



Sen. María Cristina Díaz Salazar, Comisión de Gobernación
Sen. Pablo Escudero Morales, Comisión Anticorrupción y Participación Ciudadana
Sen. Alejandro Encinas Rodríguez, Comisión de Estudios Legislativos

Ref. Ley General de Transparencia

Estimadas/Estimados Senadores:

La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. (CMDPDH) nos permitimos compartir con ustedes nuestras reflexiones y preocupaciones en torno al proyecto de Ley General de Transparencia, con la intención de que el texto aprobado asegure la protección del principio de *máxima publicidad*¹ de la información, particularmente en casos de violaciones graves a derechos humanos.²

En el marco de las audiencias públicas del proyecto de Ley pareciera haberse logrado el acuerdo que el principio de *máxima publicidad* alcance a la información que verse sobre violaciones graves a los derechos humanos, incluso en circunstancias donde la regla general aplicable sea la reserva, como el caso de las averiguaciones previas, y por ende la excepción sea superada y la reserva no pueda ser invocada.

Sin embargo, un desacuerdo se generó en torno al artículo 115, fracción I, del proyecto original de la Ley que se refiere a las reglas aplicables en casos de violaciones graves y que ha centrado la discusión pública en **¿Quién y en qué momento** debe calificar las violaciones como graves? Y no en **¿Qué** debe calificarlas como tales para efectos de la ley?

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) [sostiene](#) que como órgano constitucional garante de los derechos humanos, cuenta con la facultad exclusiva para determinar y calificar la gravedad de las violaciones, y por ende el IFAI no podría adelantar actuación alguna hasta conocer su determinación. Interpretación que resulta restrictiva no sólo a la luz de la obligación general

¹ El artículo sexto constitucional hace referencia al principio de máxima publicidad en dos ocasiones dentro del Apartado A al señalar que: en la interpretación este derecho humano debe prevalecer el principio de máxima publicidad (fracción I) y al referirse a los principios que deben regir el funcionamiento del organismo garante federal (fracción VIII).

² De acuerdo al derecho internacional ciertas violaciones a derechos humanos constituyen -por su gravedad- crímenes internacionales, tal es el caso de la tortura, la desaparición forzada de personas, las ejecuciones extrajudiciales, la esclavitud y el genocidio. Adicionalmente, estos cuando cometidos como parte de un contexto de sistematicidad o generalidad pueden constituir crímenes de lesa humanidad y en un contexto de conflicto armado, crímenes de guerra.

contenida en el artículo 1° de la Constitución, frente a la cual toda autoridad tiene la obligación “de promover, respetar, proteger y garantizar” los derechos humanos en el ámbito de su competencia, sino frente al avance de las reglas del derecho internacional de los derechos humanos.

La CNDH sustenta este [razonamiento](#) con base en el texto constitucional del artículo 102 apartado B de la Constitución reformado en 2011, al incluir la facultad expresa de la CNDH de conocer e investigar violaciones graves. La CMDPDH reconoce que la reforma del 2011 retiró la facultad investigativa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la explicitó para la CNDH; pero más allá de debatir si esta facultad constituía ya parte del mandato constitucional de la CNDH, queda claro que la intención del legislador fue dejar al máximo órgano del Poder Judicial sin la posibilidad de realizar este tipo de investigaciones de carácter no judicial y no necesariamente atribuir una facultad exclusiva a la CNDH.

Negar lo anterior, aumentaría a sugerir que las actividades investigativas de la CNDH plasmadas en [informes especiales](#), o incluso el mero conocimiento sobre casos individuales de violaciones graves, previos al 2011 resultan inconstitucionales ya que carecían de fundamento constitucional.³ Adicionalmente, debe recordarse que existen otros órganos, como las comisiones dentro del Poder Legislativo, que pueden conocer igualmente de hechos que constituyen violaciones graves a derechos humanos, así calificadas por el derecho internacional.⁴

Sujetar la calificación de la gravedad de las violaciones en materia de acceso a la información a una determinación previa de la CNDH -o incluso a cualquier otro órgano, nacional o internacional, judicial o cuasi judicial- para casos de violaciones graves identificadas como tales por el derecho internacional, deja al ciudadano ante una incertidumbre que en el mejor de los casos en el marco de las competencias de la CNDH se resolvió atendiendo a la voluntad del titular de este órgano constitucional.⁵ Así, lo atestiguamos en el [caso de Tlatlaya, Estado de México, donde la CNDH realizó esta reclasificación](#) de gravedad sólo después del relevo en la Presidencia de este organismo. En este caso, el ex titular de la CNDH, a pesar de contar con los elementos objetivos reflejados en la recomendación No. 51/2014, omitió calificar los hechos como violaciones graves. La CMDPDH reconoce la oportuna reacción del actual titular de la CNDH en este caso, que ejemplifica cómo atar la calificación de violaciones graves a una determinación previa del órgano competente (en este caso CNDH), podría resultar incluso en el impedimento del acceso a la información.

Las reglas aplicables para la calificación de la gravedad de las violaciones aplicables según el derecho internacional responden a la naturaleza jurídica de la afectación. En este sentido tanto el

³ La CNDH ha realizado diferentes informes especiales desde 2001 relacionados con violaciones graves, aunque no fueran calificados como tales en su momento, entre ellos se encuentra el Informe de la Investigación sobre Presuntos Desaparecidos en el Estado de Guerrero durante 1971 a 1974, entre otros.

⁴ Un ejemplo de ello es el Informe Preliminar del Grupo de Trabajo plural de la Cámara de Diputados para coadyuvar con las autoridades en la [investigación de los hechos ocurridos en el municipio de Tlatlaya, Estado de México](#) el 30 de junio de 2014, donde califican los hechos de graves y determinan la existencia de patrones de violaciones a derechos humanos (párr. 27).

⁵ Según la propia CNDH, al momento sólo se han emitido dos recomendaciones por violaciones graves de derechos humanos. http://www.cndh.org.mx/Recomendaciones_Violaciones_Graves. (última visita 6 de marzo de 2015)

órgano garante de los derechos humanos (CNDH), como el de acceso a la información (IFAI) deben regirse por los mismos principios y en elementos objetivos, idealmente plasmados en las leyes reglamentarias aplicables, en este caso en la Ley General de Transparencia para las competencias del IFAI.

En este sentido, el derecho internacional reconoce que ciertas violaciones constituyen violaciones graves atendiendo la naturaleza de la afectación (ejemplo: a la integridad personal física y/o moral cuando se invocan actos de **tortura**; a la libertad personal para el caso de la **desaparición forzada de personas**, o afectaciones a la vida en casos de **ejecución extrajudicial**). Para otras violaciones, la calificación de graves podrá ser comprobada con criterios adicionales como el contexto, la sistematicidad o generalidad en su comisión, el impacto social, entre otros.

Por ello, el texto de la Ley General de Transparencia debe incluir un listado no taxativo que permita a la autoridad garante conceder el acceso a la información, aún sin una determinación previa de órgano competente nacional o internacional, en casos donde se alegue la comisión de tortura, ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, genocidio o esclavitud. Ello atendiendo a la naturaleza propia de las violaciones calificadas como tales por el derecho internacional de los derechos humanos, que forman parte de nuestro derecho nacional según el artículo 1º constitucional.

Pretender condicionar el acceso a la información en casos claros de violaciones graves, a una calificación previa sería ir no sólo en contra del principio de interés social y máxima publicidad, sino faltar al [derecho de las víctimas a solicitar y obtener información sobre las causas de su victimización y sobre las causas y condiciones de las violaciones manifiestas](#) de las normas internacionales de derechos humanos.⁶

Como miembros de la sociedad civil, la CMDPDH espera que en el proceso legislativo el texto de la Ley se adaptada para reflejar este avance del derecho internacional y se garantice plenamente el acceso a la información en casos de que por naturaleza jurídica - y su trascendencia - deban responder al principio de *máxima publicidad*.

México, D.F. a 11 de marzo de 2015.

⁶ Véase principio 24 de los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.