línea], http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2017/2/2_209826_3294.doc [consulta: 11 de julio de 2023].

Amparo en revisión 998/2018, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, Ministro Eduardo Medina Mora,, 41 fojas [en línea],

- https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/listas/documento_dos/2019-02/AR%20998-2018..pdf [consulta: 11 de julio de 2023].
- Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos, par. 139, [en línea] <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/5.pdf>, pp. 106, [consulta 11 julio 2023].
- Juicio de amparo indirecto 1311/2016, fojas 147, [en línea] <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/existe-un-derecho-a-vivir-en-un-ambiente-libre-de-corrupcion/>, [consulta: 12 de julio 2023].
- Juicio de amparo indirecto 589/2018, Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en la Ciudad de México, Ponente Fernando Silva García, sesión plenaria del 31 de julio de 2018, 95 fojas [en línea], <https://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/08/Sentencia-5892018.pdf> [consulta: 10 de julio de 2023].
- RDA 5151/14, Instituto Federal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, [en línea] <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=./pdf/resoluciones/2014/&a=RDA%205151.pdf>, [consulta:12 julio 2023].
- R.A. 18/2021-S3, Tribunal Federal de Justicia Administrativa [en línea] <https://storage.googleapis.com/alberich/RA-18-2022-S3.pdf>, [consulta: 12 de julio de 2023].
- R.A. 58/2021-S3, Tribunal Federal de Justicia Administrativa, [en línea] <https://storage.googleapis.com/alberich/RA-58-2021-S3.pdf>, [consulta: 12 de julio de 2023].
- Recomendación 45 VG/2021, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, [en línea] https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-08/RecVG_045.pdf, pp. 123[consulta 11 julio 2023].
- RRA 5299/19, Comisionada Ponente: María Patricia Kurczyn Villalobos, INAI [en línea] <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=./pdf/resoluciones/2019/&a=RRA%205299.pdf>, [consulta: 12 de julio de 2023].
- RRA 7058/21, Comisionado Ponente: Adrián Alcalá Méndez, INAI [en línea] <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=./pdf/resoluciones/2021/&a=RRA%207058.pdf>, [consulta: 12 de julio de 2023].
- RRA 7566/21, Comisionado Ponente: Rosendo Monterrey Chepov, INAI [en línea] <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=./pdf/resoluciones/2021/&a=RRA%207566.pdf>, [consulta: 12 de julio de 2023]
- RRA 11900/21, Comisionada Ponente: Josefina Román Vergara, INAI [en línea] <http://consultas.ifai.org.mx/Sesionessp/Consultasp>, [consulta: 12 de julio de 2023].
- RRA 13425/22, Comisionado Ponente: Adrián Alcalá Méndez, INAI [en línea] <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=./pdf/resoluciones/2022/&a=RRA%2013425.zip>, [consulta: 12 de julio de 2023].
- RIA 299/22, Comisionada Ponente: Josefina Román Vergara, INAI [en línea] <http://consultas.ifai.org.mx/Sesionessp>, [consulta: 12 de julio de 2023].
- RRA 8184/22, Comisionado Ponente: Francisco Javier Acuña Llamas, INAI [en línea] <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=./pdf/resoluciones/2022/&a=RRA%208184.zip>, [consulta: 12 de julio de 2023].

- RRA 12778/22, Comisionada Ponente: Adrián Alcalá Méndez, INAI [en línea] <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=.%2Fpdf/resoluciones/2022/&a=RRA%2012778.zip>, [consulta: 12 de julio de 2023].
- RRA 14359/22, Comisionado Ponente: Adrián Alcalá Méndez, INAI[en línea] <http://consultas.ifai.org.mx/Sesionessp/Consultasp>, [consulta: 12 de julio de 2023].
- RRA 890/23, Comisionada Ponente: Josefina Román Vergara [en línea], INAI, <http://consultas.ifai.org.mx/descargar.php?r=.%2Fpdf/resoluciones/2023/&a=RRA%20890.zip>, [consulta: 12 de julio de 2023].
- Voto particular que formula Ministro Arturo Zaldívar Lelo De Larrea en el Amparo en Revisión 661/2014, [en línea] <https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/transparencia/resoluciones/documentos/AR-661-2014-VOTO-PARTICULAR-MINISTRO-ZALDIVAR-LELO-DE-LARREA.pdf>, pp. 13, [consulta 11 julio 2023].
Otras fuentes, informes institucionales, entre otros.
- Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2005, pp. 20, [en línea] <https://www.derechos.org/nizkor/impu/impuppos.html>, [consulta: 11 de julio de 2023].
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, Recomendación por Violaciones Graves, [en línea] https://www.cndh.org.mx/tipo/225/recomendacion-por-violaciones-graves?field_fecha_creacion_value%5Bmin%5D=&field_fecha_creacion_value%5Bmax%5D=&keys=&items_per_page=10&page=6, [consulta: 11 de julio de 2023].
- ¿Cómo defines corrupción?, TRANSPARENCIA INTERNACIONAL, [en línea] <https://www.transparency.org/what-is-corruption/>, [consulta: 09 de julio de 2023].
- Corrupción y derechos humanos, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2019, pp. 209, pdf:: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>, [consulta: 09 de julio de 2023].
- Derecho a la verdad en América, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, 2014, pp. 128, ISBN 978-0-8270-6315-0
- El derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, marzo 2011, pp. 87, pdf: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>, [consulta: 09 de julio de 2023].
- ENVIPE 2022, INEGI, 2022, [en línea] <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2022/>, [consulta: 12 de julio de 2023].
- Facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 Constitucional 1/2006, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro Ponente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, sesión plenaria del 24 de abril de 2006, pp. 229 fojas [en línea], <http://www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/VotosOld/VotoPub/09000010.121.doc>, [consulta: 11 de julio de 2023].
- Glosario, ITEI, [en línea]: <https://www.itei.org.mx/v4/glosario>, [consulta: 09 de julio de 2023].
- Informe anual de Actividades y Resultados 2021, FISCALÍA ESPECIALIZADA EN COMBATE A LA CORRUPCIÓN, p. 17, [en línea] <https://sna.org.mx/wp>

[content/uploads/2021/03/INFORME ANUAL 2020-2021_FISCAL%C3%8DA_ANTICORRUPCI%C3%93N_2021.pdf](content/uploads/2021/03/INFORME_ANUAL_2020-2021_FISCAL%C3%8DA_ANTICORRUPCI%C3%93N_2021.pdf), pp. 22 [consulta: 12 de julio de 2023].

La facultad de investigación de la SCJN a través de su acervo documental, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010, México, pp. 97, visible en: https://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/inv_juridico_doc/81698.pdf

Manual sobre el Sistema Nacional Anticorrupción, Secretaría de la Función Pública, 2020, [en línea] https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/194144/Manual_SNA.pdf, pp. 24, [consulta: 12 de julio de 2023].

¿Qué hacemos?, SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN, [en línea] <https://www.sna.org.mx/que-hacemos/#:~:text=El%20Sistema%20Nacional%20Anticorrupti%C3%B3n%20es,y%20control%20de%20recursos%20p%C3%ABlicos>, [consulta el 12 de julio de 2023].