

## **Resumen:**

*Derecho de petición. Tita Radilla, acceso averiguación previa de su padre, Rosendo Radilla.*

[AR 168/2011.](#)

Resuelto el 30 de noviembre de 2011.

## **Hechos:**

Mediante solicitud de información, los quejosos en su calidad de representantes de Tita Radilla Martínez, requirieron a la Procuraduría General de la República copia certificada de todo lo actuado en la averiguación previa relativa al caso de Rosendo Radilla Pacheco (en adelante “Caso Radilla Pacheco”). La PGR negó la entrega de información con fundamento en el artículo 48 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, motivando su resolución en el hecho de que con motivo de diversa solicitud de información ya le había sido entregada la información solicitada. Los quejosos interpusieron un recurso de revisión ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

En su recurso, señalaron que no se actualizaba la causal de negativa de entrega de información aducida por la PGR, en virtud de que la solicitud de información también fue contestada en sentido negativo. En su respuesta al recurso de revisión, la PGR agregó a la razón de su negativa original, el hecho de que las averiguaciones previas se consideran información reservada, de modo que no procede la entrega de copias de las mismas so pena de responsabilidad administrativa o penal para el responsable de quebrantar la reserva y sigilo de las mismas. El IFAI resolvió revocando la negativa de la PGR y ordenando la entrega de información dentro de los 10 días hábiles siguientes a la notificación de la resolución. En esta resolución, el IFAI consideró acreditado que la averiguación previa que tiene por objeto investigar los hechos relacionados con la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco, “está relacionada con la investigación de hechos que implican violaciones graves de derechos fundamentales y posiblemente constitutivos de un delito de lesa humanidad: desaparición forzada de personas”, y sostuvo que “se actualiza el supuesto previsto en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y, en consecuencia, la averiguación previa debe ser pública”.

La Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, Asociación Civil —representante de la señora Tita Radilla Martínez en el recurso de revisión ante el IFAI—, y María Sirvent Bravo Ahuja, por propio derecho, solicitaron el amparo y protección de la justicia federal por los actos que a continuación se indican:

1. La negativa de la Procuraduría General de la República de entregar la información solicitada, en los términos que le fueron ordenados por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en la resolución de 4 de marzo de 2009, dentro del expediente 5110/08.

2. La supuesta interposición por parte de la Procuraduría General de la República de un juicio de nulidad contra la aludida resolución recaída al expediente 5110/08, así como todas las consecuencias generadas y que se generen a partir de ese proceder.

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

Adicionalmente, la quejosa identificó como tercero perjudicado al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. La parte quejosa señaló como derechos fundamentales violados en su perjuicio los contenidos en los artículos 6, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Seguidos los trámites del juicio de amparo, la jueza de Distrito celebró la audiencia constitucional y ordenó remitir el asunto al Juzgado Segundo de Distrito del Centro Auxiliar de la Séptima Región, que sobreseyó y no amparó a la parte quejosa.

Inconforme con lo anterior, el autorizado de la parte quejosa, interpuso recurso de revisión. La Comisionada Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública también presentó un recurso de revisión. El Director General de Asuntos Jurídicos de la PGR presentó un recurso de revisión adhesiva a la interpuesta por los quejosos. Mediante sentencia de 12 de enero de 2011, la Primera Sala de la Suprema Corte consideró que se encontraban satisfechos los requisitos formales y materiales para ejercerse la facultad de atraer el amparo en revisión.

### **Criterios:**

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

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

En este sentido, resulta errónea la aseveración del Juez de Distrito al afirmar categóricamente que las averiguaciones previas y todo lo que esté relacionado con ellas, independientemente de su contenido o naturaleza, se consideran estrictamente reservados. Consecuentemente, la negativa a proporcionar la

información de la averiguación previa sí puede, contrario a lo concluido por el Juez de Distrito, estimarse como vulneradora del precepto 6 de la Constitución.

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

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

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

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

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

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

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

Para proteger la vida privada y los datos personales –considerados como uno de los límites constitucionalmente legítimos– el artículo 18 de la Ley estableció como criterio de clasificación el de “información confidencial”, el cual restringe el acceso a la información que contenga datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización. Por otro lado, para proteger el interés público —principio reconocido como el otro límite constitucionalmente válido para restringir el acceso a la información pública—, los

artículos 13 y 14 de la Ley establecieron como criterio de clasificación el de “información reservada”.

En su artículo 14 la ley enunció supuestos que, si bien pueden clasificarse dentro de los lineamientos genéricos establecidos en el artículo 13, el legislador quiso destacar de modo que no se presentasen dudas respecto a la necesidad de considerarlos como información reservada. Tal es el caso de las averiguaciones previas, las cuales se consideran “información reservada”, tanto desde una perspectiva genérica como desde un punto de vista específico.

Menciona la Sala que, al resolver la acción de inconstitucionalidad 49/2009 —que confirmó la constitucionalidad del artículo 5º, fracción V, inciso c, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República—, el Pleno de este Alto Tribunal consideró justificada, generalmente, la reserva de las averiguaciones.

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

Como ha sido debidamente expuesto, en materia de derecho a la información pública, la regla general en un Estado democrático de derecho debe ser el acceso y máxima publicidad de la información; sin embargo, la regla general presenta algunas excepciones, las cuales, por mandato constitucional, deben estar previstas en leyes en sentido formal y material. Una de estas excepciones es el caso de las averiguaciones previas, cuyo contenido debe considerarse como “estrictamente reservado”, en términos de lo dispuesto en los artículos 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, 13, fracción V, y 14, fracción III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Ahora bien, esta limitante tampoco puede considerarse como absoluta y presenta una excepción —de modo que estamos ante una excepción a la excepción— consistente en que, de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, no puede alegarse el carácter de reservado cuando la averiguación previa investigue hechos constitutivos de graves violaciones a derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

Esta Primera Sala recuerda que el Tribunal Pleno reconoció en la tesis jurisprudencial P./J. 54/2008, el doble carácter del derecho de acceso a la información, como un derecho en sí mismo, pero también como un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. En este sentido, el Tribunal Pleno destacó que el derecho de acceso a la información es la base para que los gobernados ejerzan un control respecto del funcionamiento institucional de los poderes públicos, por lo cual se perfila como un límite a la exclusividad estatal en el manejo de la información y, por ende, como una exigencia social de todo Estado de Derecho.

Por lo anterior, cobra una especial relevancia la necesidad de permitir el acceso a la información que conste en averiguaciones previas que investiguen hechos que constituyan graves violaciones a derechos humanos o crímenes de lesa humanidad,

pues estos supuestos no sólo afectan a las víctimas y ofendidos en forma directa por los hechos antijurídicos, sino que ofenden a toda la sociedad, precisamente por su gravedad y por las repercusiones que implican.

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

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

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

Por lo anterior, es no sólo lógico sino necesario concluir que se actualiza la excepción prevista en el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, de modo que resulta aplicable la regla general que permite el acceso a la información pública y no así la restricción que se establece respecto de las averiguaciones previas. La conclusión antes señalada se refuerza aún más, por el hecho de que tanto la Corte Interamericana de Derechos Humanos como el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenaron que se otorgara a las víctimas acceso al expediente de averiguación previa, lo cual incluyó, por supuesto, a Tita Radilla Martínez.

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

También afirma la Sala que, recibiendo la condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos —e incorporando el criterio interpretativo respectivo—, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que:

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

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

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