

# ARTÍCULOS



## LA CLASIFICACIÓN DE INFORMACIÓN RESERVADA Y EL DERECHO A LA VERDAD *THE CLASSIFICATION OF RESERVED INFORMATION AND THE RIGHT TO TRUTH*



*Karina PÉREZ CORTÉS\**

RESUMEN. Las personas que fueron víctimas directa e indirectamente por violaciones graves de derechos humanos o de delitos de lesa humanidad requieren del derecho a saber la verdad acerca de los abusos que han sufrido de quienes han sido los perpetradores, y la oportunidad de que les sean reparados los daños que han sufrido. La importancia del reconocimiento de este derecho en los Estados y sistemas judiciales radica en conocer y entender las causas que originaron estos abusos, enfrentarlas y prevenir para que éstos no ocurran nuevamente —garantía de no repetición—, evitar la impunidad, preservar la memoria histórica, así como establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en las instituciones de impartición de justicia.

En la investigación de delitos, la información contenida en la averiguaciones previas —ahora, carpetas de investigación— es considerada como clasificada a menos que se considere, por ley, que éstos son flagrantes violaciones a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Distintos mecanismos jurídicos en el derecho mexicano ayudan a garantizar el reconocimiento y acceso al “Derecho a la verdad”; una revisión de éstos nos ayudará a identificar lo adecuado que son o las carencias contenidas en ellos a la hora de ejercer este derecho por parte de las víctimas directas e indirectas.

---

\* Maestra en derecho por la UNAM, especialista en derecho de la empresa por la Universidad Iberoamericana, licenciada en relaciones internacionales y licenciada en derecho por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla; [kperezcortes@yahoo.com.mx](mailto:kperezcortes@yahoo.com.mx).

Fecha de recepción: 13 de junio de 2019.

Fecha de dictamen: 31 de julio de 2019.

KARINA PÉREZ CORTÉS

PALABRAS CLAVE. Acceso a la información, información clasificada como reservada, derecho a la verdad, justicia transicional.

4



*ABSTRACT. People who were directly or indirectly victims of gross violations of human rights or crimes against humanity require the right to know the truth and the opportunity to have the damages repaired who have suffered. The importance of recognizing this right in States and judicial systems lies in knowing and understanding the causes that led to these abuses, confronting them and preventing them from occurring again—guarantee of non-repetition—, avoiding impunity, preserving historical memory, as well as establish transparency and accountability mechanisms in the institutions that administer justice.*

*In the investigation of crimes, the information contained in the preliminary investigations—now, investigation files—is considered classified unless it is considered, by law, that these are flagrant violations of human rights or crimes against humanity. Different legal mechanisms in Mexican Law help to guarantee the recognition and access to the “Right to the Truth”, a review of these, will help us to identify how appropriate they are or the deficiencies contained in them when exercising this right by of direct and indirect victims.*

*KEYWORDS. Access to Information, Information classified as reserved, Right to Truth, Transitional Justice.*

## I. INTRODUCCIÓN

El derecho a la verdad “surge a partir de las violaciones a los derechos humanos cometidas en países de África y Centroamérica hacia los años 60 y 70, extendiéndose hacia los países de América del Sur desde los años 70; situaciones que generaron, desde 1974 a 2007, al menos 32 comisiones en 28 países, incluido Chile, según informa *Amnesty International*” (Bernaes, 2016: 263-303).

Cabe agregar que el derecho a la verdad se hace extensivo no sólo a las víctimas y sus familiares, sino a la sociedad, con la finalidad de conocer la verdad histórica y evitar que “el transcurso del tiempo, la distorsión de los hechos producida por la propaganda oficialista, la falta de justicia oportuna

y la paulatina desaparición de los actores, [genere] un ambiente de impunidad” (Bernaldes, 2016: 293). Por lo tanto, el conocimiento de los hechos permite implementar medidas de reparación para dignificar a la víctima y sus familiares, así como el conocimiento de la memoria histórica imposibilita repetir hechos del pasado.

En correlación con lo anterior, el derecho de acceso a la información previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) señala en el artículo 110, fracción XII, que será información reservada aquella que se encuentre contenida en las investigaciones de hechos que realice el Ministerio Público. Sin embargo, la citada Ley establece excepciones a la clasificación de información, esto es, la que se relacione con violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

De ahí radica la importancia en el análisis de la clasificación de la información para las averiguaciones previas y/o carpetas de investigación por parte de los administradores o procuradores de justicia, es decir, los sujetos obligados, y las excepciones manifestadas por la Ley, las cuales tratan de preservar el derecho a la verdad y evitar la discrecionalidad en la negativa de hacer pública la información. Asimismo, es importante el análisis de los criterios utilizados por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) en la ponderación de derechos, mediante los cuales determinan instruir a los sujetos obligados para hacer de conocimiento público las averiguaciones previas y/o carpetas de investigación o, en su caso, mantener la información como reservada.

## II. CLASIFICACIÓN DE INFORMACIÓN EN LAS AVERIGUACIONES PREVIAS Y/O CARPETAS DE INVESTIGACIÓN

Acorde con la legislación nacional, será información reservada la que se encuentra en los expedientes de una investigación en trámite relacionadas con hechos considerados como delitos y tramitados ante el Ministerio Público, de conformidad con el artículo 110, fracción XII, de la LFTAIP.

Ello está correlacionado con diversos artículos establecidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales, el cual establece la prohibición de hacer referencia o comunicar a terceros no legitimados la información confidencial relativa a los datos personales de los sujetos del procedimiento penal o de cualquier persona involucrada, cuya difusión obstruya la prevención o persecución de los delitos y/o se encuentre contenida dentro de

KARINA PÉREZ CORTÉS

las investigaciones de hechos que la Ley señale como delitos y se tramiten ante el Ministerio Público. Cualquier violación al deber de secrecía o reserva por parte de los servidores públicos será sancionada; solamente las partes podrán acceder a los mismos, con las limitaciones establecidas en el Código y demás disposiciones aplicables.

6 Lo anterior en razón de que el interés jurídico tutelado por la citada causal de clasificación debe ser protegido por las instituciones encargadas de la impartición y procuración de justicia, en virtud de que son las autoridades con facultades para llevar a cabo las diligencias e investigaciones respectivas las que deberán allegarse de los elementos necesarios para comprobar, en su caso, el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del imputado, a efecto de consignar la acción penal ante los órganos jurisdiccionales competentes, resolver el no ejercicio de la acción penal o, en su caso, la reserva de la averiguación previa por falta de elementos.

Del mismo modo, el trigésimo primero de los Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de Versiones Públicas (Lineamientos Generales) dispone que la información contenida en las averiguaciones previas o carpetas de investigación resultado de la etapa de investigación será de carácter reservado.

Ahora bien, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) menciona que en caso de ser procedente la clasificación de información, el sujeto obligado deberá señalar las razones, motivos o circunstancias para determinar que el caso se ajusta a alguno de los supuestos de clasificación y aplicar una prueba de daño,<sup>1</sup> así como realizar un análisis caso por caso; esto es, el sujeto obligado no emitirá acuerdos de carácter general ni particular que clasifiquen información como reservada.

Aunado a lo anterior, existe una obligación de los servidores públicos por resguardar la información contenida en las averiguaciones previas y/o carpetas de investigación, pues atentaría contra la secrecía y sigilo administrativos y, por ende, cometer el delito contra la administración de justi-

---

<sup>1</sup> Acorde con la LGTAIP, en la aplicación de la prueba de daño, el sujeto obligado deberá justificar que: I. La divulgación de la información representa un riesgo real, demostrable e identificable de perjuicio significativo al interés público o a la seguridad nacional; II. El riesgo de perjuicio que supondría la divulgación supera el interés público general en que se difunda, y III. La limitación se adecúa al principio de proporcionalidad y representa el medio menos restrictivo disponible para evitar el perjuicio. Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, *Diario Oficial de la Federación*, consultado en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5391143&fecha=04/05/2015).

cia, de conformidad con el artículo 225, fracción XXVIII, del Código Penal Federal.

Al mismo tiempo, la información contenida en una averiguación previa y/o carpeta de investigación es susceptible de ser clasificada como confidencial por contener datos personales de una persona física identificada o identificable, de conformidad con el artículo 113 de la LFTAIP:

Artículo 113. Se considera información confidencial:

I. La que contiene datos personales concernientes a una persona física identificada o identificable;

II. Los secretos bancario, fiduciario, industrial, comercial, fiscal, bursátil y postal, cuya titularidad corresponda a particulares, sujetos de derecho internacional o a sujetos obligados cuando no involucren el ejercicio de recursos públicos, y

III. Aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.

La información confidencial no estará sujeta a temporalidad alguna y sólo podrán tener acceso a ella los titulares de la misma, sus representantes y los Servidores Públicos facultados para ello (LFTAIP, 2017).

Para clasificar la información como confidencial no será suficiente que los particulares la hayan entregado con ese carácter, ya que los sujetos obligados deberán determinar si aquéllos son titulares de la información y si tienen derecho de que se considere clasificada, debiendo fundar y motivar la confidencialidad.

La información confidencial es

*a)* la entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados de conformidad con lo establecido en la Ley y *b)* los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de la Ley... La información tendrá el carácter confidencial en los siguientes casos: *a)* la entregada con tal carácter por los particulares; *b)* los datos de una persona física identificada o identificable relativos a: *i)* origen étnico o racial, *ii)* características físicas, *iii)* características morales, *iv)* características emocionales, *v)* vida afectiva, *vi)* vida familiar, *vii)* domicilio, *viii)* número telefónico, *ix)* patrimonio, *x)* ideología, *xi)* opinión política, *xii)* creencia o convicción religiosa, *xiii)* creencia o convicción religiosa, *xiv)* estado de salud física, *xv)* estado de salud mental, *xvi)* preferencia sexual y *xvii)* otras análogas que afecten su intimidad (Zamora, 2003: 15 y 16).



KARINA PÉREZ CORTÉS

Sólo podrán tener acceso a la información clasificada como confidencial los titulares de ésta, sus representantes legales y los servidores públicos que estén facultados para ello en el ejercicio de sus funciones; lo anterior con la finalidad de preservar la libertad informática como un bien personal.

8  
●  
○  
●

Frente a las posibilidades tecnológicas de conseguir un “ciudadano de cristal”, la libertad informática es el derecho de disponer de la información personal, de preservar la propia identidad informática o, lo que es lo mismo, de consentir, controlar y rectificar los datos informativos concernientes a la propia personalidad; al derecho de informar y de ser informado se ha agregado el derecho de proteger la libertad de la información como un bien personal, que constituye un nuevo derecho fundamental, propio de la tercera generación, que tiene por finalidad el control que a cada uno de nosotros nos corresponde sobre la información que nos concierne personalmente (Tenorio, 2012: 7).

El derecho a la protección de datos personales tiene como finalidad la protección de la intimidad de la persona, es decir, de todos aquellos aspectos que sólo le conciernen en lo individual.

### III. EXCEPCIÓN A LA CLASIFICACIÓN DE INFORMACIÓN: VIOLACIONES GRAVES DE DERECHOS HUMANOS O DELITOS DE LESA HUMANIDAD

No obstante, frente a la clasificación de averiguaciones previas y/o carpetas de investigación como información reservada, la LFTAIP menciona que no podrá clasificarse 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:

Artículo 99. Los documentos clasificados como reservados serán desclasificados cuando:

[...]

III. Exista resolución de una autoridad competente que determine que existe una causa de interés público que prevalece sobre la reserva de la información;

[...]

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

Artículo 110. Conforme a lo dispuesto por el artículo 113 de la Ley General, como información reservada podrá clasificarse aquella cuya publicación: [...]

III. Se entregue al Estado mexicano expresamente con ese carácter o el de confidencialidad 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,

Artículo 112. No podrá invocarse el carácter de reservado cuando:

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

9

En estricto sentido, la “ley detalla cuándo el sujeto obligado podrá reservar información y cuándo deberá hacerla pública a través de la prueba de daño y prueba de interés público. Cuando se trate de violaciones graves de derechos humanos, delitos de lesa humanidad o corrupción, ninguna institución podrá reservar información” (Morales, 2015: 104).

En el ámbito del derecho internacional, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)<sup>2</sup> destaca las limitaciones inherentes al derecho de acceso a la información, esto es, el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, la protección a la seguridad nacional, el orden jurídico o la salud o moral públicas. No obstante, la secrecía del Estado podría originar una actuación discrecional y arbitraria al clasificar información como reservada o confidencial que debería ser de conocimiento público, lo cual genera incertidumbre respecto al derecho de acceso a la información.

Es por ello que en un pronunciamiento específico de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) sobre la información clasificada como confidencial y/o reservada y, en especial, aquella que se relacione con violaciones graves de derechos humanos y delitos de lesa humanidad,<sup>3</sup> determinó en el caso *Myrna Mack Chang vs. Guatemala* que

---

<sup>2</sup> Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión

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

2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:

a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o

b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas (CADH, 1969).

<sup>3</sup> Al respecto, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional señala en su artículo 7o. lo siguiente:

Crímenes de lesa humanidad

KARINA PÉREZ CORTÉS

en caso 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 que las autoridades judiciales o administrativas encargadas de la investigación o proceso pendiente (*Caso Myrna Mack Chang vs. Guatemala*).

10 Del mismo modo, se precisa que

...en casos de violaciones de derechos humanos, cuando los órganos judiciales están tratando de establecer los hechos y juzgar y sancionar a los responsables de tales violaciones, el ampararse en el secreto de Estado para entregar información requerida por la autoridad judicial puede ser considerado como un intento de privilegiar la clandestinidad del Ejecutivo y perpetuar la impunidad (CIDH, 2012).

En ese mismo sentido, la CoIDH en el caso *Games Lund y otros (Guerrilha do Araguaia)* determinó que

...las víctimas tienen derecho de acceder a la información sobre violaciones de derechos humanos, de manera directa y oportuna. Indicó la Corte que no puede residir en la autoridad acusada de vulnerar derechos humanos el poder

---

1. A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por “crimen de lesa humanidad” cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque:

- a) Asesinato;
- b) Exterminio;
- c) Esclavitud;
- d) Deportación o traslado forzoso de población;
- e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional;
- f) Tortura;
- g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable;
- h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género definido en el párrafo 3, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o cualquier crimen de la competencia de la Corte;
- i) Desaparición forzada de personas;
- j) El crimen de *apartheid*;
- k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física (ERCPI, 2002).

de definir si entrega o no la información solicitada o de establecer si la misma existe. Asimismo, la Corte reconoció que el derecho de acceso a la información no se satisface plenamente con una respuesta en la que se declara que la información solicitada es inexistente. Cuando el Estado tiene la obligación de conservar una información o de capturarla, y considera sin embargo que la misma no existe, debe exponer todas las gestiones que adelantó para intentar recuperar o reconstruir la información perdida o ilegalmente sustraída (*Caso Gomes Lund y otros [Guerrilha do Araguaia] vs. Brasil*, Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

11

Por su parte, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, en el artículo 20, señala las restricciones al derecho de acceso de información, como la intimidad o la seguridad de la persona o el curso de una investigación criminal, o por otros motivos equivalentes previstos en el instrumento internacional; sin embargo, señala que no se admitirán limitaciones al derecho a la información en el caso de violaciones graves de derechos humanos.

#### IV. EL DERECHO A LA VERDAD

Por lo que hace a otras leyes federales que enuncian la excepción a la reserva de información por tratarse de asuntos relacionados con violaciones graves de derechos humanos y delitos de lesa humanidad, la Ley General de Víctimas (LGV, 2013) señala que las autoridades deberán preservar los archivos e impedir su sustracción, destrucción, disimulación o falsificación, así como garantizar el acceso a los mismos. Los tribunales nacionales e internacionales, los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos e investigadores podrán consultar libremente los archivos relacionados con las violaciones de derechos humanos, preservando los datos personales de las víctimas y testigos.

En suma, la Ley garantiza que las víctimas y la sociedad en general tienen el derecho de conocer los hechos constitutivos de delito y de las violaciones a derechos humanos de que fueron objeto, la identidad de los responsables, las circunstancias que hayan propiciado su comisión, así como tener acceso a la justicia en condiciones de igualdad, es decir, prevalece el derecho a la verdad.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Inicialmente, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos consideró que se trata del derecho de las familias a conocer la suerte de sus seres queridos, derivado de la obligación que tienen los Estados de brindar a las víctimas o sus familiares un recurso sen-

KARINA PÉREZ CORTÉS

## Acorde con Urioste Braga,

...[e]l control de la veracidad puede derivar fácilmente en una censura o en una imposición. Por eso la posición del Estado en este aspecto debe limitarse a garantizar su libre difusión sin intervenir previamente. Normalmente la garantía viene de la mano con la pluralidad de medios, diversidad de fuentes y libre acceso a la información pública. A estas garantías se agregan la protección de la libertad de conciencia de los periodistas, ciertas reglas de neutralidad y objetividad... (Urioste, 2008: 104).

12

- Respecto de aquella información que sea de interés general o interés público, el Estado deberá garantizar el acceso a la información de manera plural y sin discriminaciones. Por su parte, López Rocca considera el acceso a la información como “un derecho inherente a la personalidad, pero al mismo tiempo un derecho político y una garantía institucional del régimen democrático” (López, 2003: 87-120).

En una tesis aislada, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha determinado que el acceso a la información es un derecho que está estrechamente vinculado con la verdad:

Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurren en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar y hacerla del conocimiento de los gobernados (Tesis, P.LXXXIX/96, p. 513).

---

cillo y rápido que los ampare contra violaciones de sus derechos fundamentales, conforme al artículo 25 (1). La interpretación de este derecho ha evolucionado y actualmente se considera, por lo menos por parte de la Comisión, que el derecho a la verdad pertenece a las víctimas y sus familiares y también a la sociedad en general. Conforme a esta concepción, el derecho a la verdad se basa no sólo en el artículo 25, sino también en los artículos 1(1), 8o. y 13 de la Convención (CIDH).

En tanto que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) como organismo autónomo tiene la facultad de investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pida el Ejecutivo Federal, alguna de las cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un estado, el jefe de gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas y la de formular recomendaciones públicas no vinculatorias:

13

Artículo 68. Las autoridades o servidores públicos a los que se les solicite información o documentación que se estime de carácter reservado, lo comunicarán a la Comisión Nacional y expresarán las razones para considerarla así. En ese supuesto, los Visitadores Generales de la Comisión Nacional tendrán la facultad de hacer la calificación definitiva sobre la reserva, y solicitar que se les proporcione la información o documentación que se manejará en la más estricta confidencialidad (LCDH, 1992).

Con la finalidad de conocer la verdad histórica de los hechos, la CNDH solicita a las autoridades presuntamente responsables los informes respectivos y las manifestaciones que a su derecho convengan. De igual manera, se llevan a cabo las diligencias, visitas de campo, certificaciones, entrevistas, consultas de archivos públicos, expedientes y demás acciones necesarias para la debida investigación del caso.

Un claro ejemplo son las investigaciones y recomendaciones realizados en el *Caso Iguala* por la CNDH en diversas publicaciones electrónicas, como el comunicado CGCP/354/14 del 18 de diciembre de 2014, en el cual se hace alusión a la creación de una Oficina Especial para el Caso de Iguala nombrando al titular de la misma, quien se encargaría de “atender las violaciones graves a derechos humanos por los lamentables acontecimientos ocurridos en esa ciudad los días 26 y 27 de septiembre”, así como el comunicado CGCP/358/14 del 22 de diciembre de 2014, que informa sobre el acuerdo de continuar el expediente que en su momento se inició por los referidos acontecimientos como una investigación de violaciones graves a derechos humanos, bajo en número de expediente CNDH/1/2014/6432/Q/VG. Adicionalmente, el comunicado CGCP/018/15 del 27 de enero de 2015 mencionó que “Instruye el Ombudsman nacional a continuar el análisis exhaustivo de actuaciones de la PGR para determinar violaciones graves a derechos humanos en el Caso Iguala”.

En suma, cuando se entrelazan el derecho a la verdad, el derecho al acceso a la información pública, el INAI tiene la obligación de realizar un estudio de forma y de fondo al caso concreto.

KARINA PÉREZ CORTÉS

Respecto a los alcances y límites a los que deberá sujetarse dicho organismo constitucional autónomo, tratándose del acceso a una averiguación previa o carpeta de investigación en trámite de presuntas violaciones graves de derechos humanos, en materia de amparo se ha determinado lo siguiente:

14

[E]n sentencia del amparo 1371/2013, dictada por el Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, el once de abril de dos mil catorce, el cual fue promovido en contra de la resolución del recurso de revisión RDA 2486/14 y su acumulado RDA 4291/13...

● “7.1 El IFAI sí tiene facultades para pronunciarse prima facie sobre violaciones graves de derechos humanos respecto de los hechos consignados en averiguaciones previas”.

○ En este sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Amparo en Revisión 168/2011 expresó lo siguiente:

● Al respecto, esta Sala observa que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que las averiguaciones previas sobre hechos posiblemente constitutivos de graves violaciones de derechos humanos o delitos de lesa humanidad carecen del carácter de información reservada. Esto no quiere decir que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública cuenta con facultades para determinar si se han actualizado las hipótesis antes descritas, ni quiénes serían los responsables.

En primer término, los criterios bajo los cuales se consideran ciertos hechos como graves violaciones a derechos humanos han sido definidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mientras que los delitos de lesa humanidad se encuentran tipificados en el Código Penal Federal y en el Estatuto de Roma. Así, la determinación correspondiente la harán las propias autoridades investigadoras, que en este caso fue la Procuraduría General de la República, *de modo que cualquier eventual pronunciamiento por parte del Instituto tendrá naturaleza prima facie* y se circunscribirá en las propias conclusiones de la autoridad investigadora, según consten en el expediente de averiguación previa... *Adicionalmente, la calificación de los hechos dentro de alguna de las categorías en comento podrá realizarse por la autoridad judicial competente* (INAI, 2014) (énfasis en el original).

Como se desprende de la interpretación jurídica, el INAI puede pronunciarse *prima facie* sobre si las averiguaciones previas y/o carpetas de investigación versan sobre violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad sólo para efectos de que se brinde o se niegue el derecho de acceso a la información, aunque aclara que el órgano garante no cuenta con la competencia para determinar quiénes son los responsables y si éstos cometieron tales delitos.

Abundando en lo anterior, el INAI determinó que

...no es necesario que otra autoridad se pronuncie sobre si hubo violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad, para que este Instituto, pueda determinar, para efectos del derecho de acceso a la información, si se actualiza la excepción a la reserva prevista en el artículo 14, último párrafo de la Ley de la materia... Para dichos efectos, debe tomar en consideración para ello, tanto los artículos 149 y 149 bis del Código Penal Federal; 7 del Estatuto de Roma; así como, los Lineamientos previstos en la jurisprudencia de rubro es “VIOLACIONES GRAVES A DERECHOS HUMANOS, SU CONCEPTO PARA EFECTOS DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA QUE LAS INVESTIGA”, la cual contiene los criterios cuantitativos y cualitativos a seguir.<sup>5</sup>

15

Los criterios anteriormente aludidos se dividen en cuantitativos (número, intensidad, amplitud, generalidad, frecuencia o su prolongación en el tiempo) y cualitativos (multiplicidad de violaciones comprendidas dentro del fenómeno delictivo, espacial, magnitud de las violaciones en relación con la naturaleza de los derechos afectados y una participación importante del Estado, al ser los actos cometidos por agentes estatales o con aquiescencia del Estado).

En México, el derecho a la verdad aún no se garantiza a plenitud por los diversos sujetos obligados en los distintos órdenes de gobierno; según un informe publicado por Artículo 19, todavía quedan diversos aprendizajes para efectivizar el derecho a la verdad:

Primero. La verdad es un ámbito disputado por una diversidad de protagonistas.

Segundo. Existen diferentes verdades.

Tercero. La verdad tiene una característica imprescindible: la participación de las víctimas.

Cuarto. El Estado desempeña un papel fundamental en el establecimiento de la verdad.

Quinto. Conocer la verdad cumple diversas funciones.

Sexto. El Estado mexicano ha empleado mecanismos de obstrucción a la verdad.

Séptimo. El sistema de justicia es esencial para el establecimiento de la verdad.

Octavo. El derecho a la verdad en México tiene aún alcances limitados (Artículo 19 Oficina para México y Centroamérica, 2018: 174 y 175).

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Datos Personales, *RRA 5454/14*, 109.

KARINA PÉREZ CORTÉS

Acceder al derecho a la verdad entraña por sí mismo un conflicto. La participación de múltiples sujetos, cada uno adherido a su propio discurso de la verdad, constituyen múltiples construcciones de la realidad. Aunado a ello, cada uno de los sujetos manifiestan sus propios propósitos, “exigir —en el caso de víctimas— o limitar —en lo que concierne al Estado— una serie de obligaciones legales, como justicia y reparación, incluyendo garantías de no repetición” (Artículo 19 Oficina para México y Centroamérica, 2018: 174 y 175).

16

En la construcción de la verdad no sólo participan actores nacionales, además se involucran actores internacionales, tal es el caso de los organismos internacionales.

Asimismo, “hay diferentes representaciones de la verdad, o diferentes verdades, dependiendo de la posición y los intereses de quien la esgrime: histórica, procesal, parcial, legítima, oficial, fabricada, simulada, científica” (Artículo 19 Oficina para México y Centroamérica, 2018: 176).

La verdad del Estado frente a las víctimas, muchas de las ocasiones, parcial, fabricada o simulada, es parte de la secrecía con la que guían su actuar diversas autoridades. La transparencia, en este caso, juega un papel trascendental en la impartición de justicia y para erradicar la impunidad.

La participación de las víctimas directas e indirectas es importante para la reconstrucción de los hechos, sobre todo tratándose de violaciones graves de derechos humanos. “Además, de asegurar una protección amplia de las personas con el derecho, la recuperación de las víctimas de la experiencia en cuestión es necesaria para que se satisfagan las funciones que éste tiene: como elemento de reparación individual, social y, a gran escala, en favor del restablecimiento del orden legal” (Artículo 19 Oficina para México y Centroamérica, 2018: 176).

De acuerdo con la Ley General de Víctimas, la reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima, teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante.

El Estado como preservador del orden legal y de la convivencia pacífica tiene la obligación de considerar las versiones de las víctimas y sus familiares, en un ejercicio de participación e inclusión, para la construcción de una verdad que se acerque a los hechos ocurridos. Ello generaría mayor confianza en las autoridades como garantizadoras de la paz pública.

En consecuencia, “acceder a la verdad tiene cuando menos tres funciones: 1) es un medio de acceder a la justicia, 2) constituye un elemento reparador ante violaciones de derechos humanos y, 3) habilita el reconocimiento de la dignidad de las víctimas y sus familiares” (Artículo 19 Oficina para México y Centroamérica, 2018: 177).

En algunos casos, el Estado ha generado opacidad en su actuar, para lo cual utiliza diversos mecanismos:

1) fabricación de narrativas mediáticas que confunden o engañan a la opinión pública, 2) intimidación de las víctimas para inhibir su denuncia de los hechos y demanda de la verdad, y 3) utilización del sistema de justicia... este último punto ha estado a cargo de los órganos de gobierno, que los han puesto en operación por dos vías: 1) iniciar procesos de investigación, para no tomar medida alguna o bien tomar iniciativas destinadas de antemano a no rendir frutos, y 2) torturar a las personas detenidas en el marco de la investigación criminal para obligarlas a dar cuenta de una realidad fabricada (Artículo 19 Oficina para México y Centroamérica, 2018: 177).

### En un régimen democrático

...cuyos valores fundamentales son: legalidad, tolerancia, transparencia, deliberación pública de los asuntos públicos, derecho a la información, pluralismo y respeto a las libertades públicas, encuentra las mayores resistencias en las prácticas discrecionales de la burocracia. Lo mismo la que se atrinchera en las agencias y oficinas de los gobiernos federal y locales, que aquella que se agazapa en los partidos y corporaciones sociales y privadas (Sosa, 2011: 170).

Tanto el derecho de acceso a la justicia como el derecho a la verdad están vinculados. Si las víctimas, sus familiares y demás personas u organizaciones que los acompañan no garantizan la debida protección de sus derechos humanos, éstos se ven en la necesidad de recurrir a instancias internacionales, las cuales podrán determinar si existe responsabilidad en la actuación por parte del Estado y existe la obligación de la reparación del daño.

Sin embargo, aún no existen mecanismos idóneos en el país para efectivizar el derecho a la verdad, visto desde el ámbito individual y colectivo.

No contar con los mecanismos antes mencionados limita o impide la posibilidad de acceder a una verdad en los términos señalados por la Comisión



KARINA PÉREZ CORTÉS

Interamericana de Derechos Humanos, es decir, “la más completa verdad histórica posible”. Esta verdad aplicada a México obligaría no solamente a descifrar un número de casos concretos, sino a identificar las causas estructurales de la crisis en materia de derechos humanos (Artículo 19 Oficina para México y Centroamérica, 2018: 178).

18 El desconocimiento del fenómeno jurídico y social que generan las violaciones de derechos humanos limita la implementación de políticas criminológicas cuya finalidad sea la prevención del delito.

Asimismo, el derecho de acceso a la información conlleva efectos más profundos, como “propiciar las transformaciones culturales, orientar las acciones, estructura y funcionamiento del gobierno hacia la consecución realista de metas de eficacia, transparencia, control de la corrupción y rendición de cuentas” (Sosa, 2011: 171).

## V. CONCLUSIONES

Uno de los principios rectores que garantizan el derecho de acceso a la información es el principio de máxima publicidad. Excepcionalmente, los sujetos obligados podrán clasificar la información como reservada por razones de interés público y seguridad nacional o, en su caso, como información confidencial. No obstante, no podrá clasificarse como información reservada aquella que se relacione con violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad.

Lo anterior se relaciona con el surgimiento del derecho a la verdad proveniente de la jurisprudencia de la CoIDH como un mecanismo para entender las profundas causas del conflicto que generaron violaciones graves a los derechos humanos.

La Organización de las Naciones Unidas ha señalado que una explicación a los conflictos que generan las violaciones graves de derechos humanos está relacionada con la violación sistemática de los derechos económicos, sociales y culturales, ya sea por agentes estatales o no estatales, nacionales o internacionales. Sirve de ejemplo la conformación de comisiones de la verdad, como la Comisión para el Recibimiento, la Verdad y la Reconciliación en Timor-Leste, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación de Sierra Leona, la Comisión de Esclarecimiento Histórico de Guatemala, la Comisión para la Verdad y la Reconciliación de Liberia, entre otros, que investigaron las causas primigenias de los conflictos causantes de las violaciones graves de derechos humanos.

En ese sentido, existe la obligación por parte del Estado de investigar y procesar a los autores de las violaciones graves de los derechos humanos, garantizar el derecho de las víctimas a obtener la reparación y la de instrumentar medidas para impedir la repetición de los actos derivados de violaciones graves de derechos humanos (garantía de no repetición).

Con el fin de efectivizar el derecho a la verdad, es necesaria la implementación de mecanismos o medidas para la búsqueda de la verdad, como podrían ser las comisiones de la verdad; mecanismos judiciales (nacionales, internacionales o híbridos); mecanismos de reparación (individuales o colectivos) y medidas de reforma institucional (la investigación de los antecedentes de los servidores públicos, un Poder Judicial independiente e imparcial, el control civil del ejército y demás cuerpos policiacos, la existencia de procedimientos de denuncia y la capacitación en materia de derechos humanos para los servidores públicos), como elementos para mejorar la reconciliación y consolidar el proceso de paz.

En el ámbito del derecho a la información, implementar medidas de transparencia proactiva, en la que los sujetos obligados encargados de la administración y procuración de justicia ofrezcan el libre acceso para consulta de los expedientes relacionados con investigaciones de violaciones graves de derechos humanos, permitiría reivindicar la memoria individual y colectiva de los hechos, transparentar la gestión de los servidores públicos y evitar la impunidad.

19



## VI. FUENTES DE INFORMACIÓN

ARTÍCULO 19 OFICINA PARA MÉXICO Y CENTROAMÉRICA, 2018, *Derecho a la verdad en México. Alcances y limitaciones en casos de violaciones graves de derechos humanos*, México, Open Society Foundations.

BERNALES ROJAS, Gerardo, 2016, "El derecho a la verdad", *Estudios Constitucionales*, Chile, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, vol. 14, núm. 2, julio-diciembre.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Derecho a la verdad*, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/showarticle.asp?artID=156&IID=2>.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *CNDH se reúne con familiares de normalistas y se compromete a estar a su lado*, disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2014/Com\\_2014\\_358.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2014/Com_2014_358.pdf).

KARINA PÉREZ CORTÉS

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Oficina Especial Caso Iguala*, disponible en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=86>.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Instruye el Ombudsman nacional a continuar el análisis exhaustivo de actuaciones de la PGR para determinar violaciones graves a derechos humanos en el Caso Iguala*, disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2015/Com\\_2015\\_018.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2015/Com_2015_018.pdf).

20

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso de Myrna Mack Chang vs. Guatemala*, disponible en: [http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_101\\_esp.pdf](http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_101_esp.pdf).

●  
○  
●

CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA, Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, disponible en: [http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome\\_statute\(s\).pdf](http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf).

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, *RRA 5454/14*, disponible en: <http://consultas.ifai.org.mx/Sesionessp/Consultasp>.

LÓPEZ ROCCA, Elbio, 2003, “Libertad de información y derecho de investigar”, en *Noveno Coloquio de Derecho Público, homenaje a H. Gros Espiel*, Montevideo, José Cagnini Editor.

MORALES TOSTADO, María del Carmen, 2015, *Transparencia y derecho de acceso a la información. Antecedentes y evolución en México*, México, Jorale Editores.

NACIONES UNIDAS, Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/conventionced.aspx>.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Convención Americana sobre Derechos Humanos, disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_B-32\\_Convencion\\_Americana\\_sobre\\_Derechos\\_Humanos.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf).

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, *Justicia transicional y derechos económicos, sociales y culturales*, disponible en: [https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-13-05\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR-PUB-13-05_sp.pdf).

SISTEMA NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES, Lineamientos Generales en Materia de Clasificación y Desclasificación de la Información, así como para la Elaboración de Versiones Públicas, disponible en: [http://snt.org.mx/images/Doctos/Lineamientos\\_de\\_Clasificacion\\_y\\_Desclasificacion\\_de\\_la\\_informacion.pdf](http://snt.org.mx/images/Doctos/Lineamientos_de_Clasificacion_y_Desclasificacion_de_la_informacion.pdf).

LA CLASIFICACIÓN DE INFORMACIÓN RESERVADA Y EL DERECHO A LA VERDAD

SOSA, José, 2011, *Transparencia y rendición de cuentas*, México, Siglo XXI Editores.

TENORIO CUETO, Guillermo A. (coord.), 2012, *Los datos personales en México. Perspectivas y retos de un manejo en posesión de particulares*, México, Porrúa.

URIOSTE BRAGA, Fernando, 2008, *Derecho de la información*, Uruguay, Euros Editores.

ZAMORA ETCHARREN, Rodrigo, 2003, *Acceso a la información pública gubernamental federal*, México, Porrúa.

21

*Marco jurídico*

Código Nacional de Procedimientos Penales, 2014, México.

Código Penal Federal, 1931, México.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, 2016, México.

Ley General de Víctimas, 2013, México.

