



EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN CASOS DE GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO ACCESS TO INFORMATION IN CASES RELATED TO GROSS HUMAN RIGHTS VIOLATIONS



*Carlos María PELAYO MOLLER**

RESUMEN. En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública contempla que la información relacionada con graves violaciones a derechos humanos y crímenes de lesa humanidad debe estar al alcance de quien la solicite, y por lo tanto no puede ser reservada. El presente artículo analiza el debate interamericano en torno a la calificación de distintos hechos como graves violaciones a los derechos humanos, así como las diversas aristas jurídicas y políticas que se desprenden de este tema. A partir de lo anterior, se discuten los estándares regionales y su incorporación nacional vía control de convencionalidad a través del análisis de seis resoluciones del INAI en torno al acceso a la información pública en los casos *Tlatlaya* y *Ayotzinapa*.

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Doctor en derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; LL.M. en derecho internacional de los derechos humanos por la Universidad de Notre Dame, y licenciado en derecho por la Universidad Autónoma de Sinaloa.

Agradezco el apoyo de Adán Noé Ruíz Lara en la revisión integral de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de graves violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, así como a María Fernanda Téllez Girón García por sus comentarios. Igualmente, mi aprecio y agradecimiento a la doctora Issa Luna Pla por su apoyo para obtener el material citado del INAI y por su invitación a discutir este tema en un par de oportunidades en el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Por último, agradezco sus múltiples objeciones y dudas a Jorge Errandonea, con el cual he tenido la oportunidad de sostener largas pláticas sobre este tema. Cualquier error o equívocación es responsabilidad exclusiva del autor.

Fecha de recepción: 12 de octubre de 2017.

Fecha de dictamen: 16 de octubre de 2017.

CARLOS MARÍA PELAYO MOLLER

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

PALABRAS CLAVE. Acceso a la información pública, graves violaciones a derechos humanos, sistema interamericano de derechos humanos y control de convencionalidad.

ABSTRACT. *The Access to Information and Transparency federal legislation in Mexico establishes that access to information related to human rights gross violations and crimes against humanity must be granted to anyone and cannot be considered confidential. In this article, the author analyses the Interamerican human rights legal framework of the definition of gross human rights violations and its complexities and disclosure debate. Finally, he addresses regional standards and the interpretation of these based on the national constitution mechanisms, based on six access to information resolutions issued by the National Transparency Institute on the cases known as Tlatlaya y Ayotzinapa.*

KEY WORDS. *Access to information, gross human rights violations, interamerican human rights.*

I. INTRODUCCIÓN

En la legislación federal en materia de acceso a la información pública existen varias normas que contemplan que la información relacionada con graves violaciones a derechos humanos y crímenes de lesa humanidad debe estar al alcance de quien la solicite y por lo tanto no puede ser reservada.¹ Dicha legislación, a pesar de ser clara en su texto, presenta algunos pro-

¹ La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública del 9 de mayo de 2016 señala en su artículo 8o. que “No podrá clasificarse como reservada aquella información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad, de conformidad con el derecho nacional o los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte...”. Mientras que en su artículo 99, fracción V, dispone que los documentos serán desclasificados cuando se trate de información que esté relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad. En el mismo tenor, en su artículo 110, fracción III, se prevé que la información será reservada cuando 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. Por último, y reiterando lo anterior, se prevé en su artículo 112 que no podrá invocarse el carácter de reservado de la información cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad. El acceso a la información pública en

blemas relacionados con la sencillez de su redacción, la complejidad y la trascendencia del tema que trata.

En primer lugar, se encuentra la tarea de definir qué es una grave violación a derechos humanos y cuáles son los crímenes de lesa humanidad. Si bien el debate puede ser complejo en ambos puntos, al menos en lo que respecta a los delitos de lesa humanidad, se puede recurrir a un debate no con respuestas absolutas, pero sí bastante acotado dentro del derecho penal internacional. Así, por ejemplo, se debe tomar en cuenta que el Estatuto de Roma, instrumento internacional que México ha ratificado y respecto del cual se ha comprometido a respetar y a garantizar su aplicación incluso a través de adecuaciones legislativas, establece un listado taxativo de cuáles serían los hechos que pudieran llegar a constituir crímenes de lesa humanidad, quedando pendientes algunos debates que se tendrán que ir resolviendo a través de la jurisprudencia de la Corte Penal Internacional (Acquaviva y Pocar, 2008: 18 y 24). Este trabajo no examinará este punto en particular del debate jurídico contemporáneo, por lo que no entrará a discutir el alcance del concepto de crímenes de lesa humanidad.

Por otra parte, este estudio sí se involucrará en un gran debate que no ha sido resuelto a nivel internacional respecto a la definición de lo que es una grave violación a los derechos humanos. Al respecto, en el ámbito del sistema interamericano de derechos humanos, la Corte Interamericana ha hecho uso del concepto en reiteradas ocasiones. De dicha jurisprudencia es posible identificar, por una parte, la esencia del debate conceptual, así como importantes pautas que dan sustento al acceso a la información pública a nivel nacional. En cuanto a este punto, es importante señalar que se revisará el debate interamericano y no otros debates sobre el mismo tema en otras instituciones internacionales, debido al valor que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación le ha dado a la jurisprudencia de dicho tribunal regional de acuerdo con Contradicción de Tesis 293/2011.

El presente trabajo parte de la hipótesis de que el debate interamericano en torno a la calificación de hechos como graves violaciones a los derechos humanos, así como las diversas aristas jurídicas y políticas que conlleva este tema, pueden ayudar a mejorar el acceso a la información pública en México en casos concretos.

Para demostrar lo anterior, el presente trabajo se dividirá en cuatro partes. En la primera parte se abordará el debate interamericano que se libró en torno a la clasificación de hechos como crímenes de lesa hu-

esta materia se ha contemplado en diversas leyes de transparencia a nivel federal previas a la actual.



manidad o como violaciones graves a derechos humanos. En la segunda parte se analizará cómo podría darse la determinación de qué hechos constituyen violaciones graves a derechos humanos, y se propondrá un test y concepto. Asimismo, en un tercer apartado se discutirán los estándares regionales relacionados con esta materia, así como su pertinencia en nuestro sistema jurídico nacional al ser incorporados vía control de convencionalidad. Por último, en la cuarta parte de este artículo se analizan seis resoluciones del INAI en torno al acceso a la información pública en los casos *Tlatlaya* y *Ayotzinapa*, vinculando lo previamente reseñado con dichos casos en concreto.

II. EL DEBATE INTERAMERICANO EN TORNO A LA CALIFICACIÓN DE HECHOS COMO VIOLACIONES GRAVES DE DERECHOS HUMANOS O CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD

El debate en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a la clasificación de las violaciones a los derechos, ya sea como delitos de lesa humanidad o violaciones graves a los derechos humanos, no posee una línea jurisprudencial clara en su totalidad. Sin embargo, es importante comprender las razones por las cuales en un primer momento se adoptó la decisión de clasificar ciertos hechos bajo el conocimiento de la Corte como delitos de lesa humanidad, y cómo después se optó por dejar este camino para empezar a hablar solamente de violaciones graves a derechos humanos. Comprender dicha evolución jurisprudencial es importante para entender el uso de estos conceptos tanto a nivel internacional como nacional.

Así, existen dos casos importantes en donde han gravitado las dos distintas soluciones al problema: el *Caso Almonacid Arellano vs. Chile* y el *Caso Cepeda Vargas vs. Colombia*.

Por una parte, en el *Caso Almonacid Arellano vs. Chile*, resuelto en 2006, la Corte Interamericana inauguró una era en la que calificó en varias ocasiones hechos bajo su conocimiento como crímenes de lesa humanidad. La novedad no constituía el tipo de hechos que conocía la Corte, sino su análisis a la luz de los estándares del derecho penal internacional como un crimen de lesa humanidad.

El *Caso Almonacid* trató sobre la ejecución extrajudicial del señor Luis Alfredo Almonacid Arellano a manos de fuerzas de seguridad chilenas, que le dispararon afuera de su casa el 16 de septiembre de 1973. El señor Al-

monacid, a pesar de habersele atendido en el Hospital Regional de Rancagua, falleció el siguiente día.² Dicho caso se enmarcaba, a su vez, en el golpe de Estado liderado por Augusto Pinochet a partir del 11 de septiembre de 1973. Durante esta época, la Corte IDH determinó que existió una represión generalizada dirigida en contra de opositores al régimen. Dicha política represiva consistió en una práctica masiva y sistemática de fusilamientos y ejecuciones sumarias, tortura, privaciones arbitrarias de la libertad, desapariciones forzadas, entre otros hechos.³ En el caso particular de Almonacid, él había sido profesor de enseñanza básica, militante del Partido Comunista, candidato a regidor, secretario de la Central Unitaria de Trabajadores y dirigente magisterial.⁴

La construcción del argumento de que el señor Almonacid Arellano había sido víctima de un crimen de lesa humanidad llevó a que la Corte IDH hiciera un recorrido desde el Convenio de la Haya sobre las leyes y costumbre de la guerra terrestre de 1907 (Convenio número IV), pasando por los estatutos de los tribunales militares de Nuremberg y Tokio, hasta la jurisprudencia del Tribunal Internacional para la ex-Yugoslavia en el *Caso Tadic*. Al respecto, la Corte concluyó que los crímenes contra la humanidad incluyen la comisión de actos inhumanos, como el asesinato dentro de un contexto generalizado o sistemático contra una población civil. Igualmente, determinó que no era necesario que el perpetrador de un crimen de lesa humanidad cometiera numerosas ofensas, sino que un solo acto era suficiente para atraer la responsabilidad penal.⁵ Incluso, la Corte IDH llegó a afirmar que la comisión de crímenes de lesa humanidad en un contexto de ataque generalizado o sistemático contra sectores de la población civil era violatoria de una norma imperativa del derecho internacional, es decir, de una norma de *ius cogens*.⁶

Así, tomando en cuenta los hechos probados del caso, sustentados principalmente por lo dicho por la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación y la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, la Corte IDH determinó que la ejecución extrajudicial cometida por agentes estatales en perjuicio del señor Almonacid Arellano se dio dentro de un patrón

² Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 26 de septiembre de 2006, serie C, núm. 154, párr. 82.8.

³ *Ibidem*, párr. 82.4.

⁴ *Ibidem*, párr. 82.2.

⁵ *Ibidem*, párrs. 93-97.

⁶ *Ibidem*, párr. 99.

sistemático y generalizado contra la población civil, y constituía un crimen de lesa humanidad.⁷

No se encuentra del todo claro por qué la Corte IDH decidió seguir esta línea jurisprudencial en el *Caso Almonacid*. Sin embargo, posiblemente este nuevo rumbo de análisis tuvo que ver con un gradual pero incipiente cambio en su jurisprudencia respecto a la imprescriptibilidad de los deberes de investigar, castigar y reparar ciertas violaciones a derechos humanos especialmente atroces. El primer paso en esta ruta que tomó la Corte IDH fue declarar que el delito de lesa humanidad, del cual fue objeto el señor Almonacid, no sólo no podía ser objeto de amnistía, sino que también era imprescriptible,⁸ como de hecho lo son los delitos de lesa humanidad. Posiblemente el *Caso Almonacid* marcó un nuevo rumbo en su jurisprudencia con respecto al precedente establecido en las excepciones preliminares del *Caso Martín del Campo Dodd vs. México*, en donde la Corte Interamericana, dos años antes, había negado la posibilidad de conocer el fondo de un caso en el que se alegaban hechos de tortura en contra de una persona en el marco de una investigación penal, cometidos antes de la entrada en vigor de la competencia contenciosa de la Corte IDH respecto a México.⁹ Varios años después, en un caso similar, el mismo Estado mexicano decidió entablar una solución amistosa impidiendo el análisis del fondo del caso.¹⁰

La Corte IDH, después de *Almonacid*, llegó a declarar la existencia de crímenes de lesa humanidad dentro de los hechos puestos a su conocimiento en algunos casos.¹¹ Sin embargo, en ninguno de estos casos se hizo un estudio extenso para llegar a dicha determinación, sino que la decisión se fundamentó principalmente en lo que había sido establecido por comisiones de la verdad y por tribunales nacionales de los países examinados en cuestión.

⁷ *Ibidem*, párrs. 102-104.

⁸ *Ibidem*, párr. 150.

⁹ Corte IDH, *Caso Alfonso Martín del Campo Dodd vs. México*, Excepciones Preliminares, sentencia del 3 de septiembre de 2004, serie C, núm. 113.

¹⁰ Corte IDH, *Caso García Cruz y Sánchez Silvestre vs. México*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 26 de noviembre de 2013, serie C, núm. 273.

¹¹ Véase Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 25 de noviembre de 2006, serie C, núm. 160, párrs. 402-404. Corte IDH, *Caso La Cantuta vs. Perú*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 29 de noviembre de 2006, serie C, núm. 162, párrs. 95 y 144, Corte IDH, *Caso Gelman vs. Uruguay*, Fondo y Reparaciones, sentencia del 24 de febrero de 2011, serie C, núm. 221, párr. 99, nota al pie 113.

El test del *Caso Almonacid* para determinar si un hecho bajo el análisis de la Corte IDH es constitutivo de un delito de lesa humanidad presenta ventajas y desventajas que habría que sopesar.

Dentro de las ventajas de dicho camino destaca principalmente la posibilidad que tenía la Corte IDH de explorar una mayor gama de consecuencias jurídicas de los hechos puestos a su conocimiento para así dar a conocer la verdad de lo sucedido. Con ello también se daba certeza respecto de la gravedad de las violaciones cometidas, lo que eventualmente podía terminar ayudando a la labor de las instituciones nacionales encargadas de la búsqueda de la verdad, la justicia y las reparaciones en contextos de justicia transicional. A su vez, dichas instituciones nacionales, tales como comisiones de la verdad y tribunales, también terminaban beneficiándose de la labor de la Corte IDH, ya que su trabajo era de alguna forma validado y reafirmado cuando se les citaba extensamente para sostener, en el caso concreto que nos encontrábamos, ante un delito de lesa humanidad —esto era especialmente cierto respecto a las comisiones de la verdad—. En consecuencia, no se quiere decir que la Corte IDH a través de su jurisprudencia no siga ofreciendo esas ventajas, solamente se menciona que dichas ventajas eran potenciadas cuando la Corte IDH podía declarar que un hecho constituía un delito de lesa humanidad.

Si bien en principio la calificación de un hecho como un crimen de lesa humanidad por parte de la Corte IDH no debería entenderse como una determinación de responsabilidad penal individual, sino como una herramienta para superar la impunidad en un caso en concreto (Parra, 2012: 14), esta práctica presenta ciertos inconvenientes y ha sido objeto de una fuerte controversia.

De esta forma, el que la Corte IDH declare que un hecho dentro de un caso constituye un delito de lesa humanidad tiene diversas desventajas. En primer lugar, aplicar el test del *Caso Almonacid*, en el sentido de determinar que si en una fecha determinada un hecho podía ser o no considerado como un delito de lesa humanidad, puede ser una labor muy sencilla o puede implicar un verdadero ejercicio de arqueología jurídica de estándares imperantes en una época pasada, tanto a nivel nacional como internacional. Esto implica, a su vez, que la determinación de si tal o cual conducta constituía una costumbre internacional o incluso una norma de *ius cogens* en tiempos remotos requiera una investigación, fundamentación y argumentación mucho más robustas que el ejercicio que hizo la Corte IDH en este caso en 2006, tal vez más parecido al que el Tribunal de Estrasburgo ha realizado en algunas oportunidades cuan-



do se le ha presentado este tipo de cuestiones en torno al principio de legalidad.¹²

En segundo lugar, tradicionalmente la determinación de si un hecho o conducta constituye un delito de lesa humanidad ha correspondido a instancias de carácter penal y no propiamente dicho a un tribunal de derechos humanos. Si bien diversos tribunales en ocasiones deben conocer y determinar cuestiones importantes en esta materia, como lo ha hecho en diversas ocasiones la Corte Internacional de Justicia, es controversial y poco conveniente que un tribunal de derechos humanos tenga casi dentro de sus funciones ordinarias este tipo de funciones, considerando la naturaleza de la mayoría de los casos que conoce (Pérez, 2017: 145-186).

Puesto que no es un tribunal penal, la Corte IDH podría incurrir en errores innecesarios en la determinación respecto a si un hecho constituye un delito de lesa humanidad o no. Si bien en el caso particular del señor Almonacid Arellano, y en los otros casos en donde se ha declarado tal cuestión, es indudable la existencia de delitos de lesa humanidad, en otros casos podría resultar demasiado difícil siquiera pronunciarse en un sentido u otro sobre el tema.

La Corte IDH tuvo que tomar una decisión difícil respecto a este tema cuando el Estado colombiano planteó, en el *Caso Cepeda Vargas*, que el Tribunal no tenía competencia para determinar la existencia de delitos de lesa humanidad, ya que no era una instancia de carácter penal. Si bien formalmente en ese caso el Estado perdió el argumento en forma de excepción preliminar, esto marco el inicio de un cambio jurisprudencial que se ha realizado en medio de poca claridad, cierto remordimiento, y en una transmutación de los elementos correspondientes a los delitos de lesa humanidad hacia la noción de violaciones graves de derechos humanos.

La poca claridad viene directamente de lo resuelto por la Corte IDH. En el *Caso Cepeda Vargas*, la Corte recordó que sus funciones no incluyen el determinar responsabilidades de carácter penal. A su vez, determinó que los hechos de un caso

...pueden también ser caracterizadas o calificadas como crímenes contra la humanidad, por haber sido cometid[o]s en contextos de ataques masivos y sistemáticos o generalizados hacia algún sector de la población, a efectos de

¹² European Court of Human Rights, *Case Kononov v. Latvia*, núm. 36376/04, Grand Chamber, Judgment 17 May 2010. European Court of Human Rights, *Case Kolk y Kislyiy v. Estonia*, nos. 23052/04 and 24018/04, 2006-I. Decisión 17 de enero de 2006.

explicitar de manera clara los alcances de la responsabilidad estatal bajo la Convención en el caso específico y las consecuencias jurídicas.¹³

Por tanto, la Corte aseguró que su jurisprudencia la habría llevado a interpretar sus disposiciones por la vía de la convergencia con otras normas del derecho internacional, particularmente en lo relacionado con la prohibición de crímenes contra la humanidad, sin que ello pueda implicar “una extralimitación en sus facultades. En todo caso, mencionó la Corte que “es válido utilizar la terminología que emplean otras ramas del derecho internacional con el propósito de dimensionar las consecuencias jurídicas de las violaciones alegadas *vis-à-vis* las obligaciones estatales”.¹⁴

A partir de lo anterior, uno podría asegurar que la Corte IDH siguió haciendo uso de su facultad para declarar que un hecho bajo su conocimiento constituye un delito de lesa humanidad. En la práctica sucedió completamente lo opuesto, salvo una excepción bastante peculiar,¹⁵ y un caso en donde se cita a la Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala para que sea ella y no la Corte la que dé fe de ese hecho.¹⁶ Desde entonces, la Corte ha preferido marcar la retirada de una facultad que expresamente clamó poseer.

En la redacción de la Corte IDH de los pasajes anteriormente aludidos, así como en el resto de su jurisprudencia a partir del *Caso Cepeda Vargas*, se denota cierto remordimiento en esta retirada, porque al final en la práctica se había renunciado a una herramienta útil para resaltar la trascendencia, y sobre todo la atrocidad de los casos bajo su conocimiento. Sin embargo, la Corte decidió no seguir calificando hechos como delitos de lesa humanidad probablemente para evitar una incipiente andanada de cuestionamientos —más políticos que jurídicos— a sus facultades por parte de los Estados parte sujetos a su jurisdicción.

Para salvar las propiedades necesarias de los delitos de lesa humanidad, la Corte Interamericana, a la par de otros organismos internacionales, potenció el contenido del concepto de violaciones graves. Fue así como en torno al concepto de violaciones graves, el Tribunal transmutó o trasladó muchas de las propiedades inherentes a los crímenes de lesa humanidad, como su imprescriptibilidad, la imposibilidad de ser sujetos

¹³ Corte IDH, *Caso Manuel Cepeda Vargas vs. Colombia*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 26 de mayo de 2010, serie C, núm. 213.

¹⁴ *Ibidem*, párrs. 41 y 42.

¹⁵ *Caso Gelman vs. Uruguay*, *cit.*, párr. 99 en la nota al pie 113.

¹⁶ Corte IDH, *Caso Gudiel Álvarez y otros (“Diario Militar”) vs. Guatemala*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 20 noviembre de 2012, serie C, núm. 253, párr. 215.



de amnistía y su carácter de normas de *ius cogens*, concepto políticamente menos problemático y controversial, pero que también ha sido objeto de fuertes críticas.

Desde el ámbito del derecho penal, se podrían esgrimir las más fuertes críticas en torno a la afectación a las garantías procesales del imputado a partir de que cierto hecho sea catalogado como una grave violación a los derechos humanos. Sin embargo, para Sergio García Ramírez este régimen especial se encontraría justificado por la necesidad de tutela de los derechos humanos frente a violaciones especialmente graves e insoportables. Dicho régimen, para el ex presidente de la Corte IDH, debe ser excepcional y vincularse con las más graves violaciones a los derechos humanos, según el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional.¹⁷

Para Jorge Errandonea (2013: 61), aun bajo estos supuestos, los procesados no se encontrarían sin posibilidad de defensa, ya que dichas salvedades procesales no abarcan todas las garantías procesales. Igualmente, algunas de esas interpretaciones coinciden con lo establecido en los mismos ordenamientos jurídicos internos, mientras que otras surgen de los tratados suscritos por los propios Estados. Finalmente, dichas salvedades procesales se encontrarían únicamente encaminadas a una valoración independiente e imparcial de la responsabilidad de la persona investigada o juzgada (Errandonea, 2013: 61).

El uso de la expresión “graves violaciones a los derechos humanos” ha sido constante en la jurisprudencia de la Corte IDH casi desde sus primeros casos. Sin embargo, su significado y trascendencia ha sufrido diversas transformaciones, lo que seguramente ha influido por que la Corte IDH nunca haya emitido una definición al respecto. La Corte Interamericana ha determinado en su jurisprudencia que dentro de estas violaciones graves se encontrarían la desaparición forzada de personas, masacres, ejecuciones extrajudiciales, tortura, desplazamiento forzado y asesinatos en razón de género. Paralelamente, la Corte Interamericana ha omitido pronunciarse sobre este tema en algunos casos.¹⁸

En cambio, en casos relacionados con mala praxis médica, se ha establecido la imposibilidad de que a dichos hechos se les pueda considerar

¹⁷ Corte IDH, Voto razonado del juez Sergio García Ramírez en el *Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 22 de noviembre de 2007, serie C, núm. 171, párrs. 29 y 30.

¹⁸ Corte IDH, *Caso García Ibarra y otros vs. Ecuador*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 17 de noviembre de 2015, serie C, núm. 306.

como una violación grave.¹⁹ De la relación de casos en los que la Corte ha determinado la existencia de graves violaciones a derechos humanos resulta tan importante el listado en donde consta esa afirmación, así como los casos en donde no se hizo tal determinación. Esta circunstancia ha provocado críticas a la línea jurisprudencial de la Corte al momento de decidir qué casos no se pueden considerar como un crimen de derecho internacional o una grave violación a los derechos humanos (Parenti, 2010: 211-228).

13

El cambio de concepto de crímenes de lesa humanidad al de graves violaciones a derechos humanos tiene su más fuerte justificación en el ámbito político. Sin duda, el declarar que un Estado había cometido un delito de lesa humanidad levantaba susceptibilidades. Si la Corte siguiera ese camino en su jurisprudencia, por la naturaleza de los casos que trabaja, sería bastante complicado lidiar con las presiones políticas que eso conlleva. En cambio, decir que tal o cual hecho constituye una grave violación a los derechos humanos es algo duro, pero al final del día más fácil de aceptar. Esto, de alguna forma, contribuye a que el sistema interamericano pueda cumplir sus funciones con menos presiones políticas y menos críticas.

Sin embargo, para dar un mínimo de claridad conceptual, la Corte IDH tendría que trabajar en un test y concepto para, en líneas generales, tratar de explicar qué hechos son constitutivos de una grave violación a los derechos humanos.

III. LA DETERMINACIÓN DE QUÉ HECHOS PUDIERAN CONSTITUIR VIOLACIONES GRAVES A LOS DERECHOS HUMANOS

La gravedad y omnipresencia de las graves violaciones a los derechos humanos ha sido considerada relevante para diferentes propósitos en el derecho internacional (Damrosch, 2011: 12). Así, por ejemplo, en las Naciones Unidas, diferentes procedimientos fueron diseñados y promovidos para tratar con este tipo de violaciones, como los relativos a las resoluciones 1235 y 1503 del Consejo Económico y Social (Damrosch, 2011: 3 y 4). En el desarrollo de la noción también han sido partícipes diversos relatores en el

¹⁹ Corte IDH, *Caso Albán Cornejo y otros vs. Ecuador*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 22 de noviembre de 2007, serie C, núm. 171. Corte IDH, *Caso Suárez Peralta vs. Ecuador*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 21 de mayo de 2013, serie C, núm. 261, párrs. 157 y 158. Corte IDH, *Caso Vera Vera y otra vs. Ecuador*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 19 de mayo de 2011, serie C, núm. 226, párr. 118.

ámbito de Naciones Unidas, esto con el fin de combatir la impunidad en casos de graves violaciones a los derechos humanos.²⁰

La Declaración y el Programa de Acción de Viena nos dan una idea de cuáles podrían ser estas graves violaciones a derechos humanos; ahí se hace alusión a “violaciones manifiestas y sistemáticas de los derechos humanos” que “obstaculizan seriamente el pleno disfrute de todos los derechos humanos”. Y menciona que

14

...además de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, incluyen las ejecuciones sumarias y arbitrarias, las desapariciones, las detenciones arbitrarias, el racismo en todas sus formas, la discriminación racial y el *apartheid*, la ocupación y dominación extranjeras, la xenofobia, la pobreza, el hambre y otras denegaciones de los derechos económicos, sociales y culturales, la intolerancia religiosa, el terrorismo, la discriminación contra la mujer y la falta de estado de derecho (Damrosch, 2011: 30).

En opinión de diversos autores, una lista de graves violaciones a derechos humanos tendría que incluir el genocidio, las ejecuciones sumarias y arbitrarias, desapariciones forzadas, esclavitud y comercio de esclavos, detenciones arbitrarias y prolongadas, tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, crímenes de lesa humanidad, *apartheid* y discriminación racial y religiosa sistemáticas, entre otras (Damrosch, 2011: 12). Sin embargo, no hay una definición estandarizada ni criterios claros para determinar qué violaciones y en qué circunstancias podrían ser consideradas como violaciones graves. En todo caso, sí se puede tener la certeza en afirmar que todo hecho que se pueda considerar un crimen de lesa humanidad será siempre una grave violación a los derechos humanos. Por el contrario, no todas las graves violaciones a los derechos humanos pueden considerarse como un delito de lesa humanidad. Esto sucede porque el concepto de crimen de lesa humanidad es mucho más acotado y exacto que el de violación grave, que es un concepto amplio e indeterminado. Por tanto,

²⁰ Como ejemplo de este tipo de desarrollo en la Organización de las Naciones Unidas, en especial en el ámbito del *soft law*, pueden consultarse: ECOSOC, *Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones*, informe final del relator M. Cherif Bassiouni, E/CN.4/2000/62, 18 de enero de 2000. Véase también ECOSOC, *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, informe de Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005.

ambos conceptos pueden, y han de hecho convivido, en la jurisprudencia del tribunal interamericano.

Si bien la Corte IDH hace mención en su jurisprudencia de la existencia de graves violaciones a derechos humanos, se ha sobreentendido que dichas violaciones pueden tener como características el ser generalizadas o sistemáticas. De acuerdo con la ex presidenta de la Corte IDH, Cecilia Medina Quiroga, las graves y sistemáticas violaciones a derechos humanos son aquellas que se instrumentan para alcanzar una política gubernamental, que son perpetradas en tal cantidad y de tal manera que crean una situación en la que los derechos a la vida, la integridad personal o la libertad personal de la población como un todo o de uno o más sectores de la población de un país es continuamente infringida o amenazada (Medina, 1988: 16).

Aquí es importante señalar que Medina Quiroga incorpora cuatro elementos para valorar si una violación a derechos humanos puede considerarse como grave y sistemática; éstos son: cantidad, tiempo, calidad (en referencia al tipo de derechos y el carácter de las violaciones y el estatus de las víctimas) y, por último, el elemento de la planeación —patrón y consistencia— (Medina, 1988: 11-16). Por su parte, siguiendo la jurisprudencia de la Corte IDH, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que para determinar la existencia de una grave violación a los derechos humanos se requiere comprobar la trascendencia social de las violaciones a través de criterios cuantitativos o cualitativos.²¹

²¹ La Primera Sala de la SCJN determinó 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. 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”.

Tesis: 1a. XI/2012 (10a.), SCJN, Primera Sala, “VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LAS INVESTIGA”, Décima Época, tesis aislada, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro V, febrero de 2012, t. 1, p. 667.



A partir de lo anteriormente señalado, probablemente es imposible llegar a una definición universal de lo que es una grave violación a derechos humanos. Esto trae como consecuencia que sea igualmente poco conveniente tener un catálogo taxativo y cerrado de qué tipo de violaciones a derechos humanos podrían calificarse como graves a la luz del derecho internacional de los derechos humanos.

16 En todo caso, la jurisprudencia de la Corte IDH puede ser utilizada como una guía general, mas no como un catálogo rígido y cerrado. Entre las falencias de la jurisprudencia interamericana que impiden su uso como reglas fijas destacan: la ausencia de un concepto o definición sobre qué constituiría una grave violación para la Corte, la falta de regularidad en el uso del concepto (en ocasiones es utilizado, otras veces no y no parece haber una ruta clara al respecto), la convivencia del concepto con figuras similares, y la ausencia de estándares claros respecto a qué hechos no construirían una grave violación a derechos humanos.

Por ello, para la determinación de qué hecho podría constituir una grave violación o no, es necesaria la construcción de un test. Dichos parámetros ayudarían a llegar a una conclusión *prima facie* —de forma preliminar y no definitiva— de qué hecho podría ser calificado como una grave violación a los derechos humanos.

Retomando varios de los elementos anteriormente señalados, la determinación de si un hecho pudiera constituir una violación grave a los derechos humanos tiene que ver con los siguientes elementos fundamentales.

En relación con la violación de los derechos humanos en específico:

- El tipo de derechos afectados o puestos en riesgo.
- Si la violación es pluriofensiva.
- La afectación en la víctima y sus familiares.

En relación con los aspectos contextuales en los que se desarrolla la violación:

- La afectación a grupos vulnerables o discriminados estructuralmente.
- Si es que dichas violaciones son masivas, sistemáticas o pudieran ser parte de un patrón.

Amparo en revisión 168/2011. Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos, A.C. y otra. 30 de noviembre de 2011. Cinco votos. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

- Si los hechos forman o formaron parte de una política de Estado, ya sea en su comisión directa o respecto a la sistemática falta de investigación o sanción por parte de las autoridades.

Los elementos anteriormente presentados deben ser ponderados caso a caso. La existencia de uno de ellos podría ser indicativo de una posible grave violación. La presencia de dos o más haría muy difícil decir lo contrario. Igualmente, se tiene que valorar el aspecto contextual con el debido cuidado, ya que pudiera ser que violaciones en apariencia no graves pudieran ser parte de un problema estructural grave de discriminación o de una política gubernamental generalizada de violaciones a los derechos humanos.²² En todo caso, si se revisan los supuestos en donde se ha declarado la existencia de una grave violación a los derechos humanos en el sistema interamericano, el presente test en su correcta aplicación nos puede guiar con facilidad al menos al estándar mínimo.

Una definición propia nos llevaría a establecer que una grave violación a los derechos humanos es uno o varios hechos que por acción u omisión del Estado o de particulares, actuando con su tolerancia o aquiescencia, vulneran uno o varios de los derechos que pueden ser considerados más trascendentales para las personas y que pueden llegar a tener repercusiones en sus familiares. Dicha afectación puede darse de forma particular, masiva, sistemática o formar parte de una política de Estado. Igualmente, puede llegar a ser dirigida contra grupos vulnerables o discriminados estructuralmente.

IV. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN RESPECTO A GRAVES VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS: LA APLICACIÓN NACIONAL DE LOS ESTÁNDARES INTERNACIONALES

Las graves violaciones a los derechos humanos han sido una constante en la historia reciente de varios países latinoamericanos, incluido México. En

²² La Corte Interamericana ha determinado que “[e]n casos de alta complejidad fáctica en los que se alega la existencia de patrones o prácticas de violaciones de derechos humanos de carácter masivo, sistemático o estructural, es difícil pretender una delimitación estricta de los hechos. [Los hechos de un caso] no puede[n] estudiarse de manera fragmentada o pretendiendo excluir aquellos elementos contextuales que puedan ilustrar... acerca de las circunstancias históricas, materiales, temporales y espaciales en que ocurrieron los hechos...”. Corte IDH, *Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 26 de noviembre de 2010, serie C, núm. 220, párr. 63.



respuesta a estos acontecimientos, un hito importante en el ámbito jurídico continental ha sido el sistema interamericano de derechos humanos. A la par, ha sido también trascendental el valor que se le ha llegado a dar a la jurisprudencia de la Corte IDH a través del control de convencionalidad en varios países del continente. En México, estos criterios son obligatorios en casos del propio país ante el tribunal interamericano, y vinculantes respecto al resto de su jurisprudencia, según lo decidió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la ya célebre Contradicción de Tesis 293 de 2011.

De esta forma, el derecho internacional de los derechos humanos, así como el sistema interamericano como tal, no sólo han sido relevantes en el plano estrictamente jurisdiccional, sino que también han influenciado la creación de nuevos marcos legislativos e institucionales inspirados en los fines y propósitos de los derechos humanos. En esta coyuntura, el derecho al acceso a la información en México se ha nutrido de esta dinámica internacional y a la vez ha sido guía para otros países en esta materia.

La relación simbiótica entre lo nacional y lo internacional es un proceso dinámico de creación e incorporación de estándares en materia de derechos humanos entre diversos tribunales e instituciones a distintos niveles; a este fenómeno jurídico se le ha denominado constitucionalismo “multi-nivel”. Ello también ha permitido en México la edificación de un bloque de constitucionalidad, que a través de un proceso dinámico de interpretación termina por construir un parámetro de constitucionalidad y convencionalidad en donde los derechos humanos son interpretados a nivel nacional con criterios internacionales.

De ahí que la determinación de lo que es una grave violación a los derechos humanos, así como un crimen de lesa humanidad, deban ser hechas en México, como lo señala la propia Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en su artículo 110, fracción III, de conformidad con el derecho internacional. El aspecto fundamental a rescatar de la experiencia de la Corte Interamericana en la consideración de los conceptos de graves violaciones a derechos humanos *vis-a-vis* delitos de lesa humanidad es la marcada preferencia en el uso del primer término. Lo anterior posiblemente se debe principalmente a los siguientes tres factores.

En primer lugar, la noción de “crímenes de lesa humanidad” conlleva una serie de inconvenientes que hacen que su uso sea muy problemático tanto en lo que respecta a aspectos jurídicos como políticos. En segundo lugar, el término “graves violaciones a derechos humanos”, para la Corte IDH, resultó adecuado para combatir la impunidad sin estar condicionada a criterios demasiado estrictos o formales de otras ramas del derecho, e incluso fijados por otros tribunales. Esto llevó, en tercer lugar, a que se

haya delineado el desarrollo jurisprudencial del término “graves violaciones a derechos humanos” tomando en cuenta las diversas circunstancias jurídicas, así como políticas, que se han ido presentando sin que esto sea una discusión cerrada, toda vez que no existe el consenso en torno a un único concepto, por lo que las facultades tanto de la Corte IDH como de las instancias nacionales para determinar qué es una grave violación siguen siendo muy amplias. Dicha experiencia en el manejo de estos conceptos se vuelve importante en el estudio de casos concretos de acceso a la información.

19

Las diversas disposiciones en materia de transparencia alcanzan una mayor profundidad si las analizamos a la luz de los estándares internacionales. En particular, debido a que las disposiciones que permiten el acceso a la información en dichos casos se justifican a partir de la enorme opacidad con la que se ha manejado este tema por las autoridades mexicanas a lo largo de la historia del siglo XX y lo que va de este siglo. De esta forma, los reclamos respecto a la falta de acceso a información en casos de graves violaciones a derechos humanos han sido frecuentes no sólo en una perspectiva histórica —en sucesos como la masacre de Tlatelolco, entre otros—, sino también contemporánea.

Como ejemplo de lo anterior destaca que la Corte IDH haya tomado nota del hecho de que a los familiares de Rosendo Radilla Pacheco no les haya sido posible obtener copias del expediente penal de investigación de la desaparición forzada de su familiar ocurrida en 1974. Al analizar la disposición de la entonces vigente Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental,²³ y en aplicación del artículo 29 b) de la Convención Americana, la Corte consideró, en 2009, que debía entenderse que el derecho de las víctimas a obtener copias de la averiguación previa, conducida por la Procuraduría General de la República, no estaba sujeto a reservas de confidencialidad, en tanto que se referían a la investigación de delitos constitutivos de graves violaciones a los derechos humanos, como lo era la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco. Por ello, determinó que las víctimas debían tener derecho al acceso al expediente y a solicitar y obtener copias del mismo, ya que la información contenida en aquél no estaba sujeta a reserva.²⁴ En otra opor-

²³ En torno a que no podía invocarse el carácter de reservado de la información cuando se tratase de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

²⁴ Corte IDH, *Caso Radilla Pacheco vs. México*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 23 de noviembre de 2009, serie C, núm. 209, párrs. 257 y 258.

tunidad, la opacidad en el manejo de la información llevó a que el propio Estado mexicano no hiciera entrega de la totalidad del expediente penal relacionado con el *Caso Campo Algodonero*, a pesar de haber sido solicitado por la propia Corte IDH.²⁵

20 En la actualidad, la falta de acceso a la información es particularmente preocupante en torno a la investigación de casos de desaparición forzada de personas o de tortura, lo cual ha sido ampliamente documentado tanto por la Organización de las Naciones Unidas como por diversas organizaciones no gubernamentales (ONU, 2011: 41; Open Society Foundations, 2016: 33, 34 y 110; Amnistía Internacional, 2015: 5-9; Amnistía Internacional, 2016a: 6, 13, 22, 36 y 37, y Amnistía Internacional, 2016b: 5-7, 17, 18, 20, 22, 37, 45 y 51).

•
○
• Como se comentaba en la introducción de este artículo, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública señala varios presupuestos en donde la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad no puede ser clasificada como reservada (artículo 8o.), ni tampoco se puede invocar ese carácter respecto a ella (artículo 112). En caso de que dicha información estuviera clasificada, tendría que ser desclasificada (artículo 99, fracción V). Asimismo, se prevé que dicha información no podrá ser reservada aun cuando se entregue con el carácter de confidencial por parte de sujetos de derecho internacional (artículo 110, fracción III).

El objeto y fin de las disposiciones que se comentan es el acceso a la información más importante para la sociedad: la que tiene que ver con las más atroces transgresiones a los derechos. La justificación y razón de ser de esta legislación se puede encontrar, por una parte, en el artículo 8.5 de la CADH, que dispone que “el proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia”. En cuanto a la publicidad de los procesos, éste puede ser calificado como un requerimiento que intenta asegurar la transparencia de la justicia por medio de permitir la presencia de terceros cuando el juicio se efectúa (Medina, 2005: 335). Paralelamente, la calidad de público del juicio intenta no sólo proteger al acusado, sino que es también un derecho de la comunidad, ya que todos deben poder controlar, a través de su presencia, el modo cómo se ejerce la justicia en una sociedad democrática (Medina, 2005: 336). Así, una de las justificaciones en torno al acceso a la información en pro-

²⁵ Corte IDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 16 de noviembre de 2009, serie C, núm. 205, párr. 181.

cesos en donde se analizan posibles violaciones a derechos humanos tiene que ver con el control democrático que pueden ejercer respecto a él, no sólo el imputado o las víctimas, sino incluso la propia sociedad.

La Corte IDH ha destacado que la publicidad en el proceso tiene la finalidad de “proscribir la administración de justicia secreta, someterla al escrutinio de las partes y del público y se relaciona con la necesidad de transparencia e imparcialidad de las decisiones”. De ahí que esto aumente la confianza en los tribunales y permita el acceso a la información no sólo a las partes en el proceso, sino incluso a terceros.²⁶ Por otra parte, la Corte IDH ha señalado que las restricciones a la publicidad se tendrían que justificar a partir de la necesidad de preservar los intereses de la justicia.²⁷

21

También esta legislación encuentra sustento en el artículo 13 de la Convención Americana, que protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo control del Estado.²⁸ Dicha información, según la Corte IDH, debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal.²⁹ Igualmente, la Corte ha determinado que el principio de máxima divulgación establece la presunción de que toda información es accesible, sujeta a un sistema restringido de excepciones, las cuales tienen que estar previamente fijadas por la ley, obedecer a razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas³⁰ (Bertoni y Zelada, 2011: 329-331).

Adicionalmente, en el *Caso Gomes Lund*, la Corte estableció que en casos de violaciones de derechos humanos, las autoridades estatales no se pueden amparar en mecanismos como el secreto de Estado o la confidencialidad de la información, o en razones de interés público o seguridad nacional, para dejar de aportar la información requerida por las autorida-

²⁶ Corte IDH, *Caso Palamara Iribarne vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 22 de noviembre de 2005, serie C, núm. 135, párrs. 166 y 167.

²⁷ Corte IDH, *Caso Cantoral Benavides vs. Perú*, Fondo, sentencia del 18 de agosto de 2000, serie C, núm. 69, párr. 148.

²⁸ El artículo 13.1 de la Convención Americana (libertad de pensamiento y de expresión) prevé que “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

²⁹ Corte IDH, *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile*, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 19 de septiembre de 2006, serie C, núm. 151, párr. 77.

³⁰ *Ibidem*, párrs. 92 y 89.

des judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendientes.³¹

Si bien en el apartado anterior se enumeraban los criterios para reconocer una violación grave a los derechos humanos, el segundo paso a tomar es determinar, en materia de acceso a la información, si las disposiciones antes mencionadas, que permiten el acceso a la información en casos de graves violaciones a derechos humanos y crímenes de lesa humanidad, aceptarían algún tipo de excepción.

En principio, las disposiciones mencionadas no prevén excepciones. Sin embargo, dichas salvedades podrían surgir en caso de que existiese una posible afectación a los derechos de forma desproporcionada, lo cual llevaría a la desnaturalización de la propia norma que perdería su objeto y fin. En este supuesto, considerando la existencia de un bloque y un parámetro de constitucionalidad y convencionalidad, la única posible excepción a la desclasificación de información relacionada con graves violaciones a derechos humanos sería que ese acto menoscabara los derechos de las víctimas de tales violaciones o de sus familiares. Lo anterior en el entendido de que los datos e identidad de los posibles imputados en un proceso quedarían protegidos. Por otra parte, resultaría imposible sostener una excepción a dicha regla alegando cuestiones de Estado o seguridad nacional, ya que el alegar cuestiones de seguridad nacional en dichos eventos evidenciaría una política contraria al respeto, promoción, protección y garantía de los derechos.

V. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LOS CASOS *TLATLAYA Y AYOTZINAPA*

En general, México posee un marco jurídico e institucional fuerte en materia de acceso a la información. La normativa en torno al acceso a la información en materia de graves violaciones a derechos humanos y delitos de lesa humanidad es de avanzada y ha sido reconocida a nivel internacional (Luna, 2013: 45). Sin embargo, existen dudas sobre si realmente en los hechos las autoridades respetan estas reglas y si realmente existen las condiciones para que esta legislación funcione plenamente cuando se desea información sobre casos que resultan especialmente importantes para la vida nacional,

³¹ Corte IDH, *Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") vs. Brasil*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 24 de noviembre de 2010, serie C, núm. 219, párr. 202.

en especial en relación con graves violaciones a derechos humanos (Open Society, 2016: 109-111). La percepción de la sociedad civil es que a pesar de las fortalezas normativas e institucionales, sigue existiendo opacidad en esta materia.

Tales cuestionamientos tienen que llevar a analizar y, en su caso, destacar o denunciar las conductas de las diversas autoridades involucradas. Al respecto, en esta oportunidad se comentarán aspectos generales de seis resoluciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (antes IFAI), en donde resolvió solicitudes de acceso a la información respecto a la ejecución extrajudicial de varios civiles a manos del ejército en Tlatlaya,³² y respecto a la ejecución extrajudicial, tortura y desaparición forzada de estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa.³³

23



1. Las solicitudes de acceso a la información en el caso Tlatlaya

Se revisaron cuatro resoluciones del INAI respecto a solicitudes de acceso a la información respecto al *Caso Tlatlaya*. Los hechos de este caso se relacionan con lo ocurrido en la madrugada del 30 de junio de 2014, en la localidad de Cuadrilla Nueva, comunidad San Pedro Limón, municipio de Tlatlaya, en el Estado de México. En dichas circunstancias, personal militar de la Secretaría de la Defensa Nacional privó de la vida a 22 per-

³² Respecto a Tlatlaya, se analizaron las siguientes resoluciones:

- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, RDA 5152/14. Dependencia: Procuraduría General de la República. Sentido: modifica. Sesión: 25 de febrero de 2015. Ponente: Oscar Mauricio Guerra Ford.
- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, RDA 5159/14. Dependencia: Procuraduría General de la República. Sentido: modifica. Sesión: 25 de febrero de 2015. Ponente: Oscar Mauricio Guerra Ford.
- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, RDA 5389/14. Dependencia: Procuraduría General de la República. Sentido: modifica. Sesión: 25 de febrero de 2015. Ponente: Areli Cano Guadiana.
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 0463/15. Dependencia: Secretaría de la Defensa Nacional, Sentido: modifica. Sesión: 24 de junio de 2015. Ponente: Francisco Javier Acuña Llamas.

³³ Respecto a Ayotzinapa se analizaron las siguientes resoluciones:

- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, RDA 5366/14. Dependencia: Secretaría de la Defensa Nacional. Sentido: revoca. Sesión: 5 de febrero de 2015. Ponente: Joel Salas Suárez.
- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, RDA 5151/14. Dependencia: Procuraduría General de la República, Sentido: revoca. Sesión: 18 de febrero de 2015. Ponente: Areli Cano Guadiana.

sonas bajo circunstancias poco claras. Según datos proporcionados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en su recomendación 51/2014, de las 22 personas que perdieron la vida, cuatro habrían perdido la vida a causa de un enfrentamiento armado, tres personas habrían sido heridas en medio del intercambio de disparos o en un contexto de fuego cruzado, y al menos doce habrían sido ejecutadas extrajudicialmente.

24 Así, respecto a este caso, se solicitó en distintas oportunidades a la Procuraduría General de la República la copia de la averiguación previa respecto a estos hechos,³⁴ la copia de la averiguación previa respecto a los homicidios de las 22 personas³⁵ y los dictámenes que se han generado como parte de la investigación realizada.³⁶ En las tres ocasiones la información fue negada en dos momentos: inicialmente, por considerarse como información clasificada, y posteriormente, por haberse remitido a la autoridad judicial.

Los argumentos de la Procuraduría General de la República en los tres casos son muy similares y giraron en torno a las siguientes temáticas:

- a) Que por ser información relacionada con averiguaciones previas, ésta estaba reservada por doce años, de conformidad con el artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales.
- b) Que los hechos del caso no se relacionaban con crímenes de lesa humanidad ni con violaciones graves a derechos humanos, sino simplemente en relación con el delito de homicidio.
- c) Que dar a conocer la información vulneraría los derechos de las víctimas directas e indirectas del caso.
- d) Que la reserva de la información debía aplicar en razón de la existencia de un interés público y el interés social.
- e) Que la publicidad de la información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o crímenes de lesa humanidad es una excepción que no resulta aplicable.
- f) De lo anterior se desprende que resultaría necesario acreditar el interés jurídico en la investigación.
- g) Por último, en la audiencia en el procedimiento ante el entonces IFAI, la PGR alegó que era imposible remitir la información proporcionada debido a que había sido remitida a las autoridades jurisdiccionales.

³⁴ Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, RDA 5152/14, *cit.*

³⁵ Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, RDA 5159/14, *cit.*

³⁶ Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, RDA 5389/14, *cit.*

En su resolución, el IFAI determinó la entrega de la información que obraba en poder de la PGR por estar relacionada con una grave violación a los derechos humanos. En los dos primeros casos,³⁷ se decretó la entrega de versiones públicas del auto de formal prisión en contra de los imputados en el caso (siete integrantes del ejército mexicano), presuntamente implicados en los hechos; mientras que en el tercer caso se ordenó que se entregara al solicitante las partes pertinentes a las copias de los dictámenes presentes en el auto de formal prisión dictado por la justicia federal.³⁸ En todos los casos se ordenó dar vista al Órgano Interno de Control en la Procuraduría General de la República, por haber actuado negligentemente al no dar a conocer las circunstancias ciertas de la información objeto de la solicitud de acceso a la información.

25

El cuarto asunto que se tuvo oportunidad de revisar en relación con el *Caso Tlatlaya* fue resuelto en una votación dividida a partir de una decisión cuestionable.³⁹ En dicho asunto se solicitó la copia de la versión pública de la averiguación iniciada por la Procuraduría de Justicia Militar por delitos militares presuntamente cometidos en Tlatlaya y relacionados con los hechos ocurridos el 30 de junio de 2014. Si bien se aceptaba que la competencia en dicho caso recaía en la autoridad civil, según los estándares internacionales, el fuero militar informó haber iniciado procedimientos por desobediencia e infracción de deberes militares tanto a oficiales como a la tropa involucrada en ese caso. El INAI decidió, sin tener la oportunidad de revisar los autos del expediente de los casos, que dicha información no correspondía a la categoría de graves violaciones de derechos humanos, sino a un asunto de disciplina militar, e instruyó para que la reserva a dicha información se diera por un periodo de dos años o hasta en tanto no se emitiera la respectiva sentencia y la misma no haya causado estado. Dicha decisión ocasionó un fuerte debate en el seno del INAI, que se ve plasmado en los votos particulares de varias comisionadas y comisionados.⁴⁰

³⁷ Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, RDA 5152/14, *cit.* Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, RDA 5159/14, *cit.*

³⁸ Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, RDA 5389/14, *cit.*

³⁹ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 0463/15. Dependencia: Secretaría de la Defensa Nacional. Sentido: modifica. Sesión: 24 de junio de 2015. Ponente: Francisco Javier Acuña Llamas.

⁴⁰ En particular, véase el voto disidente de Areli Cano Guadiana y Oscar Mauricio Guerra, y el voto disidente del comisionado Joel Salas Suárez.

2. Las solicitudes de acceso a la información en el caso Ayotzinapa

Se revisaron dos resoluciones del INAI (entonces IFAI) respecto a solicitudes de acceso a la información relativas al *Caso Ayotzinapa*. Los hechos de este caso se relacionan con la ejecución extrajudicial, posible tortura y desaparición de 43 estudiantes de la Normal Rural “Raúl Isidro Burgos”, el 26 de septiembre de 2014, en Iguala, Guerrero. El caso marca un antes y un después en la defensa de los derechos humanos en México, e incluso ha sido objeto de asistencia internacional en su investigación.⁴¹

● En la primera solicitud de información,⁴² un particular requirió copia de las fotografías y registros del ejército mexicano a los normalistas de Ayotzinapa en Iguala, Guerrero, correspondientes al 26 de septiembre de 2014. Igualmente, solicitó la bitácora y todos los informes en poder de la Secretaría de la Defensa Nacional sobre los hechos de ese día. En respuesta, la Secretaría de la Defensa alegó que dicho asunto no era de su competencia y que el solicitante debía acudir a las dependencias gubernamentales que lo fueran.

El entonces IFAI resolvió la posible presencia de militares en diferentes momentos en relación con el caso, por lo que sí resultaba competente para contar con la documentación solicitada por el particular. Esto tomando en cuenta las funciones que las fuerzas armadas venían desarrollando en materia de seguridad pública desde finales del siglo XX, con el aval de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en todo el país, y diferentes elementos que probaban el conocimiento de los hechos específicos del caso por parte del ejército.

En el segundo caso,⁴³ un particular solicitó copia de la averiguación previa de la Procuraduría General de Justicia relacionada con los sucesos acontecidos en Iguala, Guerrero, el 26 de septiembre de 2014. La respuesta de la Procuraduría General de la República negando la información se basó principalmente en el carácter reservado de la misma, por tratarse de una averiguación previa que conforme al antiguo artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales sólo podía ser consultada por las partes en el proceso. Asimismo, la autoridad alegó que dichos hechos no se trataban de un crimen de lesa humanidad, ni de una violación grave a los

⁴¹ A instancia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se creó el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), que coadyuvó en la investigación del caso a las autoridades nacionales.

⁴² Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, RDA 5366/14, *cit.*

⁴³ Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, RDA 5151/14, *cit.*

derechos humanos. Igualmente, alegó la necesidad de preservar el interés general en dicha reserva.

En respuesta, el entonces IFAI realizó una amplia argumentación para sustentar el carácter atípico de dichos hechos, que presentaban una considerable “magnitud y violencia”, lo cual los hacía que fueran, en efecto, una violación grave a los derechos humanos. Esta determinación se tomó teniendo presente las consideraciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos respecto al caso y los estándares ofrecidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Igualmente, el sustento de la decisión descansa en el ejercicio de un “control de convencionalidad”, derivado de los criterios pertinentes en la materia por parte de la Corte IDH. Esto implicó que dicha información fuera desclasificada.

27

3. Las dificultades en el acceso a la información en casos de graves violaciones a derechos humanos

Las resoluciones analizadas, sin duda, plantean una plétora de cuestiones a discutir, las cuales son imposibles de abarcar en un trabajo como el que se presenta. Sin embargo, es importante distinguir al menos cuatro ideas que surgen de la lectura de las resoluciones del INAI a la luz de lo expuesto en apartados previos.

En primer lugar, existe una clara tendencia a clasificar los hechos como graves violaciones a derechos humanos y no como crímenes de lesa humanidad por parte del INAI y la CNDH. En los casos analizados, a pesar de que en algunas oportunidades los solicitantes de información alegaron que los hechos de Tlatlaya y Ayotzinapa se trataban de crímenes de lesa humanidad, en todos ellos se les consideró únicamente como graves violaciones a derechos humanos, aunque razonablemente pudiesen haber sido analizados los hechos desde el derecho penal internacional. Posiblemente las razones para que el INAI sea renuente a declarar, o al menos analizar, la existencia de un crimen de lesa humanidad, tenga que ver con las mismas razones por las que la Corte Interamericana lo ha dejado de hacer: por factores jurídicos, pero sobre todo por el factor político de hacer tal tipo de aseveración.

A la par de lo anterior, existen serias dudas respecto a los parámetros en los que se puede determinar qué es una grave violación a los derechos humanos, así como la autoridad competente para hacer dicha determinación. En los casos analizados realmente no existe duda alguna de que se tratan de graves violaciones a los derechos humanos bajo los parámetros

internacionales y nacionales. Sin embargo, en muchos otros casos la determinación podría no ser tan fácil de alcanzar.

28 Una discusión importante gira en torno a cuáles son los elementos que se deben considerar para llegar a esa determinación; al respecto, parece haber una cierta preferencia —lógica— a favor de los estándares de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomando en cuenta lo dicho por la Corte Interamericana. Un test, o incluso la elaboración de un concepto de violación grave que pudiera ser aplicado de forma consistente, no se encuentra desarrollado aún por el INAI.

● Por otra parte, existe la gran discusión respecto a qué autoridad debe
○ determinar qué hechos corresponden a una grave violación a los derechos
● humanos. En principio, parecería lógico que debería ser el propio INAI. Sin embargo, de alguna manera hay una deferencia —tal vez excesiva— a las determinaciones de la CNDH. En este sentido, aun cuando las determinaciones de la CNDH pudieran ser correctas en casi todos los casos, parece ser una mala estrategia en el largo plazo atarse a lo que diga un solo organismo de derechos humanos. Se puede dar el caso, incluso, que la controversia planteada no haya sido resuelta o considerada por la CNDH y que aun así constituya una grave violación a los derechos humanos. En ese sentido, el INAI debería seguir los pasos de la Corte IDH en torno a no negar el que se cuente con esa facultad, aun cuando se implemente un sistema de cooperación con otras instituciones.

Con estas apreciaciones no se pretende desestimar el trabajo de la Comisión Nacional en este rubro, el cual encuentra sustento en el artículo 120, apartado B, de la Constitución federal, sino más bien se propone que se valore caso a caso considerando que posiblemente una buena época del organismo pudiera dar paso en un futuro a periodos menos venturosos en su actividad, como ha llegado a suceder en algunos momentos de su historia. En este supuesto, el INAI no tendría por qué atarse a una determinación incorrecta, ni tampoco evadir su responsabilidad de tener que determinar qué hechos que se le presentan constituyen una grave violación a los derechos humanos o incluso un crimen de lesa humanidad.

En segundo lugar, en general, existe un esfuerzo importante por parte del INAI para interpretar los hechos de los casos bajo su conocimiento conforme a los estándares internacionales; sin embargo, sus resoluciones no son lo suficientemente accesibles y asequibles para el público en general. Las resoluciones consultadas consideraron importantes y determinantes los estándares interamericanos en materia de desaparición forzada de personas y ejecuciones extrajudiciales, aun cuando se puede afirmar que la argumentación empleada pudiera mejorar; es de destacar que se

consideraron los elementos jurídicos necesarios para determinar que en la mayoría de los casos bajo estudio era necesario el acceso a la información por tratarse de graves violaciones a derechos humanos. En cuanto a este punto, tal vez lo más importante a resaltar es el déficit de accesibilidad y asequibilidad de las resoluciones.

Si bien, por una parte, las resoluciones son fáciles de obtener por medio del propio portal del INAI,⁴⁴ no existe un motor de búsqueda adecuado con el fin de realizar consultas temáticas. Esto provoca que para consultar alguna resolución en específico sea necesario conocer de antemano qué es lo que se está buscando (es decir, el número del expediente). Una vez que se posee ese dato, las resoluciones son fácilmente consultables, pero difícilmente comprensibles, lo cual las hace poco asequibles para las personas.

Las resoluciones tienen, en la mayoría de las ocasiones, una extensión superior a las cien cuartillas, en las cuales se transcriben una y otra vez los argumentos de las autoridades y de los solicitantes de la información, lo que las hace difíciles de leer y comprender para alguien que no está familiarizado con la forma de su redacción. Resulta peculiar que los debates en el seno del INAI, disponibles en su página de Internet, posean un formato breve, dinámico y comprensible. Sería deseable que esas características también estuvieran presentes en las resoluciones por escrito, incluyendo las referencias pertinentes a sus propios criterios de casos similares.

En tercer lugar, los principales argumentos de las autoridades a las que se les solicitó la información resultan, a todas luces, improcedentes en todos los casos y lejanos a lo establecido por los estándares nacionales e internacionales en la materia. Fue muy común encontrar que las autoridades a las que se les solicitó información se resistiesen a desclasificarla, alegando, en términos vagos, la existencia de un supuesto interés público o invocando (sin consultarles) los intereses de las víctimas en forma abstracta.

En múltiples ocasiones, las autoridades, en particular la PGR, alegó la existencia de un interés público y social para no desclasificar la información en su poder. Dichos principios, al ser alegados de forma abstracta, sin una justificación específica y excepcional en un caso concreto, no son sino un obstáculo injustificado al derecho al acceso a la información, por lo que en general, como se señaló anteriormente, se encuentran prohibidos en el derecho internacional.

⁴⁴ Las resoluciones, e incluso en ocasiones los proyectos, se pueden consultar en: <http://consultas.ifai.org.mx/Sesionessp>. También en esta página se cuenta con enlaces en donde se puede acceder a las deliberaciones de las comisionadas y comisionados en formato de audio mp3.



30 En un apartado anterior se mencionaba la importancia y el peso que tenían los derechos e intereses de la víctima en estos casos y que podría ser esto un elemento a tomar en cuenta al momento de desclasificar información que verse sobre graves violaciones a derechos humanos. Sin embargo, dicha excepcionalidad tendría que encontrarse plenamente justificada, de tal forma que no existiese duda en el sentido de que la información deba ser clasificada. Muy por el contrario a lo que se pudiera pensar, en la mayoría de los casos, el control que se ejerce por medio del acceso a la información termina beneficiando precisamente a las víctimas, por lo que la carga de la prueba para alegar una afectación tendría que estar siempre del lado que niegue esa presunción.

● Finalmente, en cuarto lugar, existe una pobre cultura de la transparencia y un arraigado formalismo que impide el fácil acceso a la información pública. En todas las resoluciones analizadas se puede deducir una marcada reticencia de las autoridades a proveer información relacionada con graves violaciones a derechos humanos, con criterios meramente formales, sin considerar los derechos de las personas en juego. En el formalismo jurídico la realidad social está fuera de ese aparato racional (Magaloni, 2006: 1 y 2). En los casos en estudio, la realidad social y jurídica, a la luz de los estándares internacionales en materia de derechos humanos (e incluso en lo que consta en la propia Ley de Transparencia), señalaban la comisión de graves violaciones a los derechos humanos y por ende la necesidad de que dicha información fuese pública.

Resulta preocupante que la Procuraduría General de la República consistentemente consideró que la transparencia era algo contrapuesto a la procuración e impartición de justicia. En muchas ocasiones, la transparencia era vista como un principio opuesto a los valores procesales, más que parte de la publicidad deseable a partir de la necesidad de contar con un control democrático de las actuaciones de los entes de procuración de justicia, valor presente en el derecho internacional de los derechos humanos.

Este tipo de visión, que denota una ausencia de cultura de la transparencia, hizo que en tres de los casos comentados relacionados con Tlatlaya,⁴⁵ la Procuraduría General de la República haya cometido errores inexcusables al informar a los solicitantes, así como a la propia autoridad de transparencia, la inexistencia de información que estaba en su poder. Este tipo de negligencia evitó la discusión del fondo del asunto, resolvién-

⁴⁵ Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, RDA 5152/14, *cit.*; Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, RDA 5159/14, *cit.*; Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, RDA 5389/14, *cit.*

dose más en torno a la falta de una respuesta adecuada por parte de la autoridad a partir de un pésimo manejo del proceso.

La trampa del formalismo rindió sus frutos amargos en el caso en el que la Sedena logró convencer al INAI respecto a que, por mandato legal, no era posible que los procesos en la jurisdicción militar tuvieran alguna relación con graves violaciones a los derechos humanos en Tlatlaya, aun cuando se había determinado que esa era una situación que en general representaba lo antes dicho.⁴⁶ La postura de la Sedena pudo sostenerse a partir de la falta de información sobre los temas discutidos en dichos procesos en el fuero castrense, dado que el INAI no tuvo acceso a los mismos.

Es evidente que el fuero militar en México ha sufrido importantes limitaciones en los últimos años, pero esto no ha sido a partir de una autocontención de las autoridades castrenses, sino de la acción decidida de organismos de la sociedad civil e instituciones, como la Corte IDH y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que han llevado a que las propias fuerzas armadas acoten su visión de lo que es la disciplina militar. Sin embargo, en la más íntima convicción de las fuerzas armadas y como fruto de su formación, todas sus acciones y omisiones son parte de la disciplina militar, que es —dicho sea de paso— el único bien jurídico tutelado en el Código de Justicia Militar, quedando lo que respecta a los derechos humanos de forma residual y marginal. En un estado democrático, y conforme a lo que marca nuestra propia Constitución, la lógica debe ser exactamente la contraria: el fuero militar que regula la disciplina militar siempre debe ceder el paso a cuestiones de derechos humanos, incluyendo el acceso a la información pública. El no ver esta circunstancia en el caso particular es negar una realidad social que requiere que se tomen medidas puntuales, conforme a los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

Por otra parte, es de valorarse que el INAI haya podido, en otro asunto, determinar que la propia Secretaría de la Defensa Nacional poseía cierta información respecto de la cual alegó que no tenía competencia.⁴⁷ Este tipo de determinaciones debe seguir siempre un criterio práctico y funcional, y no formal. De otra manera, las distintas entidades públicas podrían crear deliberadamente vacíos legales en la interpretación de sus competencias para no ofrecer la información que se solicita.

⁴⁶ Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, 0463/15, *cit.*

⁴⁷ Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, RDA 5366/14, *cit.*



32 En suma, es aún difícil medir el éxito o el fracaso de la legislación nacional en materia de transparencia en casos de graves violaciones a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad. Sin embargo, se puede observar con facilidad que las problemáticas tanto en el ámbito internacional como nacional pueden llegar a ser similares. Por tanto, el estudio y aplicación de los estándares internacionales, más aún cuando resultan algunos obligatorios y otros vinculantes en nuestro sistema jurídico según lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es indispensable en la construcción de una cultura de la transparencia.

VI. REFLEXIONES FINALES

A manera de conclusión se pueden resaltar los siguientes puntos derivados de lo expuesto en el presente artículo.

En primer lugar, se puede concluir que el debate interamericano en torno a la calificación de hechos como violaciones graves de derechos humanos o crímenes de lesa humanidad se ha decantado a favor del primer concepto, con el fin de considerar los hechos más atroces bajo su conocimiento.

Este debate se ha llevado bajo una línea jurisprudencial poco clara. Sin embargo, a partir de los propios debates en la Corte IDH, se puede concluir que fueron dos los factores determinantes: las críticas desde el derecho penal al uso del concepto de “crímenes de lesa humanidad” por parte de un tribunal no penal, como la Corte IDH, así como las condiciones políticas del sistema interamericano relacionadas con la objeción de los Estados para que dicho tribunal los pudiera encontrar responsables internacionalmente de haber cometido crímenes de lesa humanidad.

En segundo lugar, conceptualmente la noción de lo que es una grave violación a los derechos humanos es amplia y aun indeterminada; aun así (o precisamente por ello), la Corte IDH ha preferido navegar en la vaguedad de la idea de lo que constituye una grave violación a los derechos humanos, aun cuando pudiera ser factible alcanzar un concepto sobre lo mismo.

En tercer lugar, las diversas disposiciones en materia de transparencia alcanzan una mayor profundidad si las analizamos a la luz de los estándares internacionales. En especial, resulta por demás importante la influencia que ejerce la jurisprudencia de la Corte IDH en México, a partir del peso que la Suprema Corte de Justicia de la Nación le ha dado aun por encima de otros organismos y tribunales internacionales.

Por último, en casos concretos relacionados con los terribles hechos de Tlatlaya y Ayotzinapa, la experiencia interamericana respecto al debate conceptual, así como los estándares de debido proceso y acceso a la información, a la par de las consideraciones de las diversas aristas jurídicas y políticas sobre este tema, resultaron relevantes para evaluar el actuar tanto de los sujetos obligados a proporcionar información, así como del propio INAI. Por ello, los más altos estándares internacionales en la materia terminan convirtiéndose en aliados en la construcción de una incipiente pero aún escasa cultura de la transparencia.

33

VII. FUENTES DE INFORMACIÓN

- ACQUAVIVA, Guido y POCAR, Fausto, 2008, "Crimes against humanity", en *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, junio.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2015, *Promesas en el papel, impunidad diaria. La epidemia de tortura en México continúa*, AMR 41/2676/2015.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2016a, *Sobrevivir a la muerte. Tortura de mujeres por policías y fuerzas armadas en México*, AMR 41/4237/2016, junio.
- AMNISTÍA INTERNACIONAL, 2016b, "Un trato de indolencia". *La respuesta del Estado frente a la desaparición forzada de personas en México*, AMR 41/3150/2016.
- BERTONI, Eduardo y ZELADA, Carlos J., 2014, "Artículo 13. Libertad de pensamiento y expresión", en STEINER, Christian y URIBE, Patricia (coords.), *Convención Americana sobre Derechos Humanos comentada*, México, SCJN-KAS.
- DAMROSCH, Lori Fisler, 2011, "Gross and Systematic Human Rights Violations", en *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, febrero.
- ERRANDONEA, Jorge, 2013, "Garantías procesales y obligación de investigar, y en su caso juzgar y sancionar a los responsables de crímenes internacionales: el ejemplo de Uruguay", *Aportes DPLF. Revista de la Fundación para el Debido Proceso (DPLF)*, núm. 18, año 6, diciembre.
- LUNA PLA, Issa, 2013, *Movimiento social del derecho de acceso a la información en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- MAGALONI KERPEL, Ana Laura, 2006, *¿Cómo estudiar derecho desde una perspectiva dinámica?*, México, CIDE, documento de trabajo, núm. 19.
- MEDINA QUIROGA, Cecilia, 2005, *La Convención Americana: teoría y jurisprudencia. Vida, integridad personal, libertad personal, debido proceso y re-*

curso judicial, Santiago, Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

MEDINA QUIROGA, Cecilia, 1988, *The Battle of Human Rights. Gross, Systematic Violations and the Inter-American System*, Dordrecht, Martinus Nijhoff.

34 ONU, 2011, *Informe del Grupo de Trabajo sobre las desapariciones forzadas o involuntarias sobre su misión a México (18 al 31 de marzo de 2011)*, A/HRC/19/58/Add.2.

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS, 2016, *Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*.

●
○
● PARENTI, Pablo F., 2010, “La inaplicabilidad de normas de prescripción en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en AMBOS, Kai *et al.* (eds.), *Sistema interamericano de protección de los derechos humanos y derecho penal internacional*, Montevideo, Adenauer Stiftung-Georg August Universität Göttingen.

PARRA VERA, Oscar, 2012, “La jurisprudencia de la Corte Interamericana respecto a la lucha contra la impunidad: algunos avances”, *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, año 13, núm. 1, noviembre.

PÉREZ-LEÓN ACEVEDO, Juan Pablo, 2017, “The Close Relationship Between Serious Human Rights Violations and Crimes Against Humanity: International Criminalization of Serious Abuses”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. XVII.