



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

“LA FACULTAD INVESTIGADORA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS: CASO AYOTZINAPA”.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRA EN DERECHO OPCIÓN PROCESAL CONSTITUCIONAL

P R E S E N T A:

ADRIANA ROMERO BELTRÁN

DIRECTORES: DOCTOR EN CIENCIAS ANTROPOLÓGICAS FELIPE ORLANDO

ARANGÓN ANDRADE

DOCTOR EN DERECHO CARLOS SALVADOR RODRÍGUEZ
CAMARENA

MORELIA, MICH.

ENERO, 2014.

ÍNDICE

Introducción(Resumen).....	1
----------------------------	---

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES, INFLUENCIAS TEÓRICAS Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

1.1 Introducción.....	6
1.2 Antecedentes históricos de los derechos humanos.....	7
1.3 Influencias teóricas en la formación del concepto derechos humanos.....	10
1.3.1 Thomas Hobbes	
1.3.2 Jhon Locke	
1.3.3 Jean Jacques Rousseau	
1.3.4 Charles Luois de Secondat (Montesquieu)	
1.3.5 François Marie Arouet (Voltaire)	
1.4 Conceptualización de los derechos humanos.....	16
1.5 Recapitulación.....	21

CAPÍTULO II

CARACTERÍSTICAS Y TUTELA DE LOS DERECHOS HUMANOS

2.1 Introducción.....	23
2.2 Características de los derechos humanos.....	24
2.3 Tutela de los derechos humanos	34
2.4 Recapitulación.....	48

CAPÍTULO III

LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH)

3.1 Introducción.....	50
3.2 Antecedentes nacionales.....	51
3.3 Organigrama.....	66
3.4 Funciones y Legislaciones.....	69
3.5 Recapitulación.....	71

CAPÍTULO IV
LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN DE LA CNDH

4.1 Introducción.....	73
4.2 Origen.....	74
4.3 Naturaleza.....	83
4.4 Características.....	86
4.5 Alcances.....	92
4.6 Recapitulación.....	94

CAPÍTULO V
LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN Y EL CASO AYOTZINAPA

5.1 Introducción.....	95
5.2 Contexto histórico social de Ayotzinapa	95
5.3 Comisión Investigadora.....	100
5.4 Protocolo de Investigación.....	101
5.5 Recomendaciones.....	103
5.6 Recapitulación.....	108

Conclusiones.....	109
-------------------	-----

Bibliografía.....	110
-------------------	-----

AGRADECIMIENTOS

A mi Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo que hizo posible que una estudiante con sueños pero sin dinero lograra terminar una carrera profesional, noble institución a la que nunca terminaré de agradecerle la oportunidad de vida que me dio.

A la División de Estudios de Posgrado de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo por enseñarme a ver el derecho desde otras perspectivas, por darme grandes amigos (Adriana Ávila, Sergio Bautista y Alejandra González), por ilusionarme al pensar que desde adentro podemos cambiar nuestro Estado reconociendo primero las graves omisiones políticas, morales y sociales en las que vivimos y después trabajando afuera para retribuir lo que nuestra escuela nos ha dado.

A mis padres Pablo Romero González y María Beltrán Núñez por dejarme ser, por enseñarme que la vida puede ser diferente aunque los caminos no sean fáciles, por confiar en mí y apoyarme en mis sueños.

A mis hermanos Judith, Pablo e Iván, porque cuando estoy triste pienso en ustedes y me dan fuerza al recordar su alegría de vivir y esa niñez tan feliz a su lado, pienso siempre que la próxima vez que los vea todas mis preocupaciones y momentos de desesperación se irán y así sucede, gracias por hacerme reír.

A ti mi amor por tus consejos, por tu apoyo en todo momento, por tu paciencia y comprensión, por darle a mi vida un nuevo color, por hacerme feliz, por ser mi compañero. Te amo.

A ti tía Carmen Beltrán Núñez por dejarme ser parte de tu familia, por tratarme como a una hija, por tu apoyo y amor, por ser una mujer valiente y fuerte que me inspira y me hace desear seguir adelante.

A mi asesor y amigo Orlando Aragón por tu apoyo, por tu amistad, por dejarme compartir contigo y mis amigas ese viaje que más que uno de aprendizaje académico ha sido un viaje de vida donde me descubrí, me enfrenté y surgieron deseos de ser mejor persona.

A los integrantes de Emancipaciones. Colectivo de Estudios de Teoría Crítica Derecho y Humanidades, por acogerme entre sus integrantes, por su apoyo, por compartirme sus conocimiento, por hacerme sentir que pertenezco a un grupo leal, de amistad, compuesto por gente con gran valor humano y académico.

ABSTRACT

The topic sparked my interest in more than four years ago when I saw a debate on television originated in connection with a research faculty which was established in the Political Constitution of the Mexican state. It was a discussion between the Supreme Court of Justice (SCJ) and members of the Senate who analyzed a constitutional amendment to remove this ability to confer high court and the National Human Rights Commission (CNDH).

The research so far has been carried out involving the State and was among indigenous victims, children, low-income people and women. This really made me think that this was an opportunity for the Mexican government conduct a thorough investigation with clear results and of course with not only political but also criminal consequences believing that prison in the most violent scenario, would be the way to do justice victims and their families.

At a more detailed reading of what happened to me forwarded to the Constitution and research to analyze its contents and then found that the Supreme Court of Justice at the end of the investigation issued conclusions that those responsible are noted, but these determinations were at the mercy of those in charge of the administration of justice. And, actually, this was one of the reasons that the Court requested that the power of investigation to separate from his duties for not belonging to the judicial nature of it and just be an authoritative moral high value arise the Supreme Court.

Keywords: Human rights
Faculty research
National Commission of Human Rights

INTRODUCCIÓN

El interés en mi tema despertó hace ya más de cuatro años cuando veía en televisión que se originaba un debate en relación a una facultad de investigación que se encontraba establecida en la Constitución Política del Estado mexicano. Se trataba de una discusión entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) e integrantes del Senado que analizaban una reforma constitucional para retirar esta facultad al máximo tribunal y conferirla a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Las investigaciones que hasta el momento se habían llevado a cabo involucraban al Estado y se contaba entre las víctimas a indígenas, niños, personas de bajos recursos económicos y mujeres. Esta realidad me hacía pensar que esa era una oportunidad para que el Estado mexicano realizara una indagación profunda con resultados claros y por supuesto con consecuencias no sólo políticas sino también penales creyendo que la cárcel, en el escenario más violento, sería la forma de hacer justicia a las víctimas y sus familiares.

Al realizar una lectura más detallada de lo que ocurría me remití a la Constitución y a las investigaciones para analizar sus contenidos y entonces encontré que la Suprema Corte de Justicia de la Nación al finalizar la investigación emitía conclusiones en las que se señalaba a los responsables, pero que estas determinaciones estaban a merced de los encargados de la administración de justicia. Y, que en realidad, ésta era una de las razones por las que la Corte solicitaba que la facultad de investigación se separara de sus funciones por no pertenecer a la naturaleza jurisdiccional de la misma y resultar sólo una opinión autorizada con alto valor moral por originarse del máximo tribunal.

Al iniciarse las investigaciones de oficio o a petición de alguna de las partes autorizadas se hacía del conocimiento de la opinión pública a través de los medios de comunicación y por ser los hechos de dominio popular (Acteal, San Salvador

Atenco, Guardería ABC, entre otros) la sociedad seguía “la historia” a través de la televisión o los periódicos. En un primer momento la sensación de justicia aparecía en mi mente; sin embargo, con el paso del tiempo se llegaba a un callejón sin salida y se establecían responsabilidades en ocasiones a personajes políticos relevantes, otras se señalaba directamente a la fuerza policíaca, finalmente sólo en algunos casos se fincaba responsabilidad penal o administrativa y entonces la sensación de justicia se desvanecía.

En el 2011, la facultad de investigación de la SCJN se suprimió de sus funciones y fue conferida a la CNDH y entonces me surgieron más preguntas ¿Cuáles fueron las razones oficiales y no oficiales para trasladar esta facultad de la Suprema Corte a la CNDH? ¿Es la CNDH una institución en la que se puedan confiar investigaciones de violaciones graves a los derechos humanos? ¿Qué diferencia existe entre las investigaciones ordinarias que lleva a cabo la Comisión y la investigación que le ha sido conferida? ¿Es la CNDH un organismo realmente autónomo en el que se pueda confiar una investigación que involucre incluso a gobernadores?

En diciembre de ese mismo año la CNDH estrenó su facultad de investigación en el Caso Ayotzinapa en relación a hechos ocurridos en Guerrero donde se originó un enfrentamiento entre estudiantes de la “Escuela Normal Rural Isidro Burgos” y Policías de diversos niveles. Tres fueron los muertos, a la fecha la investigación ha concluido y se emitieron sendas recomendaciones algunas cumplidas, otras cumplidas a medias, otras sin cumplir. Sin embargo, hoy nadie se encuentra detenido ante lo que los estudiantes organizados de la Escuela Normal han expresado su intención de acudir a Cortes Internacionales y el Presidente de la CNDH ha dicho que en el caso Ayotzinapa las víctimas directas e indirectas no han tenido justicia. Entonces... ¿Cuál es la razón de ser de la facultad de investigación?

Estas preguntas motivaron el inicio de la investigación por lo que emprendí

una búsqueda de información, siendo la hemerográfica la más nutrida ya que no se ha escrito mucho sobre la facultad investigadora de violaciones graves de los derechos humanos a cargo de la CNDH. En el desarrollo de la investigación me descubrí en un escenario nacional desalentador en materia de justicia y encontré una relación directa entre la criminalización de la protesta y la actuación de la facultad investigadora en muchos de los casos.

Invariablemente la intervención en los casos investigados atendieron al impacto en la sociedad por la participación policiaca, la omisión gubernamental o de actores con un simbolismo internacional (indígenas). Con la investigación pretendo dar a conocer una facultad de investigación que se encuentra establecida en la Constitución y que ha sido utilizada en momentos cruciales de la vida nacional por significar la presencia de la sociedad por un lado y la fuerza estatal por el otro. El orden de los capítulos atiende una concepción general para llegar a una particular donde se entrelazan los elementos que a lo largo de la investigación se desarrollarán, los cuales permitirán obtener un resultado que pretende ser de reflexión para el lector.

En el capítulo primero realizo un análisis en relación a los derechos humanos. El estudio parte desde una óptica general de la concepción occidental de los derechos humanos entendidos como un concepto contingente y divergente a lo largo del tiempo, expongo el origen del concepto derechos humanos desde la óptica clásica y retomo las visiones de teóricos contemporáneos con la finalidad de establecer un concepto de derechos humanos que será el que utilizaré a lo largo de mi investigación y que permite tener una visión general acerca de un concepto inacabado y cambiante en la historia y que interviene en movimientos políticos, sociales y económicos al ser utilizado como estandarte en luchas de quiénes consideran merecen ser escuchados y no violentados por el Estado.

En el segundo capítulo serán las características oficiales de los derechos humanos aunadas a conceptos teóricos las que permitirán destacar cuáles fueron

las definiciones de los derechos humanos que se utilizaron en la reforma que en esta materia aconteció en el 2011, asimismo, abordo la tutela de los derechos humanos desde una óptica jurisdiccional y no jurisdiccional para terminar con una figura presente en leyes nacionales e internacionales que ha sido objeto de grandes cuestionamientos: el estado de excepción, el cual se pronuncia o se implanta de facto en poblaciones donde la violencia se desborda.

Las características de los derechos humanos, la tutela y el estado de excepción se relacionan entre sí al converger en un mismo escenario pero bajo diferentes máscaras con la finalidad de controlar mediante el uso de la fuerza y con resultados muy cuestionables al originar múltiples violaciones de derechos en su implantación.

El capítulo tercero es un momento para remontarnos a la historia de los derechos humanos en las Constituciones de México donde aparecen y desaparecen prerrogativas de los ciudadanos según el poder político en turno. Se exponen los antecedentes nacionales de la CNDH, sus atribuciones, la función de quiénes la componen y la legislación que utilizan para llevar a cabo las investigaciones ordinarias y de violaciones graves a los derechos humanos.

El objetivo del presente capítulo es conocer más a profundidad la labor de la Comisión, sus fortalezas y debilidades para poder entender la traslación de la facultad de investigación a la CNDH.

En el cuarto capítulo examino la facultad investigadora ¿qué es, cuando surgió, por qué y para qué? se exponen dos orígenes más reconocidos, uno histórico en el que interviene un Juez de Distrito quien en atención a sus funciones origina una investigación que la SCJN reconoce como el antecedente de la facultad investigadora y el segundo antecedente se traslada a asuntos internacionales de los que Estado mexicano no pudo evitar dada la importancia de la interacción más allá de la nacional. En este capítulo deseo dar a conocer esta indagación y los alcances de sus recomendaciones.

En el quinto y último capítulo abordo el caso a estudio en la investigación y describo la situación económica-social de los habitantes de la localidad de Ayotzinapa en Guerrero, su historia y por supuesto la historia de la Escuela Normal Rural “Isidro Burgos” la problemática de ésta a lo largo del tiempo con personajes políticos de primer nivel como el ex presidente Manuel Ávila Camacho, la trascendencia nacional de los alumnos que se formaron en sus aulas como Lucio Cabañas Barrientos, por lo que emerge la importancia de esta escuela en el ámbito nacional como actora en diversos momentos de la historia de México.

La relevancia de la observación del contexto económico-social es necesaria para entender la problemática de esta Escuela Normal Rural ubicada en Ayotzinapa, Guerrero, así como sus demandas y los hechos que se suscitaron en diciembre de 2011 donde debido a la violencia hubo pérdidas humanas, heridos y daños materiales.

De igual forma describo los elementos técnicos y científicos que empleó la CNDH para llegar a una conclusión en la que se publicaron los nombres de quiénes, según la comisión, eran los responsables del clima de violencia que se desbocó y que no pudo ser controlada por la policía.

Al final las recomendaciones y sus consecuencias son expuestas con el objetivo de cerrar la investigación y regresar al primer capítulo para responder si existió una violación de lo que se conceptualiza como derechos humanos, si fue correcta la traslación de la facultad investigadora de la SCJN a la CNDH, a que atendió esta traslación y finalmente responder si es efectiva la investigación de violaciones a derechos humanos que realiza la CNDH.

Capítulo 1. Antecedentes, influencias teóricas y conceptualización de los derechos humanos

SUMARIO: 1.1 Introducción. 1.2 Antecedentes históricos de los derechos humanos. 1.3 Influencias teóricas en la formación del concepto de derechos humanos. 1.4 Conceptualización de los derechos humanos. 1.5 Recapitulación.

1.1 Introducción

Los derechos humanos hoy forman parte del lenguaje en la política, filosofía y el derecho por lo que es común encontrarnos este término en diversos discursos. El concepto de estos derechos está relacionado con la dignidad humana y en su defensa se han levantado voces alrededor de países que consideran esta bandera a favor de la defensa de sus derechos.

En el presente capítulo presento un bosquejo general de las principales visiones acerca de este concepto, desde sus orígenes teóricos hasta la concepción contemporánea con la finalidad de mostrar un panorama general de las diversas concepciones que existen en el Occidente y demostrar que no existe un consenso general de lo que se debe entender como derechos humanos.

La importancia de los conceptos en general ha sido importante a través del tiempo ya que se incuban dentro de las legislaciones que dirigen al mundo y se desbordan a la sociedad quienes en atención a la observancia de la ley tienen que conducirse bajo los lineamientos establecidos so pena de infringirla.

Los teóricos han influido en los conceptos, el concepto derechos humanos ha estado ligado al de Estado como se demuestra con lo expuesto. Este capítulo permitirá hacer un abordaje del concepto derechos humanos que me permitirá unir en los capítulos siguientes.

1.2 Antecedentes históricos de los derechos humanos

Las palabras “derecho” y “humano” han sido empleadas de diversas formas y han tenido significados diferentes a lo largo del tiempo. La influencia de escuelas, de poderes políticos y fácticos ha intervenido en las concepciones de éstas a lo largo de la historia. “El derecho” y “lo humano” han mutado considerándose creación divina o de Estado según la época, el tipo de gobierno, las condiciones sociales y culturales. Tal como lo advierte Mauricio García Villegas:

Los derechos humanos son de una intensidad variable a través de la historia, de tal manera que no sólo existe una jerarquía de valores hecha al tamaño de sus creadores, sino que incluso la aplicación de unos derechos resulta incompatible con la aplicación de otros. Cada período de la historia posee unos valores y unas condiciones de verdad que determina cierta racionalidad propia de la época. Los derechos humanos son un buen ejemplo de estos valores históricos concebidos y desarrollados en nuestra época.¹

La historia de los derechos humanos, desde el punto de vista de la corriente occidental, se remonta al año 1215 con la “Carta Magna” aprobada por el Rey Juan I de Inglaterra mejor conocido como “Juan sin tierra”. Este fue el primer documento significativo que establecía limitaciones de naturaleza jurídica al ejercicio del poder del gobierno frente a sus súbditos comprometiéndose a respetar los fueros e inmunidades de la nobleza y a no disponer de castigo alguno mientras éstos no fueran juzgados por sus iguales. Este escrito junto con el *Hábeas Corpus* de 1679 y el *Bill of Rights* de 1689, pueden considerarse precursores de las modernas declaraciones de derechos.²

Sin embargo, en estos documentos no se proclamaban derechos individuales sino del pueblo, más que reconocer derechos de las personas frente al gobierno, se establecían deberes a la Corona reinante. Fue en las Revoluciones

¹ García Villegas, Mauricio, *El fundamento de los Derechos Humanos*, en compilación de trabajos académicos del curso interdisciplinario de Derechos Humanos (1983-1987), San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1986, pp. 91-92.

² Nikken, Pedro, *Estudios básicos de derechos humanos*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994. Tomo I, p. 17.

de Independencia de Norteamérica e Iberoamericana, así como en la Francesa donde aparecieron las primeras manifestaciones concretas de declaraciones de derechos individuales que se fundaban sobre el reconocimiento de derechos inherentes al ser humano que el Estados tenía la obligación de respetar y proteger.

En la Declaración de Independencia de Estados Unidos el 4 de julio de 1776 se plasmó la igualdad de los hombres, y se consideraron como derechos innatos: la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad los cuales debían ser garantizados por los Estados creación de los gobernados.³

La Constitución de los Estados Unidos de 1787 no incluye mención alguna a los derechos humanos. No obstante en el Preámbulo se afirma que el pueblo de los Estados Unidos se guía por la intención de asegurar para sí mismo y sus descendientes la felicidad y la libertad. En 1791 se añadirían a la Constitución de los Estados Unidos diez enmiendas con derechos fundamentales, por lo que después se irían sucediendo otros artículos adicionales de derechos fundamentales.⁴

Asimismo, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789 reconoció en el artículo primero el nacimiento de los hombres libres, así como su permanencia en igualdad de derechos. Aunque, también estableció distinciones sociales en relación a la utilidad común.⁵

La Asamblea Nacional francesa, que aprobó la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, es de origen revolucionario, remitiéndose su Preámbulo a los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, la libertad, la propiedad y la seguridad.

³ Declaración de independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, disponible en línea <http://hmc.uchbud.es/Materiales/DeclaraUSA.pdf>, consultada el 2 de junio de 2013

⁴ Starck, Christian, *Jurisdicción Constitucional y Derechos Fundamentales*, edit. Dykinson, Madrid, 2011, pp.234-235.

⁵ Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, Disponible en línea www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/22/pr/pr19.pd, consultada el 2 de marzo de 2013.

Diversos teóricos como Pedro Nikken en su obra *El concepto de derechos humanos* se han inclinado en presentar a estos derechos en desarrollo constante clasificándolos en generaciones según el “tipo de protección” que brindan y que se van integrando a la gama de los derechos humanos, asimismo Norberto Bobbio y Germán Bidart Campos, entre otros, hablan de “generaciones de derechos”.

A los derechos civiles y políticos se les conoce como la “primera generación” de los derechos humanos. Más recientemente, surgió la noción de los derechos económicos, sociales y culturales, referentes a la existencia de condiciones de vida y acceso a los bienes materiales y culturales adecuados a la dignidad humana. A éstos últimos se les ha llamado la “segunda generación” de los derechos humanos. En el campo internacional se ha gestado lo que se conoce como una “tercera generación” de derechos humanos, que son los llamados derechos colectivos de la humanidad (derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano y derecho a la paz).

El establecimiento de un sistema de protección general a los seres humanos, como hoy se conoce, surgió en el Derecho Internacional Humanitario, Derecho de guerra o Derecho de los conflictos de guerra, que pretendía preservar la vida, la dignidad y la salud de las víctimas de guerra, a través de la creación de normas internacionales con la finalidad de limitar los efectos de los conflictos armados. La Convención de La Haya de 1907 y su anexo, así como las cuatro Convenciones de Ginebra de 1949 y sus Protocolos de 1977 son normativas base del Derecho Internacional Humanitario.

La internacionalización de los derechos humanos se generó como resultado de los horrores de la Segunda Guerra Mundial y por la creación de las Naciones Unidas. La magnitud del genocidio evidenció que el ejercicio del poder público constituye una “actividad peligrosa” para la dignidad humana, de modo que su control no debe dejarse a cargo, monopolísticamente, de las instituciones

domésticas, sino que deben constituirse instancias internacionales para su protección.⁶

Finalmente el 2 de mayo de 1948 se firmó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y como último antecedente importante el 10 de diciembre del mismo año la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó la Declaración Universal de los Derechos Humanos.⁷

1.3 *Influencias teóricas en la formación del concepto derechos humanos*

El concepto derechos humanos surgió de forma paralela con la noción de Estado Thomas Hobbes en *El Leviatán* consideró que el ser humano, por su maldad, debilidad e incapacidad, por la desconfianza y la constante búsqueda de la gloria personal era incapaz de organizarse de tal manera que para este pensador el hombre generó leyes para la convivencia y estimó la creación de un ente superior para regir la vida del hombre de forma voluntaria para evitar así el conflicto.⁸

Como antecedentes teóricos importantes de los derechos humanos voy a analizar de manera sucinta algunas reflexiones de los siguientes autores algunos de ellos se encontraron presentes dentro de los debates constitucionales en la creación del Estado mexicano.

1.3.1 *Thomas Hobbes*

Fue un precursor de la idea de los derechos naturales innatos; consideró a la “autopreservación” o “autoconservación” como el principal derecho natural.

⁶ Nikken, Pedro, *op. cit.*, nota 2, p. 20.

⁷ Declaración Universal de los Derechos Humanos, disponible en línea en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>, consultada el 20 de abril de 2012.

⁸ Hobbes, Thomas, *Leviatán o la materia, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*, Edit. Alianza http://eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/sites/eltalondeaquiles.pucp.edu.pe/files/Hobbes_-_Leviatan.pdf, pp. 70-71

Hobbes define los derechos en el *Leviatán* (1651) como la libertad que posee cada ser humano para usar su poder para preservar su vida y para actuar conforme a su propio juicio.⁹

Hobbes estableció que las leyes que rigen el comportamiento humano son las mismas que rigen el universo, y además tienen un origen divino, de esas leyes se desprende que “el hombre es antisocial por naturaleza y es movido sólo por el deseo y el temor”. La primera ley natural la “autopreservación o autoconservación” provoca el permanente conflicto por imponerse sobre los demás y genera la “guerra de todos contra todos”, en la que el “hombre es un lobo para el hombre”.

Para evitar esta guerra de todos contra todos y conformar la creación de una sociedad, es necesario que cada individuo deba renunciar a una parte de sus deseos y llegar a un pacto de no destrucción con el resto de los hombres mediante un “contrato social”, en este contrato los derechos naturales de los hombre se transfieren en favor de un soberano investido con derechos ilimitados, quién será el encargado de tener el monopolio de la violencia, misma que por lo tanto, desaparecería de entre los seres humanos.

1.3.2 John Locke

Jhon Locke con sus *Ensayos sobre el gobierno civil* (1690), sentó en definitiva los fundamentos teóricos del iusnaturalismo moderno, y con ello de su núcleo fundamental: los derechos humanos. En esta obra, Locke argumentó que el poder civil nació para garantizar la libertad de los individuos que se agrupan de común acuerdo para dar origen a la sociedad organizada políticamente. Consideró que el hombre tiene por naturaleza derechos fundamentales, como son los correspondientes a la vida, la libertad, la seguridad, la propiedad, entre otros y que

⁹ Cruz Parcero, Juan Antonio et al., *La crisis de la fundamentación de los derechos humanos en el siglo XIX*, en la génesis de los derechos humanos en México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2006, pp. 220-221

el Estado debe garantizar que no sean conculcados por sus actos ni por los de otros individuos.¹⁰

Uno de los primeros pensadores que sostiene la inalienabilidad de ciertos derechos es, en efecto, Locke. Pese a que este concepto no se encuentra como tal en la obra del pensador, la no admisión de la esclavitud voluntaria, así como la prohibición absoluta para disponer de la propia vida, nos revelan una visión claramente a favor de la inalienabilidad de la libertad y de la vida en el pensamiento Lockeano.

El pensamiento político de Locke, es sin duda, crucial para el nacimiento de las declaraciones de derechos humanos y para la configuración del pensamiento liberal contemporáneo. Las primeras declaraciones de independencia de las colonias americanas son de filiación lockeana: la libertad de consciencia, el respeto del otro, la propiedad privada, etcétera. El gran mérito de Locke fue agregar a los derechos de libertad e igualdad un tercero: el derecho a la propiedad privada. Su libro *Dos Tratados sobre el gobierno civil* es el más claro antecedente de las modernas declaraciones de derechos humanos.¹¹

Los derechos naturales en el Estado civil, se transforman en derechos contra el poder del Estado y se configuran como un límite a su poder. Si el Estado no respeta estos derechos cabe el derecho de ofrecerle resistencia por incumplir el pacto. Locke subrayó la importancia tanto de la libertad como de la propiedad. La libertad es esencial porque es el fundamento de los acuerdos y la legitimidad del poder surge del consentimiento libre.¹² Locke se convirtió en el apóstol de los derechos y fue su concepción de los derechos la que se convirtió en un componente esencial del iusnaturalismo del siglo XVIII.

En el preámbulo de la declaración de independencia de los Estados Unidos, Jefferson dejó ver con claridad la influencia de Locke indicando que todos los

¹⁰ Lara Ponte, Rodolfo, *Las libertades públicas y sus garantías en el Estado de derecho*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1992, pp.4-5.

¹¹ Soberanes Fernández, José Luis, *Sobre el origen de las declaraciones de derechos humanos*, UNAM, México, 2009, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1era. Edición, pp. 124-135

¹² Ensayo sobre el gobierno civil John Locke, disponible en línea en <http://investigacion.politicas.unam.mx/teoriasociologicaparatodos/pdf/Pensamiento/Locke,%20John%20-%20Ensayo%20sobre%20el%20Gobierno%20Civil.pdf>, p. 1

hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos, de los que, al entrar en Estado de sociedad, no pueden privar o desposeer a su posteridad por ningún pacto, a saber: el goce de la vida y la libertad, con los medios de adquirir y poseer la propiedad, así como buscar y obtener la felicidad y la seguridad.¹³

1.3.4 Jean-Jacques Rousseau

En *El Contrato Social*¹⁴, Rousseau postuló que como los hombres no pueden engendrar nuevas fuerzas, sino solamente unir y dirigir las que existen, no tienen otro medio de conservación que el de formar por agregación una suma de fuerzas capaz de exceder la resistencia, de ponerlas en juego con un solo fin y de hacerlas obrar unidas y de conformidad. Esta suma de fuerzas no puede nacer sino del concurso de muchos. Tal es el problema fundamental cuya solución aporta el Contrato Social.

Si se viola el pacto social, todos recobran sus derechos primitivos y recuperan su libertad natural. *El Contrato Social* comprende la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a la comunidad entera, porque primeramente, dándose por completo cada uno de los asociados, la condición es igual para todos; y siendo igual, ninguno tiene interés en hacerla onerosa para los demás. Dándose cada individuo a todos no se da a nadie. Se gana la equivalencia de todo lo que se pierde y mayor fuerza para conservar lo que se tiene. La persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de Ciudad y hoy el de República o Cuerpo Político, el cual se denomina Estado. Los asociados toman colectivamente el nombre de pueblo y

¹³ Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América, disponible en línea en https://es.wikipedia.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_de_Independencia_de_los_Estados_Unidos#Text_o_de_la_Declaraci.C3.B3n, consultada el 15 de junio de 2012.

¹⁴ Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, 2ª ed., trad. de Rafael Rutiaga, México, Grupo Editorial Romo, S.A. de C.V., 2005.

particularmente el de ciudadanos en cuanto partícipes de la autoridad soberana, y súbditos por estar sometidos a las leyes del Estado.

De Rousseau puede afirmarse que ya antes de la independencia de México constituía una referencia poco menos que obligada, y que sus escritos aparecían citados de continuo, se hubieran leído o no en su versión original: para exaltarlos o para combatirlos.¹⁵

Se invocó a Rousseau para justificar los puntos de vista de los que simpatizaban con el sistema federal y de sus enemigos, tanto en la tribuna parlamentaria como en los órganos de prensa que auspiciaban una u otra postura, y sirvió de instrumento argumentativo a los admiradores de las doctrinas de Rousseau y a quienes discrepaban de sus principios.¹⁶

1.3.5 Charles Louis de Secondat, Señor de la Brède y Barón de Montesquieu

Montesquieu desarrolló las ideas de John Locke acerca de la división del poder. En su obra *El espíritu de las leyes*¹⁷ publicado en 1748 manifestó admiración por las instituciones políticas inglesas y afirmó que la ley es lo más importante del Estado. Entre sus aportaciones destacan su espíritu crítico de la Ilustración francesa; sin embargo, compartió principios como tolerancia religiosa, aspiración a la libertad y denuncia de actos inhumanos como la tortura y esclavitud.

En *El espíritu de las leyes* elaboró una teoría sociológica y de gobierno mostrando que la estructura de ambos depende de las condiciones en las que vive cada pueblo, en consecuencia, para crear un sistema político estable había que tener en cuenta el desarrollo económico del país, sus costumbres y tradiciones, e incluso los determinantes geográficos y climáticos.

¹⁵ Ferrer Muñoz, Manuel y Luna Carrasco, Juan Roberto, *Presencia de doctrinas constitucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1996, p. 25.

¹⁶ *Ibidem*, pp.26-27.

¹⁷ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, editorial jurídica salvadoreña, 2a ed., San Salvador, El Salvador, C.A.

Se habló de Montesquieu en las tribunas del Congreso mexicano el 16 de agosto de 1822, el mismo decisivo día en que Iturbide se reunió con sus ministros y adoptó la decisión de arrestar a varios diputados de quienes sospechaba que participaban en una conjura contra el legítimo gobierno.¹⁸

Se recurrió a Montesquieu para explicar que el equilibrio de poderes no se vería trastornado aunque se facultara al órgano legislativo para exigir responsabilidad a los funcionarios públicos cuando éstos hubieren violado los derechos del pueblo.¹⁹ Como ocurriera con frecuencia en las cuestiones más disputadas en el Congreso nacional, Montesquieu fue utilizado para reforzar opiniones que se contradecían entre sí.²⁰

1.3.6 François Marie Arouet (Voltaire)

El pensamiento de Voltaire se fundamentó en un sentimiento universal e innato de la justicia, el cual debe reflejarse en las leyes de todas las sociedades. La vida en común exige un “pacto social” para preservar el interés de cada uno. Sin embargo, a diferencia de otros pensadores, Voltaire consideró que el instinto y la razón propios del individuo le llevan a respetar y promover tal pacto.

Rechazó la intervención divina en los asuntos humanos, criticó a la iglesia católica a la que consideraba símbolo de intolerancia e injusticia. Voltaire sostuvo que la labor del hombre era tomar en su mano su propio destino, mejorar su condición, garantizar, embellecer su vida con la ciencia, la industria, las artes y por una buena política de las sociedades. A pesar de que se expresan por leyes particulares en cada país, la justicia, que asegura esta convención, es universal. Todos los hombres son capaces de concebir la idea, primero porque todos son

¹⁸ Ferrer Muñoz, Manuel y Luna Carrasco, Juan Roberto, *op. cit.*, nota 15, p.21.

¹⁹ *Ídem.*

²⁰ Ferrer Muñoz, Manuel y Luna Carrasco, Juan Roberto, *op.cit.*, nota 15, p. 23.

seres más o menos razonables, luego porque son todos capaces de comprender qué es lo inútil y útil a cada uno.

La influencia de teóricos en documentos tan relevantes como la declaración francesa de derechos del hombre y del ciudadano²¹ reflejan ideas en este caso racionalistas y iusnaturalistas. En este importante documento de 1789 se estableció que la meta de la asociación política era la conservación de los derechos del hombre, entre los que se encuentran la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

1.4 Conceptualización de los derechos humanos

No existe un consenso universal sobre el concepto de derechos humanos, por lo que tampoco se puede hablar propiamente de una definición. El concepto más empleado en relación a los derechos humanos es como sinónimo de inherencia a todo ser humano por el sólo hecho de serlo y se tiene al Estado como garante, protector y promotor para satisfacer la plena realización de esos derechos para vivir dignamente.²²

Sin embargo, existe una ola de teóricos como Andrés Ollero que consideran que los derechos han dejado de ser concesiones legales voluntarias del Estado, concebidas para controlar a la administración o para expresar un orden de valores previo al derecho legislado. Por lo que se debe pasar de entender los derechos en el marco de las leyes a entender las leyes en el marco de los derechos. Indica que los derechos, no son sino el resultado de un ajustamiento de las relaciones

²¹ Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, disponible en línea en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/30/pr/pr23.pdf>, consultada el 2 de agosto de 2012.

²² Nikken, Pedro, *Estudios básicos de derechos humanos*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994. Tomo I, p. 15.

sociales: la expresión en clave subjetiva de las exigencias que derivan de esa justicia objetiva que contribuye a configurarlos.²³

Si bien los derechos humanos tienen un origen iusnaturalista el Estado precisa el reconocimiento de esos derechos para poder si quiera indicar una violación a los mismos.

Dependiendo del juicio que merezca la capacidad cognitiva humana, T.R. Machan diferencia las fundamentaciones de los derechos humanos en no-cognoscitivistas, donde los derechos humanos pueden ser expresiones de valor, ideales deseados, conceptos sociales de clase, pretensiones o simples productos de la comunidad humana, y cognoscitivas, donde los derechos humanos pueden ser derechos naturales objetivos, fruto del egoísmo ético impersonal, explicaciones de las intuiciones o creencias.²⁴

La fundamentación de los derechos humanos ha oscilado en distintos sentidos a través de la historia de la existencia humana y su pensamiento, una de ellas es la “fundamentación iusnaturalista” que considera los derechos humanos como derechos naturales, principios objetivos; otra la “fundamentación historicista-positivista”, que los define como pretensiones históricamente logradas por la voluntad colectiva y plasmadas en normas positivas, y la “fundamentación ética”, que establece a los derechos humanos como derechos morales su axiología surge de exigencias imprescindibles para una vida humana digna.²⁵

Para la teoría liberal del Estado, la función de los derechos fundamentales consiste en proteger la libertad del individuo frente a aquél, así como en asegurar el reparto de funciones entre la organización estatal y la sociedad. Ese reparto establecido por la teoría social burguesa, se sostiene en una concepción de la

²³Ollero, Andrés, *Derechos humanos entre la moral y el derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007, www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2381

²⁴Salamanca Serrano, Antonio, *Fundamento de los derechos humanos*, Madrid España, Nueva Utopía, 2003, www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2531, p. 41

²⁵ *Ídem.*

libertad y del individuo: la libertad individual es previa al Estado, de ahí que su actividad se vea limitada por la libertad individual y su tarea sólo pueda consistir en garantizar esa libertad.²⁶

Así pues, se dice que los derechos fundamentales no sólo protegen la esfera de acción del individuo sino que también garantizan las separaciones de funciones entre éste y la sociedad por un lado y el Estado por el otro, precisamente imponiendo límites a la acción estatal. Determinar el contenido de la libertad se sitúa fuera de la competencia reguladora del poder político, el cual debe limitarse a crear las condiciones para asegurar la libertad y hacer compatibles la libertad de unos y otros.

Las apelaciones contemporáneas a los derechos humanos dentro de nuestras sociedades liberal-capitalistas descansan en general sobre tres supuestos. El primero, que dichas apelaciones se oponen a modos de fundamentalismo que naturalizan o convierten en esenciales rasgos contingentes históricamente condicionados. En segundo lugar, que los dos derechos más básicos son la libertad de elección, y el derecho a dedicar la propia vida a la búsqueda del placer (no a sacrificarlo por una causa ideológica superior). Y tercero, que la apelación a los derechos humanos puede formar la base para una defensa contra el “exceso de poder”.²⁷

Jack Donnelly indica que los derechos humanos representan un conjunto diferenciable de prácticas sociales vinculadas a nociones particulares de dignidad humana, que inicialmente surgieron en el Occidente moderno en respuesta a los desafíos sociales y políticos que produjeron los Estados modernos y las economías de mercado capitalistas modernas.

²⁶Sanz Burgos, Raúl, *Sobre la interpretación de los derechos fundamentales*, en Teoría de los derechos humanos “Temas y problemas”, Maqueda Abreu, Consuelo Martínez Bullé Goyru, Víctor M. Coordinadores, biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2758/12.pdf, p. 358.

²⁷ Zizek, Slavoj, *Contra los derechos humanos*, *New Left Review*, No. 34, septiembre-octubre, 2005, página disponible en internet <http://vuestrarareza.blogspot.mx/2008/05/contra-los-derechos-humanos-de-slavoj.html>, consultado en enero de 2013.

Para José Porfirio Miranda los derechos humanos son como un “discurso moderno” que toma como base la convicción de la dignidad de “todas las personas, única base posible de la tesis de la igualdad de los hombres”.²⁸

Jesús Antonio de la Torre Rangel por su parte advierte que el concepto derechos humanos se utiliza también en el sentido de una “idea-fuerza” alternativa al discurso político y jurídico dominantes, y como material pedagógico de los grupos populares que buscan una juridicidad alternativa. Esta propone un uso de los derechos humanos como una estrategia global que presente a los propios derechos humanos como fundamento ético para otro paradigma político-cultural.²⁹

Mediante el uso estratégico del concepto derechos humanos se han iniciados luchas sociales en nuestro país no sólo para exigir la garantía de los derechos humanos clásico como la libertad de expresión, de tránsito, entre otras, sino para reclamar la efectiva protección de derechos económicos y sociales como el derecho al trabajo.

Los derechos humanos se han convertido en terreno estratégico de lucha social. Ya que finalmente, los derechos humanos son Derecho, constituyen incluso, como derecho subjetivo, el analogado principal del Derecho; así que toda la carga de la juridicidad de los derechos humanos constituye un arma de lucha precisamente por su vigencia, que se traduce en una búsqueda de vida digna para los miembros de la sociedad.³⁰

Miguel Pressburguer señala, que la conceptualización del Derecho en general y de los derechos humanos y la justicia en particular, por parte del Estado y los grupos dominantes, lleva frecuentemente “trampas ideológicas” de acuerdo al objetivo de dominación social. Se crea –dice el jurista brasileño– “el artificio del

²⁸ Miranda, José Porfirio, *¿Qué hacer ante la modernidad?*, *La jornada semanal*, México, No. 233, Noviembre 28 de 1993, <http://cefmiranda.org/literatura/articulos/que-hacer-ante-la-modernidad/>, consultada el 24 de agosto de 2012.

²⁹ De la Torre Rangel, Jesús Antonio, *El derecho como arma de liberación en América Latina. Sociología jurídica y uso alternativo del derecho*, CENEJUS, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales P. Enrique Gutiérrez, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México. 2006, p. 123.

³⁰ *Ibidem*, p. 124.

Estado de Derecho, formalizando principios de igualdad en donde existe la más perversa desigualdad”.³¹

En la lucha por la observancia y garantía de los derechos humanos en los movimientos sociales no sólo se emplea el catálogo de derechos constitucionales sino tratados y protocolos internacionales. Asimismo, en la búsqueda de justicia se ha popularizado acudir a cortes internacionales para la conclusión de asuntos que de diversas formas lesionan derechos humanos y que no han encontrado respuesta por parte de los órganos judiciales nacionales. Algunos en los que por cierto, se ha condenado al Estado mexicano a reparar el daño material y moral a las víctimas o a sus sobrevivientes.

La palabra “derechos humanos” es un concepto convergente pero también contingente que se proclama en marchas, se implora en los tribunales y en el mundo pretende convertirse en un lenguaje común. Como se ha dicho el término derechos humanos es un concepto inacabado y difiere de lugar a lugar, en México, la palabra se ha empezado a utilizar como parte del lenguaje legal, formal y hasta popular al contemplarse dentro de la Constitución.

Los derechos humanos tienen un desarrollo histórico tradicionalmente reconocido, mediante el cual se establece la evolución de los derechos humanos de menos a más, “la progresividad” en el reconocimiento de tales derechos son la base de Convenciones y Tratados Internacionales en las naciones occidentales que se proclaman como “universales”.

Los Estados al firmar y ratificar mediante las formas legales establecidas, se someten a la jurisdicción de las Convenciones y Tratados internacionales, comprometiéndose a su observación. Sin embargo, existen países que no cumplen con las sentencias emitidas sin que se contemplen a la fecha sanciones dentro de los marcos legales internacionales.

³¹ De la Torre Rangel, Jesús Antonio, *op cit.*, p. 129.

Los derechos humanos persuaden mediante un valor universalmente aceptado: la dignidad humana, son una creación europea y estadounidense que ha tenido como centro a los seres humanos. No obstante, la idea misma de seres humanos ha cambiado a lo largo del tiempo por lo que los derechos protegidos y los sujetos de protección en cada época no han sido los mismos.

Se está creando una homogenización jurídica y cultural a través de reformas estructurales; sin embargo, países como los de medio oriente, no aceptan reformas que afecten su cultura y religión que son, a la vez, su vida institucional.

1.5 Recapitulación

Al final de este capítulo se obtiene una visión más plural de los distintos conceptos de derechos humanos en la que se incluyen no solamente los conceptos oficiales sino también aquellos que han sido construidos por teóricos críticos en relación a este concepto. Dentro de este apartado se deja ver que, si bien, organismos nacionales e internacionales han construido su propia definición, no existe un consenso generalizado de este concepto.

La dificultad de definir a estos derechos radica en que desde su nacimiento han ido mutando y los factores económicos, políticos y sociales han intervenido en su desarrollo, asimismo es importante establecer que el estudio de los antecedentes históricos se realiza desde la visión occidental que efectivamente no significa el mundo en su totalidad. Por lo que al encontrarnos en países de medio oriente es probable que palabras como: dignidad y derechos humanos no tengan la misma carga ideológica que tienen en las naciones occidentales.

La influencia de los derechos humanos sólo en una parte del mundo tiene sentido cuando hablamos de las influencias teóricas de personajes que destacaron por sus ideas progresistas y que dejaron sus obras a su paso, obras que fueron duplicadas y llegaron, aunque mal traducidas o mutiladas, a lugares como México. Las ideas de Montesquieu y Rosseau se encuentran en los debates de los Constituyentes y aunque su pensamiento fue interpretado según conviniera es interesante reconocer en los debates la importancia que desde entonces existe para darle fundamentación a las ideas y la intervención que tuvieron en la construcción de los cimientos de la nación mexicana.

Capítulo 2. Características y tutela de los derechos humanos

SUMARIO: 2.1 Introducción. 2.2 Características de los derechos humanos. 2.3 Tutela de los derechos humanos. 2.4 Recapitulación.

2.1 Introducción

Las características de los derechos humanos son un tema esencial para entrar al fondo del estudio de la investigación ya que configuran los valores que encierran los derechos que son tutelados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) estudiada en capítulos siguientes.

Entre las características destaca la universalidad que ha sido cuestionada por teóricos críticos quienes indican que aceptar esta característica en los derechos humanos significaría negar la parte del mundo no occidental que no comparte nuestra cultura y en la que los valores morales divergen.

Asimismo, en el apartado de la tutela realizo un bosquejo general de los medios de protección de los derechos humanos en materia nacional e internacional así como del concepto mismo de tutela y analizo la figura del estado de excepción que en la mayoría de los casos no se decreta pero existe de facto y en su aplicación “legal” o “ilegal” la violación de los derechos humanos es aún más recurrente.

Este capítulo permitirá el acercamiento a la función de la CNDH en relación a la tutela de los derechos humanos como el órgano de protección no jurisdiccional con la infraestructura y el poder económico más grande que existe en México.

2.2 Características de los derechos humanos

Los principios³² de los derechos humanos o sus características³³ divergen según los autores que se consulten pero en términos generales se les considera: inherentes, universales, interdependientes, indivisibles, progresivos, irreversibles e inalienables.

En el Estado mexicano la palabra “derechos humanos” adquirió una nueva dimensión a partir de la reforma constitucional del dos mil once, ya que dicho término se constitucionalizó al nombrar al capítulo primero del título primero “De los Derechos Humanos y sus garantías”.³⁴

El texto del título primero, capítulo I relativo a la Constitución de 1917 ha sufrido alrededor de 92 reformas, realizadas desde entonces al año 2010, respecto a los 29 artículos que lo integran. Las reformas constitucionales se han presentado con más frecuencia desde que México comenzó a ratificar tratados internacionales en materia de derechos humanos.³⁵ Con la nueva denominación del capítulo I se reconoce constitucionalmente la denominación universal de los derechos básicos de la persona.

Uno de los objetivos del cambio de denominación era homologar el lenguaje del texto constitucional con el de los principales cuerpos normativos de fuente internacional, aunque al interior todavía no se les uniforme, se acepta la figura de

³² Definiciones del Diccionario de la Real Academia Española. Principio: Base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discutiendo en cualquier materia. Cada una de las primeras proposiciones o verdades fundamentales por donde se empiezan a estudiar las ciencias o las artes. Disponible en línea <http://lema.rae.es/drae/?val=principio> el 2 de junio de 2013.

³³ Definición del Diccionario de la Real Academia Española. Características: Dicho de una cualidad: Que da carácter o sirve para distinguir a alguien o algo de sus semejantes. Disponible en línea <http://lema.rae.es/drae/?val=principio> el 2 de junio de 2013.

³⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en línea en www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf, consultada el 3 de octubre de 2012.

³⁵ Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los Tratados Internacionales*, disponible en línea en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/4.pdf> p. 42.

derechos humanos como una de derecho positivo. Hoy, apelar a los derechos humanos como fundamento de exigencias sociales, con una argumentación adecuada, encontrará el máximo soporte dentro del sistema jurídico, con fuerza normativa constitucional ya que los derechos humanos se les reconocen por el ordenamiento jurídico. El aspecto relevante es distinguir entre los derechos humanos y sus garantías.³⁶

En el “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos” con opinión de la Comisión de reforma del Estado, respecto de la “Minuta Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y de reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos”.³⁷ Se indicó que la terminología “de las garantías individuales” que daba nombre al título primero del capítulo primero no coincidía con el reconocimiento universal de los derechos humanos que prevalecía desde la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Más que un cambio conceptual constitucional se buscaba el fortalecimiento de los derechos de las personas y la protección de su dignidad armonizando con el derecho internacional de los derechos humanos y del derecho humanitario, con la doctrina constitucional moderna y con el derecho comparado para lograr ser compatibles bajo los estándares internacionales en relación a la dignidad de las personas. Se planteó en el dictamen como “discusión estéril” la relativa a la diferencia entre derechos humanos y garantías individuales.

Asimismo, se integró a la reforma el “principio pro persona” y en el párrafo tercero del artículo primero se reconocen los principios de universalidad,

³⁶ Silva Meza, Juan N. , Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El impacto de la reforma constitucional en materia de derechos humanos en la labor jurisdiccional en México* disponible en línea en https://www.scjn.gob.mx/Presidencia/articulos_prologos/Articulo_MP%20Impacto%20reforma%20dd%20en%20labor%20jurisdiccional%20en%20Mexico.pdf, pp.13-14.

³⁷ Exposición de motivos de reforma constitucional del capítulo I, Disponible en línea <http://es.scribd.com/doc/54504377/Exposicion-de-Motivos>, consultada el 2 de junio de 2013.

interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Los que fueron conceptualizados por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales de esta forma:

“Universalidad” se concibe, de conformidad con la doctrina internacional de los derechos humanos, que éstos corresponden a todas las personas por igual. La falta de respeto de los derechos humanos de un individuo tiene el mismo peso que la falta de respeto de cualquier otro y no es mejor ni peor según el género, la raza, el origen étnico, la nacionalidad o cualquier otra distinción. Éste se convierte en el principio fundamental por el que se reconoce igual dignidad a todas las personas y con él se obliga a toda autoridad a que en el reconocimiento, la aplicación o restricción del derecho, se evite cualquier discriminación.³⁸

Se reconoció de forma tácita los documentos internacionales en materia de derechos humanos elevando la “dignidad humana” como el valor a proteger sin distinción alguna y con obligación para todas las autoridades para así evitar cualquier tipo de discriminación; aunque la discriminación sea solamente una de las violaciones que se realizan a los derechos humanos. En relación al principio de interdependencia se estableció:

El principio de “interdependencia” consiste en que cada uno de los derechos humanos se encuentran ligados unos a otros y entre sí, de tal manera que el reconocimiento de un derecho humano cualquiera, así como su ejercicio, implica necesariamente que se respeten y protejan multiplicidad de derechos que se encuentran vinculados; de esa manera, si se quiere reconocer un derecho se deben de garantizar toda la gama de derechos propios del ser humano. A través de este derecho se está marcando una orientación clara para las autoridades, que al proteger un derecho deben observar los efectos que se causan sobre otros, a la vez que se obliga, en la labor de promoción de los mismos, a mantener siempre una visión integral.³⁹

Del concepto anterior se destaca el sistema de “ponderación” que debe realizar la autoridad judicial al momento de analizar el catálogo de protección de derechos humanos para decidir cuál de éstos otorga una protección más amplia (principio pro-persona) pero en caso de existir contingencia de derechos ponderar sobre la eficacia de uno y su consecuencia en los otros.

La figura de la ponderación es vista por algunos como parte del principio de

³⁸ *Ídem.*

³⁹ *Ídem.*

proporcionalidad en sentido estricto. Se aplica la figura de la ponderación en la mayoría de los casos, cuando los derechos fundamentales se presentan en forma de principios, es decir como mandatos de optimización, por ello se da esta forma de interpretación, cuando existe una colisión entre ellos, de manera que debe realizarse una ponderación entre los distintos valores en presencia, se trata de evaluar las razones a favor de un valor y otro, para encontrar el punto de equilibrio entre ambos que resulte más apropiado para el caso concreto.⁴⁰

En el Dictamen de las Comisiones Unidas también se estableció una definición de la indivisibilidad en el que se indicó que:

“Indivisibilidad”, se refiere a que los derechos humanos son en sí mismos infragmentables, ya sean de naturaleza civil, cultura, económica, política o social, pues son todos ellos inherentes al ser humano y derivan de su dignidad. Así, no se puede reconocer, proteger o garantizar parte de un derecho humano o sólo un grupo de derecho; de esta forma se consigue que la protección se haga de manera total y se evite el riesgo de que en la interpretación se transija en su protección.⁴¹

En las descripciones se realiza una conexión entre la indivisibilidad y la inherencia ya que consideran que se encuentran relacionadas entre sí y que la división de los derechos significa su inobservancia. Finalmente describen lo que debería entenderse constitucionalmente como Progresividad:

Progresividad, se establece la obligación del Estado de procurar todos los medios posibles para su satisfacción en cada momento histórico y la prohibición de cualquier retroceso o involución en esta área.⁴²

Esta característica de los derechos humanos se actualiza en las llamadas “generaciones de los derechos humanos”. En las que se sitúa la evolución de los derechos humanos, es decir su progresividad y se indica que su aparición “progresiva” y nunca regresiva atiende a los reclamos de la población, a la demanda de un estado de bienestar, con la finalidad de incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos.⁴³

⁴⁰ León Bastos, Carolina, *La interpretación de los derechos fundamentales según los tratados internacionales*, editorial Reus, 2010, Madrid, Colección de Derecho Constitucional, primera edición, p.20.

⁴¹ *Ídem*.

⁴² *Ídem*.

⁴³ http://www.cndh.org.mx/Que_Son_Derechos_Humanos

Las “Tres Generaciones” son de carácter histórico y éstas consideran de forma cronológica la aparición o reconocimiento de los derechos humanos por parte del orden jurídico normativo de cada país.⁴⁴ Aunque actualmente se habla de una “Cuarta Generación de los Derechos Humanos” ante los avances tecnológicos esta generación se refiere al uso y aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación indispensables para el progreso social, económico y de bienestar para las personas, comunidades y sociedad en general.⁴⁵

Por otra parte y en relación a las características de los derechos en materia, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), máximo órgano de control no jurisdiccional en nuestro país, indica que:

Los Derechos Humanos son el conjunto de prerrogativas “inherentes” a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Estos derechos, establecidos en la Constitución y en las leyes, deben “ser reconocidos y garantizados por el Estado”.

Todos estamos obligados a respetar los Derechos Humanos de las demás personas. Sin embargo, según el mandato constitucional, quienes tienen mayor responsabilidad en este sentido son las autoridades gubernamentales, es decir, los hombres y mujeres que ejercen la función de servidores públicos.

La tarea de proteger los Derechos Humanos representa para el Estado la exigencia de proveer y mantener las condiciones necesarias para que, dentro de una situación de justicia, paz y libertad, las personas puedan gozar realmente de todos sus derechos. El bienestar común supone que el poder público debe hacer todo lo necesario para que, de manera paulatina, sean superadas la desigualdad, la pobreza y la discriminación.⁴⁶

De este concepto oficial se desprenden diversas características: “inherencia”, “reconocimiento” y “garantía del estado”.

⁴⁴ Página oficial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponible en línea, http://www.cndh.org.mx/Que_Son_Derechos_Humanos, consultado el 2 de junio de 2013.

⁴⁵ Ortega Martínez, Jesús, *Sociedad de la Información y Derechos Humanos de la Cuarta Generación un desafío inmediato para el Derecho Constitucional*, disponible en línea en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1510/26.pdf>, p. 677.

⁴⁶ *Idem*.

La CNDH considera que “de la naturaleza de la persona” emanan las prerrogativas.

Con esta presunción, se atribuye a las personas características absolutas y transhistóricas, dado que cada individuo, por su “mera” naturaleza, habría de poseer derechos inherentes a su persona independientemente del tiempo y del espacio en que éste exista. Así, en tanto que los derechos humanos se fundan – desde esta perspectiva esencialista- en el mero hecho de ser persona, habría que suponer consecuentemente que en toda la historia de la humanidad ha habido derechos humanos.⁴⁷

De la anterior definición se desprende que basta la naturaleza de la persona para justificar tales prerrogativas. Y cada persona tiene en sí misma un valor o una dignidad humana que, por el hecho de ser inmanente, es inalienable y absoluta.

De igual forma la Declaración adoptada en Viena el 25 de junio de 1993 por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, explícitamente afirma que el carácter universal de los derechos humanos y las libertades fundamentales “no admite dudas” (párrafo 1). Señala asimismo que:

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes entre sí” y que, sin desconocer particularidades nacionales o regionales y los distintos patrimonios culturales “los Estados tienen el deber, sean cuales sean sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales” (párrafo 3).

Las características antes señaladas son las que se encuentran en documentos oficiales; sin embargo, aportaciones teóricas como la de Jesús Antonio de la Torre Rangel permiten enriquecer los conceptos.

Según de la Torre Rangel la inherencia de los derechos humanos a la persona significa que ni el Estado, ni ningún otro grupo social los puede arrebatar.

⁴⁷Rodríguez Trujano, Enrique, “Cuatro modelos de derechos humanos”, *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, México, vol. 2, núm. 2, 2006, <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/filyder/pdf/discurso.pdf>, consultado el 2 de junio de 2013, pp.2-3.

No son concesiones del Estado, pertenecen a todos más allá de la nacionalidad, la religión, la cultura, la clase o el estatus social, la raza o la condición sexual.⁴⁸

Por lo que define esta característica como lo que está unido a su naturaleza y se refiere a la inseparabilidad física de los derechos humanos de la persona. Tal inherencia impide que el Estado o algún grupo de cualquier tipo o con cualquier tipo de poder (económico, social, cultural, etc.) pueda despojar.

En lo relativo a la “progresividad” se concibe como una “evolución de los derechos humanos”, lo cual es más fácil entenderlo desde los teóricos que proponen las generaciones de estos derechos, lo que indica que “se han desarrollado” y que por lo tanto su “universalización” resulta inminente.

Sin embargo, la amplitud de los derechos humanos no significa su reconocimiento estatal, la positivización es lo que finalmente permite a los ciudadanos acudir a una autoridad para solicitar la protección o resarcimiento económico o moral al ser violentado un derecho humano. Por supuesto, de los que se encuentran reconocidos dentro del catálogo estatal o internacional aceptado por nuestro país.

Por lo que en México no se puede hablar propiamente de la aceptación de una universalización de los derechos humanos, ya que si bien se establece este principio dentro de la Constitución General, estos derechos “sólo” son los que reconoce la ley.

La aplicación e implementación tanto de la ley como de los derechos humanos, en cuánto entidad jurídica, son resultado de condiciones sociales específicas. Estos han ocupado un lugar central en las políticas nacionales, las relaciones

⁴⁸ De la Torre Rangel, Jesús Antonio. *El derecho como arma de liberación en América Latina. Sociología jurídica y uso alternativo del derecho*. CENEJUS, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales P. Enrique Gutiérrez, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México. 2006, p. 202.

internacionales y la globalización debido a su proyección como valores universales y a su aceptación por parte de la mayoría de los actores.⁴⁹

A los derechos humanos se les considera inherentes a las personas y su existencia no depende del reconocimiento de un Estado. Aunque, si se requiere del reconocimiento estatal de la existencia de ese derecho ya sea por encontrarse dentro del catalogado estatal o en los documentos internacionales firmados y ratificados por México para que ese derecho sea sujeto de una violación.

La doctrina imperante en occidente establece que una vez que un determinado derecho ha sido formalmente reconocido como inherente a la persona humana queda definitiva e irrevocablemente integrado a la categoría de aquellos derechos cuya inviolabilidad debería ser respetada y garantizada. Asimismo la base de los derechos humanos es la dignidad humana misma que no admite relativismos.

La “irreversibilidad” está ligada a la “progresividad” y al “universalismo”, lo que significa la evolución constante de los derechos humanos sin retroceso alguno, sinónimo de “progreso” y en un momento dado “universalización” de la conceptualización. Pero en nuestro país “el momento de los derechos humanos” a través de su reconocimiento es uno de los episodios más violentos en la historia.

El universalismo no conoce diferencias por la proximidad y la lejanía; es incondicional y abstracto. Pero dado que todas nuestras posibilidades de actuación son finitas, la distancia entre pretensión y realidad es cada vez mayor. Pronto se sobrepasa la frontera de la hipocresía objetiva; sólo entonces el universalismo deviene en una trampa moral.⁵⁰

Sin embargo, los derechos humanos y sus características son susceptibles de omisiones al actualizarse el contenido del artículo 29 de Constitucional o los sucesos de violencia generalizada y descontrolada como ejemplo los municipios

⁴⁹Brokmann Haro, Carlos, *Antropología y Derechos Humanos*, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhumex/cont/12/art/art4.pdf>, consultado el 4 de agosto de 2012.

⁵⁰ Habermas, Jürgen, *La inclusión del otro*, estudios de teoría política, Barcelona, España, Edit. Paidós, 1999. p. 184.

de tierra caliente en nuestro Estado (Apatzingán, Tepalcatepec, Aguililla, etc.) en los que no se ha declarado un estado de excepción, pero que existe de facto al no contar con la seguridad mínima para hacer efectivos los derechos más básicos como la vida y la dignidad humana.

Un “estado de excepción” decretado “podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente” en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. El término estado de excepción comprende una serie de situaciones argumentadas con las expresiones “estado de emergencia”, “estado de sitio”, “estado de urgencia interna”, “suspensión de garantías”, “ley marcial”, “poderes en crisis”, “poderes especiales”, “toque de queda”, etc.

Su fundamentación jurídica se encuentra en la propia Constitución en el artículo 29 así como en el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos en el artículo 4 y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos numeral 27, asimismo en dichos ordenamientos se establecen los derechos que por ningún motivo deben suspenderse.

La figura de excepción debe atender los siguientes principios: de legalidad, proclamación, notificación, temporalidad, amenaza excepcional, proporcionalidad no discriminación, compatibilidad, concordancia y complementariedad de las distintas normas del derecho internacional.⁵¹

Sin embargo, existen derechos contemplados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que al establecerse el estado de excepción son normalmente afectados, entre ellos:

⁵¹ Despouy, Leandro, *Los Derechos Humanos y los Estados de excepción*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, 1999, pp. 25-43.

A la libertad y seguridad personal, artículo 9; libertad de residencia y circulación en todo el territorio inciso 1 numeral 12; a salir libremente de cualquier país y el de regresar al propio incisos 2 y 4 del dígito 12; derecho a la inviolabilidad del domicilio y la correspondencia artículo 17; derecho de reunión pacífica y de manifestación artículo 21; derecho a libertad de opinión y de expresión numeral 19; derecho a un proceso justo artículo 14 del Pacto en cita.

El estado de excepción ha sido decretado por gobiernos dictatoriales al ver amenazada su estructura y/o sus intereses políticos. De la violación a los derechos humanos “normalmente afectados” por esta disposición jurídica, se derivan ejecuciones extrajudiciales, torturas, amenazas y actos de intimidación lo que trae como consecuencia terror y desplazamiento de personas. En nuestro Estado el estado de excepción de facto existe aunque no se haya decretado, existen violaciones al derecho a la vida, a la seguridad, al libre tránsito, entre muchos otros.

La suspensión de derechos que contemplan los estados de excepción ha dado origen a más violaciones de derechos humanos. En el ámbito latinoamericano, hay experiencias en las que las autoridades establecen, expresa o virtualmente, estados de excepción sin que se hayan producido los supuestos legales que lo autorizan agregando la vaguedad conceptual que permite amplios márgenes discrecionales para su decreto.

El estado de excepción es una producción Estatal apoyándose en el discurso de restablecer la normalidad y garantizar el goce de los derechos humanos más fundamentales; sin embargo, dicho concepto ha sido utilizado precisamente en contra de la sociedad.

Si transfiriéramos a un mapa geográfico del mundo la lista de países que han proclamado, prorrogado o levantado el estado de excepción comprobaríamos con preocupación que cubriría casi las tres cuartas partes de la superficie terrestre. Una lectura política de este original mapa jurídico del mundo nos estaría indicando

no sólo la falta de estabilidad que está viviendo la humanidad sino también la peligrosa tendencia a que la excepción se transforme en regla.⁵²

2.3 Tutela de los derechos humanos

A partir de la reforma del 2011 la violación a los derechos humanos significa una violación a la Constitución. La defensa de la Constitución se divide en dos categorías fundamentales:

a) La protección de la Constitución que está integrada por instrumentos políticos (división de poderes), económicos (regulación de recursos económicos y financieros), sociales (grupos de presión) y técnica jurídica (supremacía constitucional y el procedimiento dificultado de reforma) los cuales tienen como objetivo limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a lo dispuesto en la Constitución.⁵³

b) La justicia constitucional que se refiere a los medios jurídico-procesales dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando éste ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder además de realizar una función preventiva y evitar la alteración del orden constitucional.⁵⁴

Entre los mecanismos jurisdiccionales de protección de derechos humanos se encuentran.

- a) El juicio de amparo.
- b) Las controversias constitucionales.
- c) Las acciones de inconstitucionalidad, y

⁵² Despouy, Leandro, *Los Derechos Humanos y los Estados de excepción*, México, Instituto de Investigaciones jurídicas, UNAM, 1999, disponible en línea en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/112/11.pdf>, p. 86.

⁵³ <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/sistemasdeproteccionjurisdiccionalyno.pdf>, p. 5

⁵⁴ *Idem*.

d) Los medios de impugnación en materia electoral.

La protección no jurisdiccional de los derechos humanos está a cargo de

- a) Los organismos autónomos protectores de derechos humanos.
- b) La facultad de investigación de la CNDH, y
- c) El juicio político.

La protección jurisdiccional de los derechos humanos se lleva a cabo por juzgados y tribunales competentes y una vez agotados los recursos se puede acudir a los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos, tanto del Sistema Universal, a cargo de las Naciones Unidas, como el Sistema Interamericano de protección de los derechos humanos.⁵⁵

La protección no jurisdiccional de los derechos humanos se realiza a través de los organismos de protección de derechos humanos y la presentación de quejas no afecta el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a las víctimas.⁵⁶

Según Pedro Nikken, el objeto de los derechos humanos es la tutela de la libertad, la seguridad y la integridad física y moral de la persona, así como de su derecho a participar en la vida pública. Los derechos humanos implican obligaciones a cargo del gobierno. Él es el responsable de respetarlos, garantizarlos o satisfacerlos y, por otro lado, en sentido estricto, sólo él puede violarlos.⁵⁷

Sin embargo, las ofensas a la dignidad de la persona pueden tener diversas fuentes, pero no todas configuran, técnicamente, violaciones a los derechos

⁵⁵<http://www.defensoria.ipn.mx/Documents/DDH8G/MODULO%202/MOD%202proteccionNoJurisdiccional.pdf>

⁵⁶ *Ibidem.*

⁵⁷ Nikken, Pedro, *Estudios básicos de derechos humanos*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994. Tomo I, <http://www.juridicas.unam.mx>, p. 27.

humanos. El poder económico y las influencias de los “poderes fácticos” tales como las grandes empresas transnacionales y televisivas también lesionan derechos humanos a través de actos de poder frente a otros.

La característica principal de las violaciones a los derechos humanos es su comisión desde el poder público o mediante los medios que éste pone a disposición de quienes lo ejercen. El reconocimiento de los derechos humanos se formaliza en el contenido constitucional mediante el cual de forma expresa o tácita se indican cuales serán los derechos que protegerá el Estado mediante la prevención o punición de los actos considerados como tales dentro del catálogo penal ya sea estatal o federal.

Es irrelevante que el órgano o funcionario haya procedido en violación de la ley o fuera del ámbito de su competencia. En efecto, lo decisivo es que actúe aprovechándose de los medios o poderes de que dispone por su carácter oficial como órgano o funcionario.⁵⁸

Para efectos de una violación los derechos humanos deben ser considerados dentro de una gama mundial de derechos, ya que si se toma como base la dignidad humana estaríamos en presencia de un catálogo amplio en el que cada aspecto del ser humano visto éste de manera integral debería ser protegido por el Estado. Las limitaciones constitucionales impiden el libre acceso a la justicia, ya que se acota el actuar de los mexicanos a los lineamientos que el mismo Estado indica.

El uso frecuente de Cortes Internacionales y las sentencias condenatorias a México son un ejemplo de la ineficacia Estatal ante las violaciones de derechos humanos que ocurren en la sociedad, ya que en primer término las violaciones a tales derechos no deberían existir.

A partir del año de 2004 la Corte Interamericana de derechos Humanos ha resuelto 6 casos contenciosos de fondo en los que ha sido demandado nuestro

⁵⁸ Carpizo, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 3ª. ed. México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 62, biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/592/5.pdf

país por violación a los derechos humanos convencionales. Las sentencias condenatorias en contra de México son:

a) *Jorge Castañeda vs. México*. Jorge Castañeda Gutman acudió a la defensa de sus derechos político-electorales al no encontrar mecanismos legales que le permitieran efectivizar sus derechos mediante legislación interna, llevó ante la justicia interamericana una carencia del derecho procesal constitucional mexicano.

La Corte Interamericana consideró como “parte lesionada” el derecho a la protección judicial por lo que en la sentencia dictada el 6 de agosto de 2008 se condenó a México a complementar en un plazo razonable la adecuación de su derecho interno a la Convención, la publicación por una sola vez de los párrafos 77 a 133 de la sentencia dictada por la Corte Interamericana en el Diario Oficial y en otro de mayor circulación en el país, el pago de costas y gastos.⁵⁹

b) *Caso González y otras- Campo algodonerero vs México*. La sentencia fue dictada el 16 de noviembre de 2009, atendiendo a la demanda relacionada con la desaparición y muerte de las jóvenes Claudia Ivette González, Esmeralda Herrera Monreal y Laura Berenice Ramos Monárrez cuyos cuerpos fueron encontrados en un campo algodonerero en Ciudad Juárez el 6 de noviembre de 2001.

La Corte Interamericana de los Derechos Humanos declaró que el Estado mexicano⁶⁰,

1.- Violó los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal.

⁵⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, casos contenciosos, disponible en línea en <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/casos-contenciosos>.

⁶⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, http://www.tc.gob.pe/corte_interamericana/seriec_205_esp.pdf, pp. 151-152.

2.- Incumplió con su deber de investigar –y con ello su deber de garantizar- los derechos a la vida, integridad personal y libertad personal, violó los derechos de acceso a la justicia y protección judicial.

3.-Violó el deber de no discriminación, y

4.- Violó los derechos del niño.

Por lo que dispuso que,⁶¹

1.- La sentencia constituye una forma de reparación.

2.- El Estado deberá conducir eficazmente el proceso penal que en curso, remover los obstáculos de *jure o facto* que impidieran la debida investigación de los hechos y el desarrollo de los respectivos procesos judiciales,

3.- La investigación deberá incluir perspectiva de género, realizarse conforme a protocolos y manuales, proveer de información a los familiares de las víctimas,

4.- Contar con los recursos humanos y materiales necesarios para desempeñar tareas de manera adecuada, independiente e imparcial.

5.- También se les requirió que resultados de los procesos deberían ser divulgados, investigar a los funcionarios acusados de irregularidades, aplicar las sanciones administrativas, disciplinarias o penales.

6.- Investigar y sancionar el hostigamiento.

⁶¹ *Ibidem*, pp.153-155.

7.- Publicar la sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en un diario de amplia circulación nacional y en un diario de amplia circulación en el Estado de Chihuahua.

8.- Realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional.

9.- Levantar un monumento en memoria de las mujeres víctimas de homicidio por razones de género en Ciudad Juárez.

10.- Estandarizar sus protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia.

11.- Crear una página electrónica que deberá actualizarse permanentemente y contener la información personal necesaria de todas las mujeres desaparecidas.

12.- pago por concepto de indemnizaciones y compensaciones por daños materiales e inmateriales y el reintegro de costas y gastos.

c) *Caso Radilla Pacheco vs México*. Los hechos se refieren a la desaparición forzada del señor Rosendo Radilla Pacheco, que habría tenido lugar desde el 25 de agosto de 1974, a manos de efectivos del Ejército del Estado de Guerrero.⁶²

Fue el 23 de noviembre de 2009 cuando la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó sentencia declarando al Estado mexicano como responsable de la violación de los derechos⁶³:

⁶² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Radilla Pacheco Vs. Estados Unidos Mexicanos, sentencia de 23 de noviembre de 2009, disponible en línea en http://fuero militar.scjn.gob.mx/Resoluciones/seriec_209_esp.pdf, p.2

⁶³ *Ibíd*em, p. 103.

1.- A la libertad personal, a la integridad personal, al reconocimiento de la personalidad jurídica y a la vida, por la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial.

2.- Incumplió con el deber de adoptar disposiciones de derecho interno.

Por lo que se le condenó a,

1.- Conducir en un plazo razonable la investigación y, en su caso, los procesos penales que tramiten en relación con la detención y la posterior desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco,

2.- Continuar con la búsqueda efectiva y localización inmediata de éste.

3.- Adoptar las reformas legislativas para compatibilizar con los estándares internacionales.

4.- Implementar en un plazo razonable programas o cursos permanentes relativos al análisis de la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos en relación con los límites de la jurisdicción penal militar, publicar los párrafos indicados y por una sola vez en el Diario Oficial de la Federación y en otro de amplia circulación nacional.

5.- Publicar en el Diario Oficial de la Federación y en otro diario de circulación nacional, por una sola vez.

6.- Realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad.

6.- Exponer una semblanza de la vida del señor Rosendo Radilla Pacheco.

7.- Brindar atención psicológica y/o psiquiátrica gratuita y de forma inmediata, adecuada y efectiva a través de instituciones públicas de salud especializadas.

8.- Pagar por concepto de indemnización por daño material e inmaterial.⁶⁴

d) *Caso Fernández Ortega y otros vs México*. El presente caso se originó por los hechos acaecidos el 22 de marzo de 2002 cuando a la casa de la señora Fernández Ortega ingresaron militares sin autorización legal, ni permiso de los habitantes y donde fue atacada sexualmente. El 30 de agosto de 2010 se dictó sentencia contra el Estado mexicano y se determinó que⁶⁵,

1.- Es responsable por la violación de los derechos a la integridad personal, a la dignidad y a la vida privada.

2.- Responsable por la violación del derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en el domicilio.

3.- Responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial e incumplió el deber de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. Asimismo, incumplió la obligación de garantizar, sin discriminación, el derecho de acceso a la justicia.

Por lo que se le condenó a⁶⁶

1.- Conducir en el fuero ordinario, de forma eficaz y dentro de un plazo razonable.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 104.

⁶⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Fernández Ortega y otros Vs. México, sentencia de fecha 30 de agosto de 2010, disponible en línea en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_215_esp.pdf, p.100-101.

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 102-103.

2.- Examinar el hecho y la conducta del agente de Ministerio Público que dificultó la recepción de la denuncia.

3.- Realizar las reformas internas para compatibilizar con los estándares internacionales.

4.- Llevar a cabo un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional en relación con los hechos.

5.- Otorgar el tratamiento médico y psicológico que requieran las víctimas.

6.- Efectuar un proceso de estandarización de un protocolo de actuación respecto de la atención e investigación de violaciones sexuales.

7.- Implementar un programa o curso permanente y obligatorio de capacitación sobre investigación diligente en casos de violencia sexual contra las mujeres.

8.- Implementar un programa o curso permanente y obligatorio de capacitación y formación en derechos humanos dirigido a los miembros de las Fuerzas Armadas.

9.- Otorgar becas de estudios en instituciones públicas a los hijos de la víctima.

10.-Efectuar los pagos por daño material e inmaterial.⁶⁷

e) *Caso Rosendo Cantú y otra Vs México*. Los hechos del presente caso se narran en la declaración de la Señora Rosendo Cantú quien manifestó que el 16 de febrero de 2002, se encontraba en un arroyo cercano a su domicilio donde había acudido a lavar ropa y cuando se disponía a bañarse, ocho militares se acercaron a ella y la rodearon haciéndole un interrogatorio, uno de ellos le apuntaba con su arma y después con ésta la golpeó en el estómago lo que le ocasionó pérdida del

⁶⁷ *Ibidem*

conocimiento. Cuando se recuperó continuó el interrogatorio, la amenazaron y le rasguñaron la cara, la despojaron de sus prendas, la tiraron al suelo y dos de los militares la penetraron sexualmente.⁶⁸

Mediante sentencia dictada el 31 de agosto de 2010, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, declaró que el Estado⁶⁹,

1.- Es responsable por la violación de los derechos a la integridad personal, la dignidad y la vida privada.

2.- Responsable por la violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, incumplió la obligación de garantizar, sin discriminación, el derecho al acceso de la justicia.

3.- Responsable por la violación de los derechos del niño.

Por lo que se condenó al Estado mexicano a⁷⁰,

1.- Conducir en el fuero ordinario, de forma eficaz y dentro de un plazo razonable la investigación.

2.- Examinar el hecho y la conducta del agente del Ministerio Público que dificultó la recepción de la denuncia que presentó Rosendo Cantú, así como el médico que no dio el aviso legal correspondiente a las autoridades.

3.- Adoptar en un plazo razonable las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar con los estándares internacionales.

⁶⁸ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Rosendo Cantú y otra Vs. México, sentencia dictada el 31 de agosto de 2010, disponible en línea en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.pdf, p. 25.

⁶⁹ *Ibidem* pp. 95-96.

⁷⁰ *Ibidem*, pp. 97- 98.

- 4.- Realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional.
- 5.- Implementar programas y cursos permanentes de capacitación sobre investigación diligente en casos de violencia sexual contra las mujeres, que incluyan perspectiva de género y etnicidad.
- 6.- Continuar con la capacitación en materia de derechos humanos a los integrantes de las fuerzas armadas.
- 7.- Brindar el tratamiento físico y psicológico que requieren las víctimas.
- 8.- Otorgar becas de estudio en instituciones públicas mexicanas en beneficio de la señora Rosendo Cantú y de su hija.
- 9.- Deberá indemnizar por daño material e inmaterial.⁷¹

f) *Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México*. En este caso Teodoro Cabrera García y Rodolfo Montiel Flores alegaron “tratos crueles, inhumanos y degradantes mientras se encontraban detenidos y bajo custodia de miembros del ejército mexicano, por su falta de presentación sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado para ejercer funciones judiciales que controlara la legalidad de la detención, y por las irregularidades acaecidas en el proceso penal que se adelantó en su contra”⁷².

En sentencia dictada el 26 de noviembre de 2010 se encontró responsable al Estado mexicano por⁷³:

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Cabrera García y Montiel Flores Vs. México, sentencia dictada el 26 de noviembre de 2010, disponible en línea en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_220_esp.pdf, p. 4.

⁷³ *Ibidem* pp.98-99.

1.- La violación del derecho a la libertad personal, violación del derecho a la integridad personal por los tratos crueles, inhumanos y degradantes infligidos a Cabrera García y Montiel Flores.

2.- El incumplimiento de la obligación de investigar los actos de tortura que se alegaron.

3. Violación de los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial.

4.- Incumplimiento al extender la competencia del fuero castrense a delitos que no tienen estricta relación con la disciplina militar o con bienes jurídicos propios del ámbito castrense.

Por lo que la CIDH dispuso que⁷⁴,

1.- En un plazo razonable condujera eficazmente la investigación penal de los hechos del presente caso para determinar las eventuales responsabilidades penales y aplicar efectivamente las sanciones y consecuencias que se prevean en la ley.

2.- Otorgar la suma fijada por concepto de tratamiento médico y psicológico especializado, así como por medicamentos y otros gastos conexos.

3.- Adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar con los estándares internacionales.

4.- Continuar implementando programas y cursos permanentes de capacitación sobre investigación diligente en casos de tratos crueles, inhumanos o degradantes y tortura.

⁷⁴ *Ibidem* pp.99-100.

5.- Pagar las cantidades fijadas por concepto de indemnización por daño material e inmaterial y por el reintegro de costas y gastos.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) realiza una supervisión de cumplimiento de las sentencias que se describe en su Reglamento en el artículo 69 relativo a la “Supervisión de cumplimiento de sentencias y otras decisiones del Tribunal”. En este numeral se establece que esta supervisión se efectuará mediante la presentación de informes estatales y de las correspondientes observaciones a dichos informes por parte de las víctimas o sus representantes agregando que la Comisión deberá presentar observaciones al informe del Estado y a las observaciones de las víctimas o sus representantes.⁷⁵

Y es así que según la resolución de fecha 21 de mayo de 2013 no se ha cumplido cabalmente la sentencia dictada en el “Caso González y otras-Campo Algodonero-“. Asimismo el 14 de mayo de ese año se determinó que la sentencia relativa al “Caso Radilla Pacheco” no ha concluido, entre las cuestiones pendientes de resolver se encuentra la adopción de reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el Código Penal Federal con los estándares internacionales en la materia y con la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. En relación al “Caso Fernández Ortega” el 25 de noviembre de 2010 se dispuso continuar supervisando todos los puntos resolutive de la sentencia de excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas que se encuentran pendientes de cumplimiento. Finalmente en lo referente al “Caso Rosendo Cantú” se continúa supervisando todos los puntos resolutive de la sentencia que se encuentran pendientes de cumplimentar.⁷⁶

Dentro de los casos en revisión del cumplimiento de las sentencias se encuentran aspectos que la Corte considera superados pero que las víctimas se han inconformado por la forma en la que se han llevado a cabo estas

⁷⁵ Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en línea en http://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_esp.pdf, p. 25.

⁷⁶ Supervisión de cumplimiento de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en línea en <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/supervision-de-cumplimiento>, consultado el 4 de enero de 2012.

cumplimentaciones. Se pueden contar entre estas inconformidades el monumento a la memoria de las víctimas de Ciudad Juárez en donde no estuvieron presentes autoridades de primer nivel ni se develó monumento alguno el día del evento, así como las dificultades para acceder al conocimiento de la investigación en el Caso Radilla Pacheco⁷⁷; asimismo, en muchas ocasiones la negativa de las víctimas para publicar las sentencias de sus casos por medios masivos de información atiende a las repercusiones familiares de inseguridad de que son objeto después de haber acudido ante cortes internacionales .

La violación sistemática de los derechos humanos por parte de los poderes políticos, económicos, la desigualdad social y el clima de violencia es cada vez más recurrente y ha provocado el movimiento de personas que no solamente se limitan a manifestarse públicamente evidenciando la falta de atención gubernamental en necesidades sociales- algunas tan básicas en el discurso del respeto a la dignidad humana como el derecho a la vida- incluso con más frecuencia se recurre a cortes internacionales en búsqueda de justicia, aunque las víctimas directas o indirectas se han tenido que acompañar de organismos no gubernamentales en ese recorrido internacional ya que los costos económicos y psicológicos son altos para los quejosos.

El común denominador de los casos que ha conocido la corte interamericana así como en su momento la Suprema Corte de Justicia y hoy la Comisión Nacional de Derechos Humanos (con excepción del caso Jorge Castañeda Gutman) las víctimas han sido indígenas, mujeres y niños.

Víctimas que por su nulo poder económico, político y social hubiera sido imposible solicitar la intervención de autoridades estatales o internacionales; sin embargo, el poder simbólico que representan a nivel internacional les ha dado voz y visibilidad en algunos casos como estos. Los habitantes no deberían sufrir menoscabo alguno en su persona, propiedades, en su salud, a causa de la pobreza o la falta de un empleo que les permita vivir dignamente, el acceso a

⁷⁷ Revista Proceso publicada el 20 de junio de 2012, nota de Gloria Leticia Díaz, disponible en línea en <http://www.proceso.com.mx/?p=311617>.

medios de justicia sencillos, la prevención y sin duda alguna la reparación del daño deben estar garantizados.

En México, las autoridades están obligadas a la observación de la Constitución así como de todos los ordenamientos emanados de ella y los Tratados y/o Convenciones Internacionales que haya ratificado. Se establecen instancias jurisdiccionales para hacer valer, en este caso, las violaciones a los derechos humanos que hayan sido cometidos por alguna autoridad. Sin embargo, como se ha explicado antes de acudir al aparato internacional, se deben agotar las instancias nacionales lo que se traduce en la ineficacia de un país para proteger a las personas dentro de su territorio.

Si el Estado mexicano no asume pronto y sin vacilaciones, sus compromisos y obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, los casos ante la Corte Interamericana aumentarán y las sentencias condenatorias en su contra se irán acumulando dejando en claro que México es una país en el que los derechos humanos importan muy poco al gobierno y que el Derecho internacional en general, y el Derecho internacional de los derechos humanos en particular no son más que letra muerta.⁷⁸

2.4 Recapitulación

El presente capítulo permite identificar las características que han sido reconocidas como parte integrante del concepto derechos humanos construido en México a partir de la constitucionalización de estos derechos.

Realicé un recorrido desde las aportaciones teóricas hasta las políticas para identificar las definiciones de las características. Por lo que conviene que la aportación en relación al estado de excepción sea abordada desde una visión global, desde el deber-ser de los derechos humanos y la realidad en nuestro Estado. Los estados de excepción sin un pronunciamiento oficial promueven la violación masiva de los derechos humanos.

⁷⁸ De Dienheim Barriguete, Cuauhtémoc Manuel, *El Estado Mexicano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, disponible en línea <http://www.unla.mx/iusunla/opinion/EI%20Estado%20Mexicano%20ante%20la%20Corte%20Interamericana%20de%20Derechos%20Humanos.htm>, p. 4.

Los mecanismos para resarcir las violaciones se encuentran en la defensa jurisdiccional y no jurisdiccional de los derechos humanos; sin embargo, por lo que se refiere a la defensa jurisdiccional es necesario contar con poder económico y psicológico suficiente para soportar un largo juicio y a la CNDH como protector no jurisdiccional de los derechos humanos se le ha criticado severamente por no contar con la fuerza necesaria para hacer valer sus recomendaciones.

La teoría política de la creación del Estado que prevalece es la de Rousseau mediante la cual se establece que vivimos dentro de un pacto social en el que los gobernados otorgamos una parte de nuestro poder individual al Estado, como institución, para que éste nos organice bajo su estructura y nos otorgue seguridad. Partiendo de la naturaleza del Estado, éste debe actuar en relación a las potestades que le fueron encomendadas atendiendo al bien común lo que realiza mediante la creación de organismos de administración y justicia apegado a la división de poderes.

Capítulo 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos

SUMARIO: 3.1 Introducción. 3.2 Antecedentes nacionales. 3.3 Organigrama. 3.4 Funciones y Legislaciones. 3.5 Recapitulación.

3.1 Introducción

En el presente capítulo realizo un recorrido cronológico de los antecedentes mexicanos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) retomando acontecimientos constitucionales y por tanto históricos en los que se aprecian los diferentes momentos en los que se reconocían derechos o se dejaban de lado lo anterior como reflejo del “acomodo” político o los acontecimientos internacionales que influían en la construcción del constitucionalismo mexicano y que se relaciona con la creación constitucional de la CNDH en el año de 1992.

Es importante conocer la estructura orgánica para entender las funciones de cada actor dentro de este organismo no jurisdiccional así como las leyes, convenciones y reglamentos que deben observar en su labor diaria dentro del análisis de los casos y las recomendaciones emitidas.

Lo anterior permite tener un panorama general de la naturaleza de la CNDH, sus retos, logros y debilidades y estar en condiciones de acercarnos a la respuesta de su efectividad en el conocimiento de la facultad de investigación que le ha sido conferida.

3.2 Antecedentes nacionales

En nuestro país se aprecian dos etapas básicas en lo que se refiere al estudio de los Derechos Humanos: antes y después de la Constitución vigente de 1917, con anterioridad a ese ordenamiento la mayoría de los documentos constitucionales de México, tuvieron un espíritu y orientación liberal-individualista.⁷⁹

Será con la Constitución expedida en Querétaro cuando se plasme en su texto una perspectiva de contenido social, al manifestarse, fundamentalmente en aquellas normas protectoras de los sectores tradicionalmente marginados, tales como el campesinado y los obreros. Esto quedó plasmado en los artículos 27 y 123, respectivamente.⁸⁰

En los inicios de la independencia se encuentran importantes precedentes relacionados con estos derechos, uno de ellos fue el caso del decreto de la abolición de la esclavitud, dictado por Miguel Hidalgo y Costilla en la ciudad de Guadalajara el 6 de diciembre de 1810.⁸¹ Otro acontecimiento destacado es la Constitución de Apatzingán de 1814⁸² la cual estableció que la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos consistía en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad y que la conservación de estos derechos era el objeto de la institución de los gobiernos y el único fin de las asociaciones políticas.

La denominada Constitución de Apatzingán se inspiró en la Declaración Francesa de 1789, ya que incluyó temas en común como: la inviolabilidad del domicilio, el derecho de propiedad, el derecho de reclamar ante el Estado las arbitrariedades e injusticias sufridas, la libertad de industria y comercio, el derecho

⁷⁹ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D., *Derechos Humanos*, México, 2a. ed., México, Porrúa, 2001, p. 33.

⁸⁰ *Ídem.*

⁸¹ Decreto de abolición de la esclavitud disponible en línea en <http://www.senado2010.gob.mx/docs/cuadernos/documentosIndependencia/b11documentosIndependencia.pdf>, consultado el 20 de enero de 2013.

⁸² La Constitución de Apatzingán disponible en línea en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf, consultado el 20 de enero de 2013.

a la instrucción necesaria a todos, la libertad de expresión y de imprenta con los característicos límites de no atacar a la moral; o perturbar la paz pública, o afectar derechos a terceros.⁸³

Después de la consumación de la independencia, el 18 de diciembre de 1822, Iturbide expidió el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano que reconoció los derechos de libertad, de propiedad, de seguridad y de igualdad legal; así como la inviolabilidad del domicilio, prohibió, además, la confiscación, el tormento y que las penas infamantes trascendieran a la familia del reo.⁸⁴

El 4 de octubre de 1824 se promulgó la primera Constitución Federal mexicana la cual se integró por 171 artículos y no contó con una enumeración sistemática de derechos o garantías individuales. En este documento, sólo estableció el respeto al domicilio y la prohibición de ser detenido sin orden judicial.⁸⁵

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, del 15 de mayo de 1856, tuvo en su sección quinta, denominada “garantías individuales”, una completa declaración de derechos bajo los rubros de libertad, seguridad, propiedad e igualdad.⁸⁶

La Constitución Federal de 1857, incluyó en su Título Primero, sección I, denominada “De los derechos del hombre”. Fueron una serie de artículos que con toda claridad establecieron los derechos humanos fundamentales, en los que se nota la influencia del liberalismo y del individualismo del siglo XIX.⁸⁷

Las leyes de reforma, expedidas a partir de 1859 por Benito Juárez establecieron el reconocimiento a Derechos Humanos básicos que perduran a la

⁸³ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D., *op. cit.*, nota 77, pp. 34-35.

⁸⁴ *Ídem.*

⁸⁵ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos disponible en línea en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

⁸⁶ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D., *op. cit.*, nota 77, p. 36.

⁸⁷ Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en línea en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>, consultada el 10 de agosto de 2012.

fecha en leyes como: la ley del matrimonio civil, la ley orgánica del registro civil, la ley sobre libertad de cultos, entre otras.⁸⁸

En México la defensa de los derechos humanos ha existido desde el siglo XIX desde esa época surgieron diversas instituciones para atender “problemas específicos” de discriminación a grupos como los que eran considerados pobres por el Estado, los estudiantes, los vecinos, entre otros, en orden cronológico se distinguen⁸⁹:

- a) La Procuraduría de Pobres de San Luís Potosí en 1847.
- b) La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León en 1979.
- c) La Procuraduría de los Vecinos de la Ciudad de Colima en 1983.
- d) La Defensoría de los Derechos Universitarios (UNAM) en 1985.
- e) La Procuraduría para la Defensa de los Indígenas; y la Procuraduría Social de la Montaña y Asuntos Indígenas del Estado de Oaxaca en 1986.
- f) La Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes en 1988.
- g) La Defensoría de los Derechos de los Vecinos de la Ciudad de Querétaro en 1988.
- h) La Procuraduría Social del Distrito Federal en 1989.
- i) La Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación en 1989; y
- j) La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos en 1989.

⁸⁸ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D., *op. cit.*, nota 77, pp. 38-39.

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 55-68.

a) La *Procuraduría de Pobres de San Luis Potosí* creada en 1847 es el antecedente más lejano de una institución defensora de derechos humanos en el país. Fue promovida por el abogado Ponciano Arriaga como diputado local en el Estado, quien propuso el proyecto por el cual se estructuró como órgano independiente, con amplias facultades de investigación y que debía caracterizarse por su imparcialidad para evitar que su actuación estuviera bajo la presión de influencias de carácter político.⁹⁰

El origen de los procuradores de pobres radica en la figura de los fiscales y procuradores de la antigua legislación indiana.⁹¹ Estos procuradores estaban facultados para conocer de quejas planteadas a instancia de parte agraviada, o por iniciativa propia, y podían solicitar de la autoridad responsable la inmediata reparación de las violaciones que se dieran a los derechos de sus patrocinados.⁹²

Las procuradurías de los pobres tenían el cometido de defender a los desamparados de las injusticias, atropellos y excesos realizados por algunas autoridades y agentes públicos, pero también tenían la misión de procurar el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas pobres, favoreciendo su ilustración y bienestar. Los primeros funcionarios de la procuraduría fueron Manuel M. Castañeda y Manuel Arreola; sin embargo, parecer ser que sólo existió un Procurador y que fue Vicente Bustos, ya que los dos antes mencionados únicamente fueron colaboradores.⁹³

La institución de los Procuradores de Pobres no corrió con buena fortuna. No pudiendo consultar los “informes” relativos a 1847, no sabemos si tal institución desapareció al propio año de su nacimiento. Lo que sí es cierto es que en los relativos a 1849 a 1850, consultados en el Archivo General del Estado, nada se dice de los Procuradores de Pobres, como tampoco nos informa al respecto los

⁹⁰ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D., *op. cit.*, nota 77, p. 55.

⁹¹ *Ídem.*

⁹² *Ibidem*, p.56.

⁹³ *Ídem.*

materiales hemerográficos hasta ahora consultados, “Los Procuradores de Pobres fueron en 1847 una utopía”.⁹⁴

La exposición de motivos y el contenido del decreto número 18, expedido por el Congreso Constitucional del Estado de San Luis Potosí, el 5 de marzo de 1847, que dio vida a la Procuraduría de Pobres, destaca lo siguiente:

... hay en medio de nuestra sociedad una clase desvalida, menesterosa, pobre y abandonada a sí misma. Esta clase está en las entrañas de nuestra sociedad, es la clase más numerosa, es nuestro pueblo, es nuestra sociedad misma: se compone de todos aquellos infelices que no habiendo tenido la suerte de heredar un patrimonio, ni la forma de adquirir educación, se encuentran sumergidos en la ignorancia y en la miseria, se ven desnudos y hambrientos por todas partes vejados, en todas partes oprimidos...y sin embargo, un hombre infeliz de entre ese pueblo comete un delito porque quizá es necesario que lo cometa, y entonces desde el soldado o el esbirro que lo prende y le maltrata, el alcalde que le encierra y le oprime, el curial que lo estafa y lo sacrifica, el juez que lo desoye y lo tiraniza hasta el presidio y el patíbulo, hay una espantosa y horrible cadena de sufrimientos que no duelen, que no compadecen y lastiman sino al que los apura...¿Irá por sí ante la presencia de un juez imparcial y recto, manso y justiciero?... los oídos de algunos jueces sólo pueden ser heridos por un sonido... el metálico...⁹⁵

b) *La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León*, fue instaurada por el Gobernador Pedro G. Zorrilla el 3 de enero de 1979 para proteger los derechos humanos consagrados constitucionalmente. Su papel de gestoría ante autoridades de todos los niveles fue complementario al de los medios y vías jurídicas establecidas.⁹⁶

La Dirección dependía del Ejecutivo estatal y estaba facultada para llevar a cabo la investigación de las quejas y reclamaciones de los gobernados contra autoridades municipales, estatales o federales. En sus oficinas los defensores de los derechos humanos asesoraban y representaban legalmente, éstos estaban

⁹⁴ Oñate, Santiago, *El Procurador de Pobres instituido en San Luis Potosí en 1847, y la protección de los derechos humanos*, disponible en línea en biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3187/17.pdf, p. 521.

⁹⁵ *Ibidem*, pp. 57-58

⁹⁶ Lara Ponte, Rodolfo, *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2002, p. 192.

repartidos en las dependencias o localidades del Estado que fueren necesarios según lo estimara el Gobernador⁹⁷

c) *La Procuraduría de Vecinos de la Ciudad de Colima*, se fundó por acuerdo del Ayuntamiento de la ciudad de Colima, el 21 de noviembre de 1983. La Ley Orgánica Municipal de Colima integró dicha figura en diciembre de 1984. El funcionario encargado se nombraba a partir de una propuesta de la dependencia municipal ratificada por el cabildo, y se le facultaba para recibir quejas, investigarlas y proponer sanciones, e informar sobre actos de la administración pública municipal que afectaran a los ciudadanos.⁹⁸ En las consideraciones del acuerdo municipal se hizo referencia expresa al *Ombudsman* sueco como organismo tutelar de los derechos humanos.⁹⁹

d) *La Defensoría de los Derechos Universitarios (UNAM)*. La UNAM instauró el 29 de mayo de 1985 la Defensoría de los Derechos Universitarios. Dicho órgano goza de independencia para vigilar el cumplimiento del orden jurídico universitario al recibir las quejas respectivas que presente el personal académico y el alumnado. No atiende asuntos laborales, resoluciones académicas, disciplinarias o problemas susceptibles de solucionarse por los medios establecidos por la legislación universitaria.¹⁰⁰

Se estableció por el entonces rector de la UNAM Dr. Jorge Carpizo, su Estatuto le confiere autonomía de gestión para que pueda recibir las quejas individuales de los estudiantes y de los miembros del personal académico o administrativo por posibles alteraciones a los derechos que la legislación

⁹⁷ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D., *op. cit.*, nota 77, p. 61.

⁹⁸ Lara Ponte, Rodolfo, *op. cit.*, nota 97, p. 192.

⁹⁹ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D., *op. cit.*, nota 77, p. 62.

¹⁰⁰ Lara Ponte, Rodolfo, *op. cit.*, nota 97, p. 192.

universitaria les confiere. El proyecto de estatuto lo formuló Héctor Fix-Zamudio y el primer Defensor fue el Dr. Jorge Barrera Graf.¹⁰¹

e) *La Procuraduría para la Defensa del Indígena (Oaxaca) y Procuraduría Social de la Montaña (Guerrero)*. Estas procuradurías nacidas en 1986 y 1987, respectivamente, tienen la finalidad de proteger derechos específicos de grupos étnicos y culturales en determinadas regiones del país.

La Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca depende del Ejecutivo local, y se encarga de gestionar y vigilar los procesos de liberación de presos indígenas que, por sus condiciones culturales, se encuentran privados de su libertad. Funge además como asesor legal de cualquier autoridad pública respecto de los derechos indígenas.

La Procuraduría Social de la Montaña en Guerrero depende del Ejecutivo de ese Estado y su función es proteger los derechos de los grupos indígenas que habitan esa región.¹⁰²

f) *Procuraduría de Protección Ciudadana (Aguascalientes)*. Nació en el Estado de Aguascalientes el 14 de agosto de 1988 con el propósito de investigar las quejas de personas afectadas por omisiones y violaciones en los deberes de las autoridades o servidores públicos. Esta procuraduría tiene, además, la función de promover la cultura de los derechos humanos.¹⁰³

Esta fue la primera institución estatal mexicana nacida bajo la inspiración del *Ombudsman* sueco, y constituyó verdadera innovación en las instituciones jurídicas del país. Dependía formalmente del Ejecutivo estatal, pero gozando de autonomía para investigar las quejas que le fueran planteadas. Contaba también

¹⁰¹ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D., *op. cit.*, nota 77, p. 63.

¹⁰² Lara Ponte, Rodolfo, *op. cit.*, nota 97, p. 192.

¹⁰³ *Ibídem*, p. 193.

con facultades para resolver sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos.¹⁰⁴

g) La Defensoría de los Derechos de los Vecinos de la ciudad de Querétaro. El Ayuntamiento de Querétaro la estableció el 22 de diciembre de 1988. Su finalidad es investigar las denuncias sobre afectación de derechos ciudadanos por actos o faltas de las autoridades municipales.¹⁰⁵

El nombramiento del Defensor corría a cargo del Ayuntamiento de la Ciudad, a propuesta del Presidente Municipal. Las quejas se podían presentar en forma oral o escrita. El defensor tenía la obligación de rendir un informe bimestral al Presidente Municipal y al Ayuntamiento.¹⁰⁶

h) La Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, nació en 1989, como órgano desconcentrado, la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, cuya finalidad es contribuir a que los actos de las autoridades del D.F. sean legales.¹⁰⁷

A la Procuraduría Social, la preside un Procurador Social, varios Subprocuradores y Coordinadores Generales, Directores y otros servidores públicos. Ésta emite recomendaciones sobre los casos en que actúa.¹⁰⁸

i) La Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, esta dirección se creó el 13 de febrero de 1989, como parte de la Secretaría de Gobernación.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D., *op. cit.*, nota 77, p. 64.

¹⁰⁵ Lara Ponte, Rodolfo, *op. cit.*, nota 97, p. 193.

¹⁰⁶ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D., *op. cit.*, nota 77, pp. 64-65.

¹⁰⁷ Lara Ponte, Rodolfo, *op. cit.*, nota 97, p. 193.

¹⁰⁸ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D., *op. cit.*, nota 77, pp. 65.

La Secretaría de Gobernación tenía la atribución de vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del País en lo referente a las garantías individuales y dictar las medidas administrativas que se requieran para ese fin y la Dirección General de Derechos Humanos debía procurar la salvaguarda, promoción y aplicación de los derechos fundamentales.¹¹⁰

j) *La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.* El 5 de abril de 1989 el entonces Gobernador del Estado Antonio Riva Palacio López expidió un decreto donde se estableció, por primera ocasión en el país, un organismo con la denominación y estructura de Comisión, para atender los asuntos relativos a las violaciones de los Derechos Humanos.¹¹¹

Tenía una naturaleza de organismo de participación ciudadana y su objeto central consistía en promover la defensa y el respeto de los Derechos Humanos por parte de todas las autoridades del Estado; contó con facultades para recibir quejas o denuncias sobre violación a esos derechos, dando el seguimiento necesario para la investigación, reparación y sanción en los casos de violaciones.¹¹²

La CNDH se creó, inicialmente como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Estuvo adscrita directamente al titular de la dependencia y sustituyó en aquel entonces, a la Dirección General de Derechos Humanos de esa Secretaría. El Decreto presidencial emitido por Carlos Salinas de Gortari correspondiente se publicó en el Diario Oficial el 6 de junio de 1990.¹¹³

¹⁰⁹Lara Ponte, Rodolfo, *op. cit.*, nota 97, p. 193.

¹¹⁰ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D., *op. cit.*, nota 77, pp. 65.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 66.

¹¹² *Ídem*.

¹¹³ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D., *op. cit.*, nota 77, p. 139.

Jorge Carpizo McGregor hasta entonces ex Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México y Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue nombrado como primer Presidente de la CNDH.

En la ceremonia de instalación de esta primera CNDH, Carpizo Mac Gregor, expuso diversos planteamientos sobre los problemas que debía afrontar ese nuevo organismo desconcentrado, haciendo un detalle amplio del reclamo ciudadano por contar con una instancia protectora de los Derechos Humanos.¹¹⁴

El procedimiento que se siguió para la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos motivó severas críticas. Se afirmó, en ese entonces, que su integración fue violatoria de la Constitución puesto que se trataba de una institución no prevista en la Carta Magna. Igualmente se dijo que fueron presiones internas y externas las que apresuraron su creación, más que una idea de verdadera de respeto a los derechos humanos. Además, se señaló que el Decreto fue expedido sin fundamento legal alguno, y con notables limitaciones en cuanto a la competencia y la autonomía del organismo creado; y que al supervisarse así mismo, dicho organismo, se convertía en juez y parte.¹¹⁵

Asimismo se alzaron críticas contra la CNDH por su dependencia directa del Ejecutivo Federal, quien nombraba al Presidente, al Secretario Técnico e invitaba a los Consejeros; lo que suponía escasa autonomía para operar. También se impugnó, desde luego, la ubicación del organismo como mera dependencia desconcentrada de la Secretaría de Gobernación.¹¹⁶

Fue el 28 de enero de 1992, cuando se publicó un Decreto que adicionó el apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos mediante el cual se elevó a rango constitucional la protección y defensa de los derechos humanos y se creó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

A partir del 29 de junio de 1992 la CNDH tuvo un nuevo marco jurídico, derivado de su reconocimiento constitucional por una iniciativa del Ejecutivo

¹¹⁴ Idem.

¹¹⁵ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., *La Comisión Nacional de Derechos Humanos: una visión no gubernamental*, <http://cmdpdh.org/2013/01/la-comision-nacional-de-derechos-humanos-una-vision-no-gubernamental/>,

¹¹⁶ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabido Peniche, Norma D., *op. cit.*, nota 77, p. 141.

Federal, que adicionó al artículo 102 de esa carta un apartado B. Esta iniciativa fue recibida por la Cámara de Senadores el 22 de abril de 1992, aprobándola por unanimidad el 11 de junio. La Cámara de Diputados, por su parte, la aprobó por una mayoría de 362 votos a favor y 25 en contra el 23 de junio de ese mismo año.¹¹⁷ Entre los considerandos de la iniciativa del Ejecutivo, cabe destacar los siguientes:

La defensa de los derechos del hombre es uno de los principios que ha guiado nuestra vida independiente y que se ha extendido hoy en la comunidad de naciones. Por eso, al asegurar su valor y vigencia en México, cumplimos con nosotros mismos y con el mundo al que pertenecemos (...) consideramos que conviene a México, dentro del proceso de cambio que vivimos, dotar al Estado de instrumentos con la idea de y fines que caracterizan a la CNDH, y dar a éstos la permanencia necesaria para garantizar eficacia y resultados en el mediano y largo plazo. La Comisión se estructuró a la manera de un Ombudsman, institución escandinava encaminada a la protección de estos derechos, de ninguna manera substitutiva de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia, sino como organismo auxiliar en la defensa de los derechos fundamentales. Al crear la Comisión no hubo el simple ánimo de importar una figura extranjera que algunos pudieran considerar que no corresponde a nuestra cultura ni a los orígenes y conformación de nuestro sistema jurídico. La adoptamos, no porque pudiera resultar novedosa, sino porque la experiencia de su funcionamiento en otros Estados revela que ha sido altamente positiva.¹¹⁸

Del *ombudsman* en su calidad de promotor y protector de los derechos humanos en México se espera un alto perfil de honestidad y sensibilidad para abordar temas que involucran a la sociedad con el poder del Estado

Mireille Roccatti Velázquez, quien fuera Presidenta de la CNDH en el periodo 1997-1999 en su artículo “Comisión Nacional de Derechos Humanos: Reflexiones acerca de su función, retos y perspectivas” destaca las siguientes características con las que cuentan los ombudsman: independencia, autonomía, imparcialidad, racionalidad, celeridad, gratuidad, neutralidad política y constitucionalidad¹¹⁹. Roccatti Velázquez establece que la eficacia del

¹¹⁷ Lara Ponte, Rodolfo, *op. cit.*, nota 97, p. 194.

¹¹⁸ *Ídem.*

¹¹⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos: Reflexiones acerca de su función, retos y perspectivas, artículo de Mireille Roccatti disponible en línea en la página,

Ombudsman mexicano está garantizada por los fundamentos antes indicados a las cuales describe de esta forma:

a) Independencia: sin olvidar que el *Ombudsman* es un organismo público, es necesario puntualizar que no guarda relación jerárquica con ningún otro órgano o autoridad gubernamental. No es un cuarto poder, sino una institución estatal a la que el gobierno supremo por conducto de los poderes Legislativo y Ejecutivo, confía la realización de algunas actividades dirigidas a la atención y satisfacción de las demandas públicas, pertenecientes a una materia y ámbito jurídico determinados, efecto para el cual la debe dotar legalmente de autonomía, personalidad jurídica y patrimonios propios.

b) Autonomía: otro fundamento o requisito base, consiste en la separación de la administración central, es decir, la institución pública protectora de los derechos humanos no está sujeta a las decisiones jerárquicas de aquélla. Es una separación orgánica, administrativa, financiera y técnica a la vez.

En la medida en la que se minimiza la autonomía, de hecho o de derecho, se pierde la fisonomía y la existencia real, en detrimento de la eficacia esperada en el cumplimiento del objetivo para el cual se crea la institución. Consecuentemente, en ejercicio de su autonomía, el Ombudsman no debe recibir instrucciones ni indicaciones de autoridad o servidor público sobre el desempeño de sus atribuciones.

c) Imparcialidad: es importante recordar que la idea del Ombudsman es mejorar la convivencia social, fundamentada en la seguridad cotidiana; busca ampliar los medios para proteger los derechos de la sociedad y extender la cultura del respeto a la dignidad humana con el fin de evitar que se desvíe la aplicación de la ley por actitudes o conductas que puedan violentarla.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/97/pr/pr9.pdf>, consultada el 2 de agosto de 2012.

Bajo este razonamiento ontológico se encuentra la imparcialidad del Ombudsman, entendida como el deber jurídico de abstenerse de resolver a favor de alguna de las partes involucradas por tener algún interés personal, o resolver ilegalmente sin la debida fundamentación jurídica y sin las pruebas que evidencien el sentido de la resolución.

d) Racionalidad: esta se logra cuando el Ombudsman comprende los motivos y causas que ostenta la autoridad o servidor público para actuar de una u otra forma; cuando analiza los fundamentos y los confronta críticamente con la queja que le presenta el afectado.

e) Celeridad: se ha desarrollado notablemente el despliegue de una labor fructífera al resolver con rapidez, en un procedimiento poco formal un número considerable de conflictos. La celeridad en la actuación está fundamentada positivamente en nuestra Carta Magna, en cuanto establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.

f) Gratuidad: al solicitar su intervención, el afectado no eroga gasto alguno, basta con la determinación de presentar la queja, basándose para ello en datos verídicos.

Esta institución ofrece un mecanismo de defensa civil que sin ser un inquisidor, atiende al quejoso sin que medie interés pecuniario, su profundo sentido humanitario lo hace accesible para todos, sin importar el estrato social al cual pertenezca el quejoso.

g) Neutralidad: la neutralidad política es una condición necesaria para estar en aptitud de constituirse en componedor o mediador entre el gobernante y el particular; ya que en caso contrario, faltando a su deber de imparcialidad, pudiera simpatizar y apoyar con su actuación a una persona o grupo de personas de algún partido político, hecho que le ocasionaría desavenencia con personas o grupos partidistas diversos; impidiéndole, por tanto, el cumplimiento de su objetivo principal.

h) Constitucionalidad: aunado al rango constitucional que lo fundamenta, el Ombudsman cuenta con la confianza y la credibilidad de la sociedad que lo vigoriza, las cuales día con día se van incrementando a través de la lucha constante contra todas aquellas conductas del poder público que se apartan del marco normativo vigente.

No obstante, la CNDH ha sido señalada como deficiente en sus investigaciones; así como ineficaz en sus recomendaciones. Esto es así porque la finalidad de un organismo protector no es emitir una gran cantidad de recomendaciones, sino emitir sólo aquellas que son necesarias para proteger al quejoso e impedir que se repitan futuras violaciones a los derechos humanos¹²⁰ lo que no ha ocurrido. Las recomendaciones emitidas se han convertido en la forma de concluir un expediente.

Uno de los principios fundamentales que enmarcan toda la función encomendada a la CNDH es la autonomía, sin la cual no se podría entender la labor de este organismo, ya que es en base a este principio que es posible equilibrar el poder del Estado frente a las víctimas y pretender una investigación de hechos imparcial.

La autonomía permite la independencia técnica y organizativa, así como los elementos necesarios para su funcionamiento, tanto financieros como humanos con responsabilidad en la defensa de los derechos humanos.¹²¹ Un *Ombudsman* que no es autónomo, realmente no es un *Ombudsman*. La autonomía es un requisito *sine qua non* para su buen funcionamiento.¹²²

El actual Presidente de la CNDH Raúl Plascencia Villanueva se ha visto envuelto en situaciones que han puesto en duda la autonomía de la propia institución que dirige. El 25 de octubre del 2003 se publicó un artículo periodístico titulado “En México, la CNDH critica al gobierno, pero ante la ONU se alinea”

¹²⁰ Fundar, Organización de la Sociedad Civil, disponible en línea <http://www.fundar.org.mx/en/files/La%20CNDH%20que%20queremos.pdf>, p. 7.

¹²¹ Lara Ponte, Rodolfo, *op. cit.*, nota 97, p. 189.

¹²² Carpizo, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 3a. ed., México, 2003, p. 49.

documento en el que se criticó al *ombudsman* nacional por ser orador de la delegación oficial mexicana durante el Examen Periódico Universal (EPU) en materia de derechos humanos. Discurso mediante el cual defendió a las fuerzas armadas.¹²³

En la “evaluación crítica a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos” llevada a cabo por el organismo internacional *Human Rights Watch*, publicada en 2008 se determinó que la CNDH no estaba ejerciendo al máximo su mandato, ya que cuando se trataba de impulsar medidas para mejorar el pobre historial de violaciones de derechos humanos en México, a través de asegurar un recurso efectivo a las víctimas y de promover reformas estructurales, la actuación de la CNDH ha sido decepcionante. Este informe agregó que la CNDH no deja de realizar estas funciones por falta de recursos ya que en 2007 el presupuesto asignado fue de aproximadamente US\$73 millones de dólares por lo que se le considera la oficina más grande en América Latina y una de las más grandes del mundo. En el 2008 contaba con más de 1000 empleados.¹²⁴

El organismo internacional indicó que la razón del limitado impacto de la CNDH, radica en sus propias políticas y prácticas.

La CNDH no ha ejercido plenamente su amplio mandato ni maximizado el uso de los cuantiosos recursos. Una y otra vez, la CNDH no impulsa a las instituciones del Estado a reparar los abusos que ha documentado, no promueve las reformas necesarias para prevenir abusos futuros, no se opone a leyes, políticas y prácticas abusivas y contrarias a estándares internacionales de derechos humanos, no entrega ni difunde información que posee sobre casos de derechos humanos y no siempre se relaciona constructivamente con actores claves que buscan promover el progreso de los derechos humanos en México.¹²⁵

¹²³ Nota periodística publicada el 25 de octubre de 2013 en Animal Político, disponible en línea en <http://www.animalpolitico.com/2013/10/cndh-se-alinea-al-gobierno-ante-la-onu-pero-en-mexico-lo-critica/#axzz2pkRYhpyi>, consultada el 4 de noviembre de 2013.

¹²⁴ Human Rights Watch, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, una evaluación crítica*, disponible en línea en http://books.google.com.mx/books?id=W_Dv8UGVhWIC&pg=PA137&lpg=PA137&dq=cr%C3%ADticas+de+la+comisi%C3%B3n+nacional+de+los+derechos+humanos&source=bl&ots=xGvS9amMmQ&sig=y-hvCKY4lxcW8n4dw94HGOk05M&hl=es&sa=X&ei=XEbNUqHHMS0sASr0ICgDg&ved=0CCsQ6AEwATgK#v=onepage&q=cr%C3%ADticas%20de%20la%20comisi%C3%B3n%20nacional%20de%20los%20derechos%20humanos&f=false, consultado el 4 de febrero de 2013.

¹²⁵ *Ibíd.*, p. 2.

3.3 Organigrama

La CNDH se encuentra integrada por un Presidente y un Consejo Consultivo el cual cuenta a su vez con una Secretaría Técnica. En auxilio se conforma también de una Secretaría Ejecutiva y cinco Visitadurías Generales; una Oficialía Mayor; un Órgano Interno de Control; una Coordinación General de Comunicación y Proyectos; las Direcciones Generales de Quejas y Orientación, de Planeación y Análisis, de Información Automatizada, de Asuntos Jurídicos y el Centro Nacional de Derechos Humanos, además de un conjunto de funcionarios, directivos y técnicos para su mejor funcionamiento. Según se establece en la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su Reglamento.

A continuación se describen las funciones más importantes de algunas de las oficinas que componen a la CNDH.

a) *Presidente*. La titularidad de este Organismo no jurisdiccional a la fecha está a cargo del Doctor Raúl Plascencia Villanueva quien ejerce la representación legal de la institución, formula los lineamientos generales para las actividades administrativas, dicta las medidas específicas que juzgue conveniente para el mejor desempeño de la CNDH, celebra acuerdos de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y entes de defensa de los derechos humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales y además es quien emite las recomendaciones que previamente ha aprobado.¹²⁶

El Presidente de la CNDH será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos,

¹²⁶ <http://www.cndh.org.mx/Estructura>

por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada.¹²⁷

Entre los requisitos para ocupar el cargo de Presidente de la CNDH es necesario ser mexicano por nacimiento, tener más de 35 años de edad y gozar de buena reputación. En el ejercicio de sus funciones no podrá desempeñar cualquier otro cargo, empleo o comisión en la Federación, los estados, los municipios, excepto actividades académicas.¹²⁸

De 1990 al principios de 2014 la CNDH ha tenido 5 Presidentes: Jorge Carpizo, Jorge Madrazo, Mireille Roccatti, José Luis Soberanes Fernández y Raúl Plascencia Villanueva; siendo el periodo de Soberanes Fernández el más largo (10 años) de 1999 a 2009.

b) *Consejo Consultivo*. Se integra por 10 consejeros que son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, con la misma votación calificada.¹²⁹ Sus cargos son honorarios. El Presidente de la CNDH, lo es también del Consejo Consultivo.

El Consejo cuenta con un Secretario Técnico, quien es designado por el propio Consejo a propuesta del Presidente de la Comisión Nacional. Entre las facultades de dicho Consejo destacan: la aprobación del Reglamento Interno de la CNDH, el establecimiento de los lineamientos generales de la actuación de la CNDH y la aprobación de las normas de carácter interno relacionadas con la Comisión¹³⁰:

El Consejo funciona en sesiones ordinarias o extraordinarias, las decisiones se toman por la mayoría de votos de los miembros presentes. Las sesiones

¹²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>, p.82

¹²⁸ <http://www.cndh.org.mx/Estructura>

¹²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *op.cit.*, nota 128, p. 82.

¹³⁰ <http://www.cndh.org.mx/Estructura>

ordinarias se verifican cuando menos una vez al mes. Las sesiones extraordinarias pueden convocarse por el Presidente de la Comisión Nacional o mediante solicitud que a éste formulen por lo menos tres miembros del Consejo.¹³¹

C) *Visitadurías Generales*. Se dividen por materias específicas como las que se describen a continuación.

Primera Visitaduría. Atiende tres programas especiales: presuntos desaparecidos; Asuntos de la Familia, la Niñez y Personas Adultas Mayores, y Atención a Víctimas del Delito.¹³²

Segunda Visitaduría. Recibe quejas de las que se desprende una presunta violación de derechos humanos y se encarga del estudio de quejas relacionadas con casos de grupos de personas adultas mayores y de personas que sufren algún tipo de discapacidad.¹³³

Tercera Visitaduría. Principalmente atiende asuntos relacionados con hechos violatorios en reclusorios y centros de internamiento de menores y tiene las atribuciones del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.¹³⁴

Cuarta Visitaduría. Se especializa en la protección, defensa, promoción y difusión de los derechos humanos de los pueblos indígenas en México.¹³⁵

Quinta Visitaduría. Tiene bajo su responsabilidad el Programa de Atención a Migrantes, el Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos y además del Programa contra la Trata de Personas.¹³⁶

¹³¹ *Ídem*.

¹³² Colección de Textos sobre derechos humanos Comisión Nacional de los Derechos Humanos, La protección no jurisdiccional de los derechos humanos, Mireya Castañeda, México, 2011 <http://www.defensoria.ipn.mx/Documents/DDH8G/MODULO%202/MOD%202proteccionNoJurisdiccional.pdf>, p. 31

¹³³ *Ídem*.

¹³⁴ *Ídem*.

¹³⁵ *Ídem*.

Sexta Visitaduría. Tiene competencia en el conocimiento de asuntos laborales, ambientales, culturales y de carácter económico y social.¹³⁷

d) *Secretaría Ejecutiva.* Se encarga de instrumentar la actividad de la CNDH internacionalmente y promueve a nivel interno los temas internacionales. A partir de la Reforma Constitucional en materia de derechos humanos en 2011, tiene una responsabilidad activa de incorporar los estándares internacionales en la protección y promoción de los derechos humanos en México.¹³⁸

e) *El Centro Nacional de Derechos Humanos (CENADEH).* Tiene como objetivo realizar estudios e investigaciones académicas en materia de los derechos humanos; fomentar el intercambio académico institucional; formar investigadores, así como dirigir e impulsar el Centro de Documentación y Biblioteca de la CNDH.¹³⁹

3.4 Funciones y Legislaciones

Entre las funciones más destacadas de la CNDH se encuentran: recibir quejas de las presuntas violaciones a derechos humanos por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal, formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, impulsar la observancia de los derechos humanos en el país, elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos, entre otras.

A partir de la reforma constitucional de 2011 que se promulgó en materia de derechos humanos, todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones, y en caso de que no las aceptaran o cumplieren, deberán

¹³⁶ Ídem.

¹³⁷ <http://www.cndh.org.mx/Estructura>

¹³⁸ Ídem.

¹³⁹ Ídem.

fundar, motivar y hacer pública su negativa¹⁴⁰. Asimismo, la CNDH podrá solicitar la comparecencia de las autoridades o servidores públicos responsables ante la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente según sea el caso, a efectos de que expliquen el motivo de su negativa.¹⁴¹

Además de lo expuesto en los párrafos anteriores a la CNDH le fue conferida la importante facultad de investigación la cual se adicionó al artículo 6° de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos relativo a sus atribuciones:

XV. Investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el Gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas.¹⁴²

Este organismo no jurisdiccional hace uso de los siguientes instrumentos internos para desarrollar las investigaciones de las violaciones de derechos:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- b) Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- c) Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- d) Manual de Organización General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- e) Código de ética y conducta de los servidores públicos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y
- f) la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos.

¹⁴⁰ Incorporado en las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se adicionó al artículo 102, apartado B, segundo párrafo..

¹⁴¹ Ídem.

¹⁴² Página oficial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponible en línea en <http://www.cndh.org.mx/Atribuciones>, consultada el 5 de junio de 2013.

En este último inciso se engloban los documentos que en materia de derechos humanos se hayan firmado y ratificado, estos compromisos internacionales obligan al Estado mexicano, ya que se elevaron a rango constitucional lo que representa para México observancia interna y cabal de todo lo pactado.¹⁴³ Lo anterior atendiendo además a principios como el *pacta sunt servanda* (lo pactado obliga) en el que se establece la observación, sin poderse negar a su cumplimiento argumentando incompatibilidad con leyes internas de cualquier nivel según la “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados”¹⁴⁴, asimismo, se obligan mediante uno más de los principios generales en derecho internacional como ejemplo: la “buena fe”.

Los instrumentos internacionales que han sido firmados por los distintos Presidentes que ha tenido México y ratificados, en diversos momentos, por el Senado de la República, además de haber sido publicados en el Diario Oficial de la Federación, deberán ser estrictamente aplicados por la CNDH. Los documentos internacionales de observancia obligatoria son 107.

3.5 Recapitulación

En el presente capítulo se realizó un recorrido de los más importantes documentos que antecedieron a la CNDH, así como las modificaciones a los artículos constitucionales que le otorgaron a este organismo autonomía de gestión. También se enumeraron a los principales integrantes, sus funciones, atribuciones y legislaciones.

Se precisó que uno de los requisitos más importantes para la plena realización de las funciones de la CNDH es la autonomía la cual ha sido discutida en diversos

¹⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1 Constitucional, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, pág.1, consultada el 28 de julio de 2013.

¹⁴⁴ Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, disponible en línea en <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/DERECHO%20DE%20LOS%20TRATADOS%201969.pdf>, firmado por México el 23 de mayo de 1969, se publicó su promulgación en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1975, artículos 26 y 27, p. 9, consultado el 28 de julio de 2013.

momentos por la cercanía del *Ombudsman* al gobierno mexicano. Ya que si bien se puede entender la empresa conjunta de esfuerzos para lograr una mejor promoción de los derechos humanos, la cercanía del discurso provoca la sospecha no sólo de actores a favor de los derechos humanos en México sino a nivel internacional como es el caso de *Human Right Watch* que describe la poca actividad en relación a la promoción y defensa de los derechos humanos a pesar de los recursos económicos tan bastos con que cuenta este organismo.

Las atribuciones de la CNDH se vieron aumentadas con la importante labor que le fue encomendada mediante la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011. La traslación de la función investigadora antes conferida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación es una labor que implica el máximo esfuerzo e imparcialidad para llegar a recomendaciones concluyentes pero sobre todo para hacerlas cumplir, aunque parece tarea difícil si se toma en cuenta que las recomendaciones de la CNDH no son vinculantes.

Asimismo y a pesar de que las quejas, denuncias, resoluciones y recomendaciones formuladas por la CNDH no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, la atracción de la investigación por el mismo organismo o por haber sido promovida por alguno de los legitimados para ello, abre una investigación que será llevada por la Comisión pero que en un momento dado se puede judicializar lo que significa que los señalados como víctimas se encuentran ya sujetos a las leyes internas y no podrán solicitar la intervención de ningún organismo internacional.

Capítulo 4. La Facultad de Investigación de la CNDH

SUMARIO: 4.1 Introducción. 4.2 Origen. 4.3 Naturaleza. 4.4 Características. 4.5 Alcances. 4.6 Recapitulación.

4.1 Introducción

La facultad Investigadora CNDH, desde su nacimiento, se encontraba conferida a la SCJN esto permitió que este máximo tribunal se pronunciara mediante diversas tesis, jurisprudencias y un acuerdo plenario lo que generó que las investigaciones se fueran perfeccionando en la medida en que los requisitos para su actuación quedaban más claros.

La facultad a cargo de la SCJN estuvo mucho tiempo inactiva pero asuntos como Acteal, Guardería ABC y Atenco fueron noticia nacional. En diversas ocasiones la SCJN solicitó que esta facultad se separara de su conocimiento ya que argumentó no ser Ministerio Público a más de que el resultado de sus investigaciones resultaban sólo en opiniones autorizadas sin vinculación para los señalados como responsables lo que producía una mala imagen de ese Tribunal ante la opinión pública.

Fue en 2011 mediante las reformas constitucionales en materia de derechos humanos que finalmente la facultad investigadora de la SCJN se trasladó a las funciones de la CNDH. El mismo Jorge Carpizo antes de la traslación de la función se preguntaba mediante un artículo editorial “¿Es acertada la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos?”

El estudio de esta facultad indagatoria debe observarse desde sus orígenes dada la trascendencia del Tribunal al que perteneció, a los casos que se han resuelto y a los antecedentes jurisprudenciales a más del relativo poco tiempo que

ha transcurrido desde esta traslación lo que significa pocos estudios profundos a cerca de esta función en la CNDH.

4.2 Origen

A cerca de la facultad de investigación existen dos teorías relevantes en relación a su origen. Formalmente ésta apareció por primera vez en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, aunque en los debates de aquella época no existe mayor justificación de su nacimiento lo que ha permitido las especulaciones de sus raíces y razones.

Una de estas razones se encuentra plasmada en las memorias de Rafael de Zayas Enríquez en la serie jueces ejemplares de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁴⁵. A él se le atribuye como un antecedente directo de la facultad de investigación que se estableciera en el artículo 97 de la Constitución de 1917 como una respuesta a la precariedad de los medios de control judicial hasta entonces existentes en relación al respeto a las garantías individuales.

Según memorias de Rafael de Zayas se enmarca a hechos violatorios de derechos humanos ocurridos en el siglo XIX en el Puerto de Veracruz como el antecedente de la facultad de investigación de la Suprema Corte.

Entre los años de 1877 hasta 1879 se conspiraba en muchas partes del país en contra de Porfirio Díaz y a favor del regreso de Sebastián Lerdo de Tejada.¹⁴⁶ Uno de los objetivos principales de los conspiradores era apoderarse de la Plaza de Veracruz y de Ulúa. Por lo que el presidente Porfirio Díaz espiaba agudamente a los conspiradores solicitando a Luis Mier y Terán Gobernador de

¹⁴⁵ Serie Jueces ejemplares publicada por la Suprema Corte de Justicia en agosto de 2010 <http://www.sitios.scjn.gob.mx/instituto/sites/default/files/documentos/Serie%20Jueces%20ejemplares%203%20ZAYAS%20ENRIQUEZ.pdf>

¹⁴⁶ *Ibíd.*, p. 51.

Veracruz para que estuviese alerta.

El 24 de junio, procedente de Alvarado, llegó a Veracruz el piloto del puerto Jacinto Carmona con la noticia de que se había sublevado el vapor de guerra Libertad el cual estaba en la estación de Tlacotalpan.¹⁴⁷ Enseguida Terán mandó detener a Carmona poniéndolo incomunicado en la cárcel de la ciudad. Zayas narra que en su carácter de Juez de Distrito y por el testimonio del señor José M. Pérez Milicua, Comandante Principal del Departamento de Marina del Atlántico, supo que aquel día 24, después de las cinco de la tarde, Terán solicitó más información acerca del vapor de guerra “Libertad” porque con anterioridad otro vapor de guerra el “Independencia” había marchado en su relevo. En esa ocasión, al parecer Pérez hizo ver a Terán que si el “Libertad” no llegaba al puerto era probablemente debido a que la barra se encontraba obstruida, pero Terán sabía que algo había ocurrido. En realidad la tripulación del “Libertad” se había sublevado. El vapor había bajado de Tlacotalpan hacia las tres de la mañana y salido fuera de la barra al amanecer, pero la suerte del “Independencia” se ignoraba.

Rafael de Zayas Enríquez asegura que si bien había una conspiración fraguada, lo que sucedió después fue un fraude de Terán pues al realizar la averiguación de los hechos, ordenada por la Suprema Corte, se dio cuenta de que si bien la aprehensión de los sospechosos había sido instruida por oficio del Ministerio de Gobernación y Justicia, a los alrededor de 12 hombres que habían sido aprehendidos en aquella ocasión por orden directa de Terán se le había exhortado a remitirlos a la Ciudad de México.

El ruido de las descargas despertó casi a todos los vecinos del puerto quienes en sus casas inmediatamente se preguntaron a cerca de lo sucedido. Todo había sido preparado por Terán quien al parecer pronto encontraría la

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 57.

manera de aparentar su inocencia.¹⁴⁸

Rafael de Zayas expone que los presuntos conspiradores no fueron entregados a la Comandancia Militar. La presencia de Zayas en el Cuartel causó gran asombro. Zayas se dirigió a una mesa donde había pequeños montones de objetos como relojes, anillos, carteras y cada montón tenía una etiqueta con el nombre de la persona a la que pertenecía. Eran nueve. ¿Cuántos quedan? Preguntó, quedaban tres hombres por fusilar. Eran Luis Galinié, Ricardo Suárez y Jacinto Carmona, quienes enseguida quedaron bajo protección y amparo del Juez de Distrito.¹⁴⁹ Una vez que los cuerpos de las víctimas habían sido enterrados en el cementerio le entregó un telegrama a Rafael de Zayas Enríquez explicándole que sólo obedecía órdenes superiores. El telegrama constaba de tres palabras, además de las dos de la firma: “Mátalos en caliente. Porfirio Díaz”

La averiguación dio inicio casi enseguida por orden de la Suprema Corte de Justicia, cuya intervención se debió a la denuncia de los hechos presentada por el Juez de Distrito Rafael de Zayas Enriquez en la que expuso que en Veracruz no había garantías de ninguna especie, que se estaban obedeciendo ciegamente las órdenes del Gobernador del Estado quien había invadido la esfera de la Federación aprehendiendo, condenando y ejecutando a los ciudadanos por delitos cuyo conocimiento competían al Juzgado a su cargo.¹⁵⁰

Fue entonces que el primero de julio de 1879 el Fiscal de la Suprema Corte José Eligio Muñoz presentó ante ésta el pedimento de intervención debido a la gravedad de los hechos ocurridos en Veracruz y dirigió escrito al pleno de la propia corte con propuestas concretas.¹⁵¹ El fiscal consideró que dichos hechos pudieran ser “escandalosamente atentatorios a las libertades públicas y a las

¹⁴⁸ *Ibíd*em, p.59.

¹⁴⁹ *Ibíd*em, p. 63.

¹⁵⁰ *Ibíd*em, p.66.

¹⁵¹ Carpizo, Jorge, “Nuevas reflexiones sobre la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia a 33 años de distancia”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 13, julio-diciembre de 2005, p. 13.

garantías individuales, que ni están suspensas constitucionalmente, ni pueden en tiempo y manera alguna suspenderse, por ser concernientes a la vida del hombre, que nuestra Constitución consagra como inviolable”.¹⁵² En consecuencia afirmó que la Suprema Corte, en su papel de salvaguardia de las libertades públicas y de las instituciones políticas, debía ordenar al juez de Distrito del Estado de Veracruz que realizara una averiguación sumaria acerca de los hechos acontecidos del 23 al 25 de junio, que concluida esa investigación el juez de Distrito debía remitirla a la Suprema Corte para que ésta decidiera lo que correspondiera.

El Pleno de la Suprema Corte aprobó las dos proposiciones contenidas en el escrito del fiscal y ordenó al Juez de Distrito de Veracruz que efectuase esa averiguación. Al día siguiente, 2 de julio, excitó al Ejecutivo federal para que dictara las medidas conducentes con la finalidad de que el juzgado federal de Veracruz tuviera las libertades necesarias para cumplir con las instrucciones recibidas. La Suprema Corte afirmó que se basaba en el artículo 17 de la ley fundamental –que señalaba que los tribunales deben estar siempre expeditos para administrar justicia- para ordenar la investigación de la cual se daría conocimiento al gran jurado nacional para que se procediese de acuerdo con la justicia contra el gobernador de Veracruz.¹⁵³

Protasio Tagle, ministro de Justicia e Instrucción Pública, contestó que la Suprema Corte no tenía facultad para dirigirle excitativas al Ejecutivo, pero en vista de los sentimientos humanitarios que la inspiraban, el presidente de la república ordenaba la separación del comandante de la plaza de Veracruz.

La Suprema Corte contestó a Tagle que con su excitativa al Ejecutivo federal y sus órdenes para la realización de la investigación, estaba cumpliendo con su obligación de proteger las garantías individuales y que la justicia se administrase pronta y cumplidamente; así como que los jueces tuvieran los

¹⁵² *Ídem.*

¹⁵³ *Ibidem*, p. 14.

auxilios necesarios para el ejercicio expedito de sus funciones.¹⁵⁴

La Comisión Permanente del Congreso de la Unión aprobó que la comunicación de la Suprema Corte de respecto a la averiguación efectuada por el mencionado juez de Distrito sobre los sucesos de Veracruz, pasara a la segunda sección del gran jurado, pero el gran jurado nacional se declaró incompetente para juzgar al gobernador de Veracruz, Luis Mier y Terán. No obstante, contradictoriamente, lo declaró inocente de las aprehensiones de las nueve personas a las que este caso se refiere; por último, ordenó se enviara todo el expediente al ministro de Guerra y Marina para que consignara el asunto al juez competente, situación que jamás ocurrió.¹⁵⁵

Por otra parte, en la exposición de motivos al proyecto de Constitución de 1917 que el propio Carranza leyó en la sesión inaugural del Congreso Constituyente hay una alusión a esta novedad constitucional, sin que se explique la naturaleza de la misma ni sus objetivos.

Exposición de motivos:

El poder Legislativo tiene, incuestionablemente, el derecho y deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del Gobierno, a fin de llenar debidamente su cometido, tomando todas las medidas que juzgue convenientes para normalizar la acción de aquél, pero cuando la investigación no debe ser meramente informativa, para juzgar la necesidad e improcedencia de una medida legislativa, sino que afecta a un carácter meramente judicial, la reforma faculta tanto a las Cámaras como al mismo Poder Ejecutivo, para excitar a la Suprema Corte a que comisione a uno o algunos de sus miembros, o a un magistrado de Circuito, o a un Juez de Distrito, o a una comisión nombrada por ella, para abrir la averiguación correspondiente: únicamente para esclarecer el hecho que se desea conocer; cosa que indiscutiblemente no podrían hacer los miembros del congreso, los que de ordinario tenían que conformarse con los informes que quisieran rendirles las autoridades inferiores.¹⁵⁶

¹⁵⁴ *Ídem.*

¹⁵⁵ Valencia, Valladolid, Félix, "Antecedentes, génesis, alcance y consecuencias del párrafo tercero del artículo 97 constitucional", México, tesis profesional, 1954, p. 126.

¹⁵⁶ Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, México, Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, t. I, p. 395.

Como se lee de esta exposición uno de los objetivos era hacer una revisión de la conducta presuntamente delictiva llevada a cabo por algún miembro del gobierno por lo que, al tratarse de tan importante tarea, se “excitaba” a la Suprema Corte para que realizara una profunda investigación y así lograr el esclarecimiento del acto bajo sospecha.

Por tanto fue a la Suprema Corte a quien se le atribuyó dicha tarea mediante el artículo 97 de la Constitución Política de 1917 antes de las 532 reformas que hasta el 9 febrero de 2012¹⁵⁷ se han realizado, en ese numeral en el párrafo tercero originalmente se establecía:

Art. 97.- ...Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito supernumerarios que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios a fin de obtener que la Administración de Justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o Magistrado Federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público o algún otro delito castigado por la ley federal...¹⁵⁸

La otra razón del origen de la facultad indagatoria la expone Pablo Enrique Reyes Reyes quien en 2003 a través de su artículo “La Facultad Indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: una revisión” sostiene que diverge del origen histórico político de esta facultad y expone lo siguiente:

1.- Los hechos en los que se ve involucrado el entonces Juez de Distrito “un

¹⁵⁷Cámara de Diputados, disponible en línea en http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/doclegis/cuaderno_constitucion.pdf, consultado el 15 de enero de 2012.

¹⁵⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, versión original <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>, consultada el 15 de octubre de 2012.

señor de apellido Zayas” dice Reyes Reyes, si bien son graves, en esa época eran comunes y frecuentes; así que la excepcionalidad que ahora se le atribuye no era tanta, y tampoco se puede pensar como un hecho aislado.¹⁵⁹

2.- Venustiano Carranza en ese entonces tenía apenas 20 años (nació en 1859) y su familia formaba parte del *status quo* porfirista, encontrándose completamente ajeno a tales hechos. Agrega que probablemente ni siquiera se haya enterado de este acontecimiento en particular, ya que en aquel momento se encontraba en pleno ascenso político en su entidad natal, lo anterior aunado a la escasa propagación de información de este tipo y a las difíciles vías de comunicación en esa época.¹⁶⁰

3.- No debemos extrapolar los principios y ventajas del juicio de amparo a otros ámbitos; la intervención oficiosa de un juez de distrito cuando se encuentran en peligro las garantías de libertad o de integridad física, siempre se ha privilegiado en las diversas leyes de amparo que han estado vigentes.¹⁶¹

Según este investigador el origen del párrafo examinado del artículo 97 constitucional se encuentra en la Convención para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales (Convención de la Haya de 1907) que el Senado de la República ratificó el 26 de noviembre de 1900 y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 1901. En el cual para la resolución pacífica de las disputas internacionales se hacen mención, entre otros aspectos, a buenos oficios, mediación, comisiones de investigación y arbitraje internacional. Para Reyes y Reyes, a pesar de que las comisiones internacionales de investigación contienen disposiciones diversas de la facultad de investigación de la Suprema Corte, también encuentra semejanzas entre ellas.

¹⁵⁹ Reyes Reyes, Pablo Enrique, “La Facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: una revisión”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, 2003, Número 8, Enero-Junio, p. 2, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/CuestionesConstitucionales/numero/8/ard/ard5.htm>, consultado el 24 de noviembre de 2013.

¹⁶⁰ *Ídem.*

¹⁶¹ *Ídem.*

Sin embargo, de la lectura de La Convención de la Haya de 1907 para la resolución pacífica de controversias internacionales se muestran diferencias importantes, entre las que destacan:

a) El objetivo principal de la investigación de hechos ocurridos entre naciones es mantener la paz general mediante la intervención de un tribunal arbitral que deberá ser aceptado por las partes involucradas.¹⁶²

b) El procedimiento se realizará a través de arreglos amistosos con la finalidad de reconciliar las pretensiones opuestas.¹⁶³

c) Es establece la no intervención en caso de interrumpir, retardar u obstaculizar la movilización o medidas preparatorias de guerra.¹⁶⁴

d) Las comisiones internacionales de investigación se constituyen por convenio especial entre las partes en controversia.¹⁶⁵

e) Existe la posibilidad de que alguna de los que intervienen se sienta vulnerados soberanamente o incluso en cuestiones de seguridad como si se tratara de una intervención consensuada que terminó siendo incómoda.¹⁶⁶

f) Las actas y documentos de la investigación no se publican sino en virtud de una decisión de la Comisión, tomada con el consentimiento de las partes; y,¹⁶⁷

g) Las partes están en libertad de decidir qué hacer ante el resultado de la

¹⁶² Convención de 1907 para la resolución pacífica de controversias internacionales disponible en línea en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/JurInt/PA2.pdf>, consultado el 22 de noviembre de 2013, p.20.

¹⁶³ *Ídem.*

¹⁶⁴ Convención de 1907, *op.cit.*, nota 138, p.21.

¹⁶⁵ *Ídem.*

¹⁶⁶ Convención de 1907, *op.cit.*, nota 138, p.25.

¹⁶⁷ *Ibidem*, p. 26.

investigación.¹⁶⁸

En 2003, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció:

El acontecimiento que puede considerarse como el más remoto antecedente de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuvo lugar el 24 de junio de 1879, cuando los marinos del barco Libertad se sublevaron en el puerto de Veracruz en contra del gobierno de la República y el gobernador de Veracruz, Mier y Terán, ordenó su detención y fusilamiento, sin previo enjuiciamiento.¹⁶⁹

La facultad de investigación ha estado sujeta a diversas reformas constitucionales: 6 de diciembre de 1977, 10 de agosto de 1987, 31 de diciembre de 1994 y 13 de noviembre de 2007. Las modificaciones fueron relativas al ámbito de competencia de la investigación.

La reforma constitucional del 10 de junio de 2011 retiró la facultad de investigación de la SCJN y la atribuyó a la CNDH. En esa fecha se publicó el decreto mediante el cual se modificó la denominación del capítulo I del Título Primero y se anunció la reforma de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Lo anterior en atención a la iniciativa de reforma integral en materia de derechos humanos aprobada por la Cámara de origen el 7 de abril de 2010 y aprobada por la Cámara revisora en lo general con 362 votos y en lo particular con reserva de los artículos 1, 11, 29, 33, 97 y 102 para regresar al órgano revisor con 362 votos a favor, 11 en contra, y una abstención.¹⁷⁰

¹⁶⁸ *Ídem.*

¹⁶⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los Casos de León y Aguas Blancas*, 2a., ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003, pp.9-11.

¹⁷⁰ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/117_DOF_10jun11.pdf

Doctrinarios como Jorge Carpizo concluyen que es probable que el argumento más importante para que la Corte solicitara que se le separa de esta facultad de investigación es que los casos que habían investigado pusieron en duda la honorabilidad de la misma Corte, ya que no contaban con un marco jurídico para su actuación y como resultado se expedía un informe sin consecuencias jurídicas lo que generó controversias entre la sociedad mexicana.¹⁷¹

4.3 Naturaleza

La naturaleza de la investigación debe ser entendida desde su creación, es decir desde sus orígenes, por lo tanto es menester recordar que la SCJN fue quien en principio conoció de esta investigación por lo que en las opiniones de los teóricos se refieren a la facultad de investigación de la SCJN pero que a partir del año 2011 se encuentra conferida a la CNDH.

Para Antonio Carrillo Flores, esta facultad investigadora ahora conferida a la CNDH no es de carácter jurisdiccional en sentido estricto, “sino gubernativa de orden superior” y que por el desarrollo del país, esta atribución debe llegar a ser “instrumento muy importante para vigorizar la vigencia de las normas que garantizan el respeto a las libertades y derechos fundamentales del individuo”.¹⁷²

Ulises Schmill afirma que el procedimiento de la facultad investigadora es de carácter represivo, pero no explica qué entiende por esta expresión y el fundamento de su afirmación.¹⁷³

¹⁷¹ Carpizo, Jorge, *¿Es acertada la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos?*, pp. 319-320 disponible en línea <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/13.pdf>, consultada el 24 de mayo de 2012.

¹⁷² Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte en las reformas sociales de México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, 1964, t. XIV, núm. 55, pp. 644- 645.

¹⁷³ Schmill Ordóñez, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Librería de Manuel Porrúa, 1971, p. 312.

Según Olea y Leyva, naturaleza de esta indagación responde al principio de la colaboración de poderes y aunque no se solicite a la Suprema Corte (ahora a la CNDH), no se desvirtúa el principio, porque ésta es de poderes, no de personas. Asimismo agregó que la investigación de la (entonces facultada) corte no redundaba en una sentencia, ya que ese tribunal no tiene en los supuestos de ese párrafo, facultad decisoria, sino sólo “poder de documentación”, sin atribución alguna de coerción o ejecución.¹⁷⁴

Héctor Fix Zamudio considera que la naturaleza de la indagación se trata de un simple procedimiento que debe versar sobre violaciones de carácter constitucional y no de simple legalidad.¹⁷⁵ Por otra parte, para Octavio Hernández constituye un proceso. Para el primer tratadista mencionado esta función de la corte no es jurisdiccional, porque no actúa como juez, sino como “órgano instructor”, ya que su labor sólo es de “investigación” y formulación de un dictamen.¹⁷⁶

El ministro Fernando De la Fuente afirmó que esta competencia de la Suprema Corte responde a una función:

De higiene, de publicidad, de aire libre, de ozono; que no quede dentro del sombrero del prestidigitador los trucos ni tras la cortina los garrotes, las presiones morales y económicas; que los actos de las autoridades creados por las leyes electorales, locales o generales, no permanezcan en el misterio, en la penumbra, sino que se exhiban esos actos en el ágora, pues la publicidad es el mejor medio correctivo de las inmoralidades oficiales de todo género.¹⁷⁷

En la opinión de Lucio Cabrera, esta atribución se mantiene como una

¹⁷⁴ Olea y Leyva, Teófilo, El amparo y el desamparo. Ensayo de interpretación del párrafo III del artículo 97 constitucional”, Problemas jurídicos y sociales de México, México, Jus, 1955, pp. 188-189.

¹⁷⁵ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 142, p. 22.

¹⁷⁶ *Ídem.*

¹⁷⁷ Machorro Narváez, Paulino, “Líneas preliminares”, el artículo 97 constitucional y la democracia, una discusión histórica en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, México, Jus, 1947, p. 10 en Carpizo, McGregor Jorge, “La Función de Investigación de Suprema Corte de Justicia”.

reserva histórica por si llega el caso de una emergencia en el país, de un verdadero colapso nacional que sea de gran importancia la utilización de esta facultad investigadora de la corte.¹⁷⁸

Para el constitucionalista Elisur Arteaga Nava, significa que se faculta para ordenar investigaciones a quienes generalmente no saben hacerlas, y las realizan en casos “groseros y brutales”, en los cuales resulta evidente la existencia de la violación, se investiga lo obvio, y en el fondo no es una investigación policíaca, “sino algo de naturaleza indefinida, indeterminada y, en el mejor de los casos, especial”.¹⁷⁹

Asimismo Arteaga Nava agrega y asegura que esa investigación no puede declarar quiénes son los responsables de las violaciones, ya que la conclusión no es una sentencia, sino una opinión autorizada con peso moral especial.¹⁸⁰

Para Jorge Carpizo McGregor la naturaleza de la facultad de investigación es:

...una de las garantías constitucionales que integran el contenido de la justicia constitucional mexicana que no implica naturaleza jurisdiccional, debido a que sólo es función de investigación, en la cual no se tiene ninguna atribución de decisión. El expediente que forma la corte es de “documentación”, es un informe, no una sentencia.¹⁸¹

La naturaleza de la facultad de investigación sin duda es de carácter documental para concluir en una opinión autorizada acerca de la existencia o no de violaciones graves a los derechos humanos. La CNDH como el máximo organismo no jurisdiccional de protección a los derechos humanos se encuentra capacitado para reconocer violaciones graves a derechos humanos; sin embargo, el peso político y autonomía de la SCJN no es comparable con la situación de la

¹⁷⁸ Cabrera Lucio, *El Poder Judicial federal mexicano y el constituyente de 1917*, México, UNAM, 1968, p. 132.

¹⁷⁹ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 142, p. 23.

¹⁸⁰ Arteaga Nava, Elisur, “La función investigadora de la Corte”, *Alegatos*, México, UAM, Unidad Azcapotzalco, Departamento de Derecho, 1996, núm. 34, pp. 536-537.

¹⁸¹ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 142, p. 24.

CNDH que se ha visto envuelta en situaciones que ponen en duda su imparcialidad y autonomía.

4.4 Características de la facultad investigadora de la CNDH

Esta garantía constitucional de naturaleza no-jurisdiccional constituye una reserva jurídica que tiene como finalidad el restablecimiento de derechos humanos violados en forma colectiva, de manera grave y con la amenaza de que la impunidad prevalezca para los presuntos responsables.

Ejemplos emblemáticos como la Masacre de Acteal, Guardería ABC y recientemente el Caso Ayotzinapa han sido sólo algunos de los hechos investigados con resultados desastrosos en los que sólo los actores materiales pero no intelectuales han estado detenidos o llevado algún proceso judicial. Esto después de atender a las recomendaciones no vinculantes de la Suprema Corte de Justicia en su momento o de la CNDH en relación al Caso Ayotzinapa.

La facultad investigadora de la CNDH es de observancia extraordinaria y limitada puede ser ejercida por dos motivos: la gravedad en la violación de los derechos humanos y cuando así la juzgue conveniente la propia Comisión, lo pidiere 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 según se desprende de la lectura del artículo 102 Constitucional, inciso B) última parte.

Las recomendaciones del Ombudsman, no tienen fuerza coercitiva, mucho menos material para obligar a su cumplimiento. En términos jurídicos, se dice que tales resoluciones no son vinculatorias y, por tanto, no pueden invalidar los actos de autoridad que intentan corregir o enmendar, los cuales únicamente pueden ser

resarcidos por la autoridad misma, partiendo del puntual seguimiento de la resolución dictada por el órgano defensor.¹⁸²

Desde 1987, se estableció que la o las violaciones a las “garantías individuales” debían ser “graves”, por lo que quien acciona la investigación deberá expresar la o las razones en las que fundamentan tal gravedad.

Hoy el calificativo de grave ha sido definido y precisado por la SCJN en su tesis P.LXXXV/96. Dicha tesis señala que las violaciones graves de garantías individuales las constituyen los:

Hechos generalizados consecuentes a un estado de cosas, acaecidos en una entidad o región determinadas, y su averiguación tiene lugar cuando ocurren acontecimientos que debiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades constituidas, con estricto apego al principio de legalidad, esos acontecimientos no se logran controlar por la actitud de la propia autoridad, produciéndose en consecuencia, violaciones a los derechos fundamentales de los individuos. Por ende, la grave violación de garantías individuales se presenta cuando la sociedad se encuentra en un estado de inseguridad material, social, política o jurídica a consecuencia de que:

- a) Las propias autoridades que deben proteger a la población que gobiernan, son las que producen o propician actos violentos, pretendiendo en tal forma obtener una respuesta disciplinada aunque aquéllos sean violatorios de los derechos de las personas y de las instituciones.
- b) Que frente a un desorden generalizado, las autoridades sean omisas, negligentes o impotentes para encauzar las relaciones pacíficas de la comunidad, o bien, que sean totalmente indiferentes en obtener el respeto a las garantías individuales.¹⁸³

La violación grave a un derecho humano no puede ser invocada por quien se

¹⁸² Lara Ponte, Rodolfo, *op. cit.*, nota 97, p. 190.

¹⁸³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, Novena época, tomo XXXIV, julio de 2011, disponible en <https://www.scjn.gob.mx/libreria/Novena2011Docs/julio.pdf>, consultada el 4 de marzo de 2012.

considere vulnerado, ya que si bien puede acudir a la CNDH a presentar quejas en contra de autoridades actoras en las violaciones de los derechos plasmados en la Constitución o en cualquier tratado internacional del que México sea parte, la facultad de investigación significa una investigación exhaustiva, detenida y con apoyo de todo el aparato del Organismo para exhibir la verdad de los hechos ante la sociedad, emitir recomendaciones a las autoridades responsables y provocar la reparación del daño a las víctimas, generalmente múltiples víctimas como indica la siguiente tesis.

En diciembre de 2007 en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta número XXVI, se publicó la tesis aislada P.XLVII/2007, en la que se expone FACULTAD DE INVESTIGACIÓN, PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LA SUPUESTA GRAVEDAD DE LA VIOLACIÓN DEBE TENERSE COMO PRESUPUESTO PARA SU PROCEDENCIA¹⁸⁴:

Si bien es cierto que anteriores criterios permitieron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación intervenir en asuntos sumamente relevantes en ejercicio de la facultad de investigación prevista en el artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también lo es que actualmente han dejado de ser útiles para atender los llamados de la sociedad de que, como Tribunal Constitucional, este órgano no se limite a investigar hechos y a descubrir responsables, sino que en ejercicio de dicho mecanismo no jurisdiccional defina y dé contenido a derechos humanos fundamentales, a fin de coadyuvar con las restantes instituciones encargadas de la tutela de tales derechos. Por tanto, este Tribunal en Pleno considera que la gravedad de la violación debe tenerse como presupuesto de la procedencia de la investigación, pues con ello se medirá la trascendencia social de la violación sea que recaiga sobre una o varias personas-cuando afecte la forma de vida de una comunidad- lo que permitirá establecer criterios y líneas de interpretación sobre temas fundamentales en el ámbito de los derechos humanos, así como directrices a las autoridades respecto

¹⁸⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en línea en <http://www2.scjn.gob.mx/fi1-2009/Documentos/Tesis/TESIS%20170751.pdf>, consultada el 4 de junio de 2011.

de la forma de actuar para respetar esos derechos, con base en las investigaciones que previamente puedan haber efectuado las autoridades correspondientes; lo que no podría lograrse si siguieran exigiéndose condiciones tan rígidas como la existencia de un desorden generalizado como presupuesto para el ejercicio de la facultad. Esto es para determinar la procedencia de la facultad de investigación, debe tomarse en cuenta si presumiblemente existió o no una violación de garantías –definiendo y dando contenido a las mismas en su caso- y, en el supuesto de que así sea, si ésta puede o no considerarse grave, en atención al impacto que tales hechos pudiesen haber tenido en la forma de vida de la comunidad.

La palabra discrecional significa “podrá” gramaticalmente significa “tener expedita la facultad potencia de hacer una cosa”, lo que debe concluirse que según el texto el procedimiento indagatorio respectivo es potestativo para la Suprema Corte, incluso cuando exista petición de parte legítima; sin embargo, dicha competencia discrecional debe ser razonada en todos los casos.

En junio de 1999 se publicó en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta número IX, la tesis aislada P.XLVII/99 titulada FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, NO ESTÁ OBLIGADA A EXPONER LAS RAZONES QUE LA LLEVARON A DETERMINAR SU NO EJERCICIO¹⁸⁵:

El artículo 97 constitucional, párrafo segundo, establece que: “La Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrá nombrar a alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito o uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiera el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún Estado; únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de una garantía individual...” De la lectura del dispositivo mencionado se advierte que la facultad de

¹⁸⁵ Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en línea en <http://www2.scjn.gob.mx/fi-2009/Documentos/Tesis/TESIS%20193781.pdf>, consultada el 4 de junio de 2011.

investigación otorgada a la Suprema Corte, puede ser iniciada, bien sea de oficio, cuando así lo estime conveniente o cuando se lo pidiera alguna de las personas legitimadas para ello. También de los términos en que está redactado el referido precepto constitucional, se desprende que esta facultad no es obligatoria sino discrecional, por lo que si los Ministros, después de la valoración previa que respecto a la conveniencia de ejercer de oficio esa facultad, no juzgan pertinente hacerlo, no se encuentran obligados a exponer todos y cada uno de los razonamientos que los llevaron a tomar esa determinación, sino sólo en el caso de que juzguen conveniente realizar la alta función investigadora que les confiere el citado precepto constitucional o bien cuando habiendo formulado la solicitud respectiva alguna de las personas legitimadas para ello, la Suprema Corte estime innecesaria su participación en la investigación de algún hecho o hechos que puedan constituir una grave violación de alguna garantía individual.”

La discrecionalidad sigue latente ya que la Comisión o las autoridades que se encuentran autorizadas en la Carta Magna en el artículo 102 inciso B último párrafo serán las que determinen si en un hecho se violentaron gravemente derechos humanos para poder entrar a su estudio y activar mecanismo que no se utilizan normalmente, tal dictaminación no admite recurso alguno.

En 1995 la tesis número LXXIV resolvió que la solicitud de parte no se refiere a cualquier sujeto indeterminado, sino “exclusivamente” a las autoridades mencionadas en el párrafo en cuestión. En 2000 reiteró ese criterio: la solicitud no puede ser presentada por particulares ni por autoridades diferentes de las indicadas en el párrafo constitucional.(Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, 9ª. época, México, marzo de 2000, t. XI, pág. 34)

La CNDH, como sistema nacional no jurisdiccional de protección y defensa de los derechos humanos, tiene como finalidad, según la ley¹⁸⁶ que la rige en el artículo 4º, su defensa y promoción. A sus atribuciones, ya tan basta, se adicionó

¹⁸⁶ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponible en línea en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/conocenos/leyCNDH.pdf>, p. 2, consultada el 4 de enero de 2013.

la facultad investigadora que significa la intervención de un ente no gubernamental para realizar una indagación, determinar quienes han sido las víctimas, los responsables y emitir recomendaciones para resarcir los daños y perjuicios ocasionados por el Estado. Del resultado de la investigación resulta una opinión autorizada sin vinculación penal para las autoridades que se consideren responsables de violaciones graves.

La falta de vinculación de las recomendaciones permite que las instituciones públicas tengan la posibilidad de proteger a los empleados gubernamentales que han sido señalados como responsables por la CNDH, ya que ésta se encuentra impedida para obligar a que se cumplan dichas solicitudes.

Para muchos lo que se llamó “darle dientes a la CNDH” se encuentra plasmado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que refiere el artículo 102, inciso B). La última parte de éste establece que las recomendaciones aunque no sean vinculatorias deberán ser respondidas y que cuando las recomendaciones no sean aceptadas y cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstas deben fundar, motivar y hacer pública su negativa y podrán ser llamados para que comparezcan ante el órgano legislativo federal o estatal a efecto de explicar el motivo de su negación.

En el artículo 138 del Reglamento Interno de la CNDH relativo al “seguimiento de recomendaciones” se indica que “una vez agotadas las posibilidades reales de cumplimiento de una recomendación, podrá cerrarse el procedimiento mediante un acuerdo expreso dictado por el visitador general correspondiente”.¹⁸⁷

En el numeral 139 del mismo reglamento se indica que “la competencia de la CNDH consiste en dar seguimiento y verificar que se cumplan cabalmente las

¹⁸⁷ Reglamento interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponible en línea en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/conocenos/ReglamentoCNDH2013.pdf>, p.48, consultado el 02 de marzo de 2013.

recomendaciones”; sin embargo, de ninguna manera podrá surgir una nueva o segunda investigación.¹⁸⁸

4.5 Alcances

La intervención de la CNDH para accionar la facultad de investigación, ocurrió cuando el Estado fue incapaz de resolver demandas sociales de la manera adecuada lo que desató violencia y muerte, la presencia de la CNDH aconteció una vez que la violencia se había desbordado y la violación de los derechos humanos ya se había consumado.

La CNDH al concluir con su investigación emite recomendaciones que señalen a los responsables, se repare el daño y no se repitan acontecimientos que vulneren los derechos. El organismo no jurisdiccional realiza aquellos procedimientos que considera fueron omitidos por las autoridades estatales. Se procura remontar al momento de los hechos para poder establecer cuáles fueron las circunstancias de modo, tiempo y lugar para determinar quién o quiénes iniciaron con las conductas violatorias de derechos humanos y concluir exponiendo la responsabilidad, en su caso, de los sujetos que intervinieron de forma directa o indirecta.

Sin embargo, la CNDH en el primer caso de investigación de violaciones graves a los derechos humanos no logró garantizar la reparación del daño moral causado a las víctimas, a pesar de las nuevas disposiciones constitucionales toda vez que en última instancia se solicita la presencia de los responsables ante el Senado para que expliquen la negativa de cumplimiento a la recomendación.

En los asuntos que han sido investigados, la responsabilidad ha recaído en

¹⁸⁸ *Ibíd.*, p. 49.

quienes ejecutan pero no en quienes ordenan. En el caso de criminalización de la protesta es absurdo pensar que ante una recomendación el superior jerárquico aplique una sanción a un elemento que actuó bajo sus órdenes o ese mismo superior se aplique una sanción a sí mismo.

Al dejar las recomendaciones a consideración de quién las recibe es una segunda violación de los derechos humanos en contra de las víctimas. La discrecionalidad con la que actúa el Estado ante las recomendaciones lo convierte en juez y parte de la investigación ya que es éste quien finalmente determina la responsabilidad penal o administrativa de los señalados como responsables por la CNDH. En las recomendaciones se exponen claramente las violaciones, se indican los ordenamientos internos vulnerados y los tratados internacionales afectados, pero esto no es una verdadera garantía de reparación a la víctima.

En las investigaciones que realizó la entonces facultada SCJN, muchos de los responsables fueron suspendidos temporalmente de sus labores y reingresados meses después cuando los medios de comunicación masiva habían dejado de hablar del caso, otros más fueron definitivamente retirados de sus funciones; sin embargo, hoy se encuentran nuevamente en instituciones públicas en cargos de primer nivel como el actual Secretario de Educación Público Emilio Chuayffet Chemor, quien fue señalado por acción u omisión en la masacre en Acteal cuando era Secretario de Gobierno.

En relación a la reparación del daño la SCJN, establece que:

La reparación del daño tiene como fin revertir, en la medida de lo posible, los efectos de una violación a un derecho y/o, en su defecto, asegurar que se tomen las medidas necesarias para aminorar los resultados de dicha violación. En ciertos casos, la reparación del daño también tiene como fin evitar que se repitan los hechos o situaciones que generaron la violación de derechos. La reparación del daño queda a cargo del sujeto que cometió la violación y/o de aquel que, según el derecho debe responder ante ella. Esta obligación deriva de una resolución de órgano competente que declara la violación del derecho y por

tanto la generación de un daño.

De esta definición se destaca la “obligación” que derive de una resolución de órgano competente el cual declare la violación del derecho, la CNDH exhibe la violación y señala los responsables pero no dicta resoluciones por no ser un órgano competente para ello por lo que en sí misma no resarce el daño a la víctima.

4.6 Recapitulación

La facultad de investigación no tiene un origen definido y fue hasta el 2006 cuando inició en la búsqueda de la verdad a través de procedimientos de investigación que permitieron determinar las responsabilidades. Sin duda los medios masivos de comunicación han logrado visibilizar o invisibilizar los acontecimientos y en la medida en que se deja de “informar” sobre un hecho se escapa de la mente de la población aunque no de la víctima.

La investigación de violaciones graves a derechos humanos ha demostrado ser efectiva en cuanto a los procedimientos aplicados, las técnicas de investigación han sido suficientes y bastas para determinar la responsabilidad; en un primer momento la víctima recibe toda atención lo que en su mente significa ser escuchado lo que no se hizo antes de forma efectiva; sin embargo, al término de la investigación con todos los elementos legales para responsabilizar, la víctima es nuevamente vulnerada cuando los responsables no resarcan el daño ni obtienen sanciones penales o administrativas reales.

Por lo anterior considero a esta indagación como de naturaleza documental porque se encarga de recolectar información, la exhibe, recomienda, realiza un seguimiento de las recomendaciones pero en ningún momento puede sancionar. La importancia de este capítulo se destaca en el caso Ayotzinapa donde a la fecha se han emitido recomendaciones y los resultados han sido poco menos que nulos.

Capítulo 5. La facultad de investigación y El Caso Ayotzinapa

SUMARIO. 5.1 Introducción. 5.2 Contexto histórico social de Ayotzinapa. 5.3 Comisión Investigadora. 5.4 Protocolo de Investigación. 5.5 Recomendaciones. 5.6 Recapitulación.

5.1 Introducción

En el presente capítulo presento a Ayotzinapa desde un contexto social e histórico que desconocía y que presento al lector por considera que ayuda a entender ¿Por qué los estudiantes de Ayotzinapa?

5.2 Contexto histórico social de Ayotzinapa

Ayotzinapa, se ubica al sur de la ciudad de Tixtla de Guerrero, junto a la Carretera Federal 93, en el año 2010 contaban con una población 84 habitantes, 42 mujeres y 42 hombres.¹⁸⁹

En Ayotzinapa se encuentra la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos”, situada en el kilómetro 14 de la carretera Chilpancingo-Chilapa, en el municipio de Tixtla Guerrero. La referida escuela empezó a funcionar en los diferentes barrios de Tixtla en el año de 1926. La primera piedra se colocó el 30 de marzo de 1933 por el Profesor Rodolfo A. Bonilla y quién concluyó dicha obra fue el Profesor Raúl Isidro Burgos empezando a funcionar como secundaria, normal e internado mixto.¹⁹⁰

¹⁸⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, disponible en línea en http://operativos.inegi.org.mx/sistemas/iter/entidad_indicador.aspx?ev=5, consultada el 2 de marzo de 2012.

¹⁹⁰ Página de la Escuela Normal Rural Isidro Burgos, ubicada en la localidad de Ayotzinapa, Guerrero, disponible en línea en <http://ayotzinapa.260mb.com/institucion/fundacion.html>, consultada el 4 de febrero de 2012.

Actualmente la Escuela Normal Rural Isidro Burgos o Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, es una institución educativa de nivel superior que ofrece formación para profesores de educación primaria. Según un diagnóstico realizado por la Secretaría de Educación del Estado de Guerrero, en Ayotzinapa había 532 estudiantes, 39 profesores y 6 trabajadores de apoyo técnico. Los estudiantes son principalmente hijos de familias pobres de La Montaña, la Costa Chica y el centro del Estado de Guerrero, zonas donde se encuentran algunas de las localidades con más bajos índices de desarrollo humano en México y con una elevada tasa de analfabetismo.

Las normales rurales estaban basadas en la idea de llevar la educación al pueblo, idea que con José Vasconcelos se materializó en las misiones culturales.

La política educativa del México posrevolucionario perseveró en masificar la educación, y uno de los puntos centrales era la formación de profesores, pues en México no había los suficientes recursos humanos para el proyecto. De esta manera, las normales rurales como la de Ayotzinapa nacieron alineadas con la concepción de la educación como un derecho popular.¹⁹¹

Salvo durante el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas del Río, las normales rurales han enfrentado graves dificultades para su supervivencia. Al inicio, porque el gobierno federal no tenía recursos para sostener financieramente a las escuelas normales regionales. Después del cardenismo, porque la hostilidad contra estas instituciones por parte de los gobiernos federales y estatales ha ido en aumento. Durante el periodo de Cárdenas, las normales rurales incorporaron la idea de la educación socialista en su currículum académico, que aún sostiene la de Ayotzinapa.

¹⁹¹Centro de derechos humanos de la montaña Tlachinollan, publicado el 6 de febrero de 2012, artículo "Ayotzinapa: una educación desde el corazón del pueblo", disponible en línea en <http://www.tlachinollan.org/component/content/article/298-opinion/1915-ayotzinapa-una-educacion-desde-el-corazon-del-pueblo.html?lang=>, consultado el 24 de marzo de 2013.

La Normal Rural de Ayotzinapa ha estado en constante tensión con el gobierno mexicano. El 2 de abril de 1941 el gobierno de Manuel Ávila Camacho divulgó que los estudiantes normalistas habían agraviado a la bandera nacional, al sustituirla por una bandera rojinegra de la huelga estudiantil. Varios estudiantes fueron apresados bajo cargos de sedición, asociación delictuosa, delitos contra la autoridad y ultrajes a la bandera nacional. Las autoridades escolares fueron cesadas, se suprimió el consejo técnico y el proyecto educativo fue reformado, separando la formación agropecuaria de la educación normal.¹⁹²

En las aulas de Ayotzinapa se formaron Genaro Vázquez Rojas, Othón Salazar y Lucio Cabañas Barrientos, este último quien fue líder estudiantil y Secretario General de la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México (FESCSM), la organización estudiantil más antigua de este país, con una tendencia política de izquierda marxista. En 1962 participó con Genaro Vázquez en el Movimiento Revolucionario del Magisterio (MRM) encabezado por Othón Salazar, disidente del sindicalismo oficialista y en la Asociación Cívica Guerrerense (ACG) que provocó la caída de Raúl Caballero Aburto¹⁹³, gobernador de Guerrero, además tuvo contacto con el Movimiento de Liberación Nacional y el Partido Comunista. Asimismo, fundó el Partido de los Pobres y la Brigada Campesina de Ajusticiamiento, mediante los cuales trató de consolidar formas organizativas que denomina “Comités de Autodefensa” o “Comités de Lucha”.

El 30 de mayo de 1974, secuestraron a Rubén Figueroa Figueroa, candidato a gobernador de Guerrero por el Partido Revolucionario Institucional. Cabañas fue asesinado el 2 de diciembre de 1974 en una emboscada que le

¹⁹² La jornada, política, edición del 18 de diciembre de 2011, artículo “Larga Historia de Agresiones a Normales Rurales”, escrita por Iván García Solís, disponible en línea <http://www.jornada.unam.mx/2011/12/18/politica/004a1pol>, consultada el 24 de enero de 2012.

¹⁹³ Enciclopedia Guerrero disponible en línea <http://www.encyclopediagro.org/index.php/indices/indice-cultura-general/113-asociacion-civica-guerrerense-acg>, consultado el 4 de enero de 2012.

tendió el ejército durante la llamada “guerra sucia” en México.¹⁹⁴

La actividad política de Genaro Vázquez Rojas se intensificó hacia el final de la década de 1950, como dirigente de la opositora Asociación Cívica Guerrerense. Dada su oposición al régimen, fue encarcelado en 1960 bajo los cargos de injurias y asociación delictuosa, y estuvo en la cárcel de Lecumberri hasta 1968. Después de su liberación, paso a la clandestinidad dirigiendo a la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria. Vázquez murió en lo que llaman un “extraño accidente”, “increíblemente limpio y nunca aclarado”¹⁹⁵

Como consecuencia, la normal rural de Ayotzinapa ha sido acusada de semillero de guerrilleros. Los estudiantes de la normal han seguido organizados, manteniendo viva a la FECSM. En 2007, el gobierno perredista de Carlos Zeferino Torreblanca Galindo en Guerrero intentó reformar la organización institucional, con el argumento de que no había fondos para seguir sosteniendo el internado de los estudiantes y que era necesaria la readecuación de la currícula. Los estudiantes se movilizaron, realizando bloqueos y manifestaciones en Chilpancingo de los Bravo, causando daños a la infraestructura y propiedad privada de los habitantes.¹⁹⁶ Luego de un largo conflicto entre los estudiantes y la Secretaría de Educación del Estado de Guerrero, ésta se desistió de realizar la totalidad de las reformas.

Cada año, los estudiantes se trasladan a Chilpancingo para solicitar, mediante manifestaciones, bloqueos viales, la atención de su pliego petitorio. Entre otras cosas, se pide la renovación de las instalaciones y la revisión del monto asignado a la dieta de los estudiantes internados que en 2011 es de 35

¹⁹⁴ Memoria política de México, Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C. disponible en línea en <http://www.memoriapoliticademexico.org/Biografias/CBL38.html>, consultada el 2 de febrero de 2012.

¹⁹⁵ Periódico Crónica.com.mx, artículo “La extraña muerte de Genaro Vázquez Rojas” publicado el 11 de febrero de 2013, por Carlos Ferreyra, disponible en línea en <http://www.cronica.com.mx/notas/2012/633571.html>, consultado el 12 de marzo de 2013.

¹⁹⁶ Periódico La Jornada, publicado el 9 de diciembre de 2007, artículo “La FECSM exige a Torreblanca resolver demandas de normalistas de Ayotzinapa”, por Sergio Ocampo Arista, disponible <http://www.jornada.unam.mx/2007/12/09/index.php?section=estados&article=032n1est>

pesos mexicanos. Con el propósito de ejercer su derecho a la libertad de expresión y a la información, estudiantes de la escuela normal rural “Raúl Isidro Burgos”, de Ayotzinapa, instalaron una estación de radio comunitaria en el plantel educativo que denominaron “Voces nuestras”¹⁹⁷

Este proyecto de comunicación se suma a las seis estaciones radiofónicas de este tipo que son operadas por colectivos y organizaciones sociales en las regiones de Costa Chica, Montaña y Centro de la entidad, sin autorización del gobierno federal. Pablo Juárez, integrante del comité estudiantil indicó que de esta manera ejercen su derecho a tener medios propios de comunicación, que no pretenden lucrar, sino “romper” con el cerco informativo “impuesto” por el gobierno estatal por medio de empresas de comunicación, que según ellos están al servicio del Estado.

El caso Ayotzinapa es la primera investigación que ha realizado la CNDH, la cual ha sido resuelta emitiendo recomendaciones a diversas autoridades del estado mexicano que se vieron involucradas de forma directa o indirecta en los hechos en los que perdieron la vida dos estudiantes.

Los hechos que generaron la intervención de la CNDH ocurrieron el día 12 de diciembre del 2011, fecha en que un grupo de estudiantes de la Escuela Normal y otros llegaron a Chilpancingo en Guerrero con la finalidad de manifestarse ante la negativa del Gobernador para recibirlos en audiencia.

Los manifestantes se congregaron en la autopista del Sol bloqueando ambos sentidos de la carretera expresando así su descontento con la gubernatura estatal. Al lugar llegaron, entre otros, policías federales, policías ministeriales adscritos a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero; así como el Director General de Gobernación perteneciente a la Secretaría General de

¹⁹⁷ Nota de Ezequiel Flores Contreras, publicada el 3 de febrero de 2012, en proceso.com.mx, disponible en línea en <http://www.proceso.com.mx/?p=297271>, consultado el 20 de enero de 2013.

Gobierno del estado quien exhortó a los manifestantes para que se retiraran del lugar.

Los estudiantes se negaron a abandonar el área de protesta y se lanzó una granada de gas lacrimógeno en contra del grupo, se inició el incendio en una gasolinera donde fueron sometidos los manifestantes y se hicieron disparos al aire. Los disparos de arma de fuego se prolongaron.

Después de un par de horas resultaron 3 muertos, 3 lesionados por proyectil de arma de fuego, 24 detenidos, así como daños a bienes muebles e inmuebles.¹⁹⁸

5.3 Comisión Investigadora para el caso Ayotzinapa

El 12 de diciembre de 2011 la CNDH emitió el comunicado de Prensa CGCP/309/11, mediante el cual hizo del conocimiento a la opinión pública que iniciaría “queja de oficio por la muerte de dos jóvenes ocurrida ese día en el estado de Guerrero”¹⁹⁹

El 14 de diciembre de 2011 la CNDH emitió segundo comunicado de Prensa CGCP/311/11 mediante el cual publicó las medidas cautelares que llevó a cabo a fin de “salvaguardar los derechos de las víctimas, familiares y testigos, así como para garantizar su acceso a la justicia por medio de una adecuada investigación”.²⁰⁰

¹⁹⁸ Página de la Comisión Nacional de derechos Humanos en línea <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/ViolacionesGraves/001.pdf> consultada el 4 de marzo de 2013.

¹⁹⁹ Comunicado de prensa emitido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CGCP/309/11 http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Comunicados/2011/COM_2011_309.pdf, consultado el 12 de abril de 2012.

²⁰⁰ Comunicado de prensa emitido por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Comunicados/2011/COM_2011_311.pdf, consultado el 12 de abril de 2012.

En este segundo comunicado se indicó que la CNDH, por instrucciones de su Presidente, Doctor Raúl Plascencia Villanueva, desde el primer momento resolvió abrir una queja de oficio y se dio a la tarea de ponerse en contacto con los familiares de las víctimas para ofrecerles apoyo y acompañamiento. Este comunicado omitió especificar quiénes integraron la Comisión Investigadora y qué tareas llevarían a cabo.

La CNDH presentó a la opinión pública su informe preliminar sobre la investigación iniciada por violaciones graves a los derechos humanos, en relación a los hechos suscitados el 12 de diciembre de 2011 en la Ciudad de Chilpancingo, Guerrero.

Por lo expuesto el 12 de diciembre de 2011 el Presidente de la CNDH inició la investigación de oficio formándose el expediente CNDH/1/2011/VG, las violaciones graves fueron: libertad de reunión, derecho a la vida, seguridad e integridad personal, legalidad, seguridad jurídica, libertad personal y trato digno, transgresiones a los derechos a la verdad y a la información, así como abuso de poder atribuidos a servidores públicos.²⁰¹

5.4 Protocolo de investigación

Los lineamientos de la investigación que se utilizaron no se indican de forma clara; sin embargo, de un análisis de los instrumentos y la metodología utilizada se arroja que emplearon las mismas herramientas para la resolución de quejas presentadas en forma ordinaria, es decir, solicitud de información, recolección de evidencias físicas e inmateriales entre otras las que se utilizaron para emitir las recomendaciones.

²⁰¹ Informe preliminar sobre la investigación por violaciones graves a los derechos humanos en relación a los hechos del 12 de diciembre de 2011, disponible en línea en http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/Informe_Gro_1.pdf, consultado el 20 de enero de 2013.

En los artículos 86, 89, 128, 132 y 136 del reglamento interno de la CNDH se establecen en forma general los lineamientos de investigación a que me refiero. Entre lo más destacado se indica que el proyecto de recomendación es elaborado por un Visitador y debe ser aprobado por el Presidente de la CNDH quien no tiene la obligación de contar con título profesional de Licenciado en Derecho.

Existe el Acuerdo General Plenario número 16/2007 de la SCJN, en el que se establecen las reglas a que deberán sujetarse las comisiones de investigación que se formen con motivo del ejercicio de la facultad investigadora.

Algunas de ellas fueron tomadas en cuenta en la Investigación del caso Ayotzinapa por la CNDH. Entre las reglas se encuentran:

Regla 5. Toda investigación se limitará exclusivamente a los hechos consumados determinados por el Pleno en la resolución en que se acuerde el ejercicio de la facultad de investigación.

Las investigaciones podrán durar hasta seis meses, correspondiendo al Pleno decidir si amplía dicho plazo, cuando la investigación así lo requiera.

Regla 7. En el desarrollo de la investigación, la Comisión Investigadora tendrá las siguientes facultades:

7.2. Solicitar la colaboración de las personas físicas o morales, que resulte necesaria para la investigación, a fin de que manifiesten los hechos o datos que les consten;

7.4. Solicitar el apoyo técnico de especialistas cuando así lo requiera la investigación;

Regla 21. En el informe no se podrá calificar la legalidad de lo actuado en averiguaciones previas, juicios o procedimientos de cualquier índole que efectúen otros órganos del Estado y que versen sobre los hechos consumados, materia de la investigación, sin perjuicio de que si, en el desarrollo de la misma, la Comisión investigadora advierte que, en algunos de estos asuntos, pudieran haberse cometido violaciones graves de garantías individuales, así lo asentará en sus conclusiones, a fin de que el Pleno determine lo conducente.

De igual forma, no podrá adjudicarse responsabilidades, sino únicamente identificar a las personas que hubieren participado en los hechos calificados como

graves violaciones a las garantías individuales.²⁰²

De las reglas anteriores se recogen puntos importantes: sólo se podrá investigar lo que desde el inicio ha sido susceptible de investigación, no los hechos que en el camino se estimen violatorios de derechos humanos, asimismo los instrumentos técnicos o experiencias profesionales que se utilizan son otorgadas por el Estado quién es investigado, encontrándonos con la presencia de éste como acusado y parte en la resolución de la investigación.

5.5. Recomendaciones

Como resultado de la investigación se estableció que había existido una criminalización de la protesta social en la que intervinieron 168 servidores públicos, 91 de ellos portaba armas. Los instrumentos de prueba en la investigación fueron: declaraciones de testigos, inspecciones oculares, certificados médicos, visitas, comparecencias, constancias, dictámenes en criminalística, videos de medios de comunicación mediante los cuales se evidenció que no existió una adecuada preservación del lugar y de las evidencias ya que los disparos por varios minutos no correspondían a la cantidad de casquillos que se recolectaron en el lugar de los hechos²⁰³.

Se evidenció la nula logística preventiva, de coordinación entre las autoridades, así como obstáculos por parte de las autoridades al no proporcionar evidencias contundentes de su actuar, atendiendo solicitudes de información con dilatación, entregando videos previamente editados traduciéndose en falta de colaboración con la Comisión Nacional para obtener información y conocer la

²⁰²Acuerdo General Plenario de la Suprema Corte de Justicia de la Unión número 16/2007 http://www2.scjn.gob.mx/fi1-2009/Documentos/Marco%20Normativo/AC_16-2007%2020AGO.pdf, consultado el 4 de marzo de 2013.

²⁰³ Recomendaciones emitidas por la CNDH a las autoridades responsables, disponible en línea en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/ViolacionesGraves/001.pdf> consultada el 20 de abril de 2013.

verdad de los acontecimientos.²⁰⁴

Por lo que la CNDH emitió recomendaciones: indemnizar a las víctimas y a sus familiares, debido proceso de los detenidos, capacitar y formar a los servidores en materia de derechos humanos, preservar la escena del crimen, implementar acciones de coordinación institucional para el tratamiento de manifestaciones públicas, ofrecer una disculpa pública, garantizar la no repetición de los actos y atención a las víctimas.

Asimismo se destituyó al Procurador General de Justicia y al Secretario de Seguridad Pública y Protección Ciudadana del Estado de Guerrero.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante la sentencia del Caso González y otras (Campo Algodonero) contra México, estableció la obligación del estado a investigar de forma efectiva y eficaz todas las situaciones en las que se hayan violado los derechos humanos²⁰⁵ además del control de convencionalidad que obliga a nuestro país a observar todos los tratados que hayan sido firmados y ratificados, es decir, las autoridades deben ejercer este control en todos los hechos de los que tenga conocimiento atendiendo al principio pro persona.

Sin embargo, el 27 de julio del pasado 2013 se publicó en la revista Proceso que luego de que la Procuraduría General de la República (PGR) decidió no presentar conclusiones acusatorias el exsubprocurador de Justicia de Guerrero, Alejandro Hernández Paz y Puente, había sido liberado la noche anterior tras ser absuelto de uno de los delitos que se le imputaban por el caso de la Normal de Ayotzinapa. Luego de pagar una fianza, el exfuncionario abandonó el Centro de Readaptación Social (Cereso) de Chilpancingo a bordo de un automóvil

²⁰⁴ *Ibíd*em p. 18

²⁰⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y otras (campo algodón), sentencia de 16 de noviembre de 2009 disponible en línea en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf, pág. 153, consultada el 20 de enero de 2011.

Tsuru color blanco, aproximadamente a las 21:00 horas, tras poco más de un año de haber permanecido preso.

Se le imputó que realizó mal el procedimiento jurídico tras la detención de 21 estudiantes en el desalojo a la autopista. Hasta la fecha no hay detenidos por la muerte de los alumnos y del trabajador de la estación de servicio. Hernández Paz y Puentes era el último de los funcionarios que permanecía detenido por el Caso Ayotzinapa.²⁰⁶

El liberado Hernández Paz y Puente dos días después de su excarcelación reapareció públicamente para informar los detalles de su absolución. El ex subprocurador de Justicia pidió al gobernador Ángel Aguirre ser “reivindicado ante la sociedad” por considerar que “no lo defraudó” y que su proceder durante los hechos relacionados con el caso Ayotzinapa “no fue incorrecto”.

En julio del año 2012, la Procuraduría General de la República ejerció acción penal por los delitos de encubrimiento y contra la administración de justicia en contra del ex procurador Alberto López Rosas; los ex procuradores César de los Santos Mendoza y Alejandro Hernández Paz y Puente; así como las agentes del Ministerio Público del fuero común, Gloria Rocío Méndez Cruz y María Seberiana Peña Flores.

Los cinco exfuncionarios enfrentan la misma causa penal 23/2012, pero optaron por distintas vías de resolución:

1) El exprocurador Alberto López se encuentra libre luego de que un Tribunal Colegiado de Circuito lo amparó en contra del auto de formal prisión dictado por un juez de Distrito y actualmente desempeña el cargo de subsecretario de Trabajo del gobierno estatal.

²⁰⁶ Revista proceso, disponible en línea <http://www.proceso.com.mx/?p=348536>, publicada el 27 de julio de 2013.

2) También el exsubprocurador César de los Santos fue beneficiado con un amparo del Tribunal Colegiado de Circuito en contra del auto de formal prisión dictado por un juez de Distrito y recientemente apareció públicamente como asesor en materia jurídica del alcalde de Acapulco, Luis Walton Aburto.

3) Por su parte, la exfiscal en la región Centro, María Severiana Peña actualmente se encuentra escondida para evitar ser detenida y tramitó un amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito para dejar sin efectos la orden de aprehensión en su contra y está en espera de que le otorguen la medida o la rechacen.

4) Luego de ser aprehendido y encarcelado, el exsuprocurador Alejandro Hernández agotó la etapa de instrucción del proceso donde logró que la PGR se desistiera al no presentar conclusiones acusatorias en su contra y este viernes salió libre.

Mientras que la agente del Ministerio Público del fuero común, Gloria Rocío Méndez Cruz, es la única que sigue presa en la cárcel de esta capital.

Méndez Cruz enfrenta directamente las acusaciones de la PGR debido a que ella firmó las actuaciones donde se integra el oficio de liberación de los 24 detenidos durante el desalojo del 12 de diciembre. La exfuncionaria apeló el auto de formal prisión dictado por un juez de federal y está en espera de que le otorguen el amparo o rechacen su petición, indican los reportes oficiales.²⁰⁷

Además el 23 de abril de 2013 fueron liberados los dos elementos de la Policía Ministerial de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero (PGJE) en contra de quienes se ejercitó acción penal por el homicidio de los

²⁰⁷ Nota periodística de Ezequiel Flores Contreras, publicado en <http://www.proceso.com.mx/?p=348688>, en proceso.com.mx el día 28 de julio de 2013

estudiantes Jorge Alexis Herrera Pino y Gabriel Echeverría de Jesús, ejecutados extrajudicialmente. La liberación de dichos servidores públicos se materializó después de que la Justicia Federal ordenara al Juez local a cargo del proceso que dictara un nuevo auto de formal prisión contra los elementos de la Policía Ministerial, por ser insuficientes las pruebas que en su momento presentó la Procuraduría guerrerense.

Sólo queda a los familiares de las víctimas acudir a las instancias internacionales para buscar la justicia que en nuestro país se niega a quienes son agraviados por agentes estatales. En ese sentido, la impunidad por la muerte de Jorge Alexis y Gabriel será denunciada los próximos días ante el Relator sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias y Arbitrarias de la ONU, que visitará oficialmente el estado de Guerrero, y posteriormente ante el Sistema Interamericano.²⁰⁸

²⁰⁸ Comunicado de Prensa del Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan <http://www.vientodelibertad.org/spip.php?article2207>, consultado el 25 de junio de 2013.

5.6 Recapitulación

Los últimos acontecimientos indican que el 11 de diciembre de 2013, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) lamentó que a casi dos años de la muerte de dos estudiantes de la Escuela Normal de Ayotzinapa en un enfrentamiento con policías federales, estatales y municipales, los familiares de las víctimas de violaciones graves a derechos humanos no han tenido un acceso efectivo a la justicia donde perdieron la vida los estudiantes Gabriel Echeverría de Jesús y Jorge Alexis Herrera Pino, así como el señor Gonzalo Miguel Rivas Cámara, trabajador de una gasolinera.²⁰⁹

²⁰⁹ Familiares de estudiantes y empleado de gasolinera muertos en Ayotzinapa, aún sin acceso a justicia: CNDH Por: Redacción / Sinembargo - diciembre 11 de 2013, disponible en línea en <http://www.sinembargo.mx/11-12-2013/842472>, consultado el 13 de diciembre de 2013.

Conclusiones

- La decisión del cambio de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la CNDH atendió a un intercambio político.
- La CNDH es un órgano que no cuenta con una completa autonomía que haga posible investigaciones imparciales y en donde las víctimas se encuentran en desventaja ante el poder del Estado.
- Las recomendaciones de la CNDH, en su mayoría no son atendidas.
- El origen de actos en los que se violan masivamente los derechos humanos es generalmente un origen social, relacionado con la pobreza, las mujeres o los indígenas, es decir grupos vulnerables.
- Ante la ineficiencia del Estado la exacerbación popular se presenta y la criminalización de la protesta ocurre.
- Ayotzinapa sin justicia.
- No reformas una forma de resistir a la positivización del derecho única fuente reconocida en nuestro país.

Bibliografía

ALONSO, José Antonio, Metodología, 11° edición, Limusa, México, 1996.

ARTEAGA NAVA, Elisur, “La facultad investigadora del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en E. Ferre MacGregor (coord.) Derecho Procesal Constitucional, México, Porrúa, UNAM, 2003.

_____ “La función investigadora de la Corte”, *Alegatos*, México, UAM, Unidad Azcapotzalco, Departamento de Derecho, 1996, núm. 34.

CABRERA ACEVEDO, Lucio, El Constituyente de 1917 y el Poder Judicial de la Federación una visión del siglo XX, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2003.

CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (Coords.) “La Reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un Nuevo paradigma”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2011.

CARPIZO, Jorge, “La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia” en E. Ferrer McGregor (coord..) Derecho Procesal Constitucional, México, Porrúa, UNAM, 2001.

_____ “¿Es acertada la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos?” disponible en línea <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3033/13.pdf>.

_____ “Nuevas reflexiones sobre la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia a 33 años de distancia”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, No. 13, julio-diciembre de 2005.

_____ *Derechos Humanos y Ombusman*, 3a. ed., México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2003.

CRUZ PARCERO, Juan Antonio et al., *La crisis de la fundamentación de los derechos humanos en el siglo XIX*, en la génesis de los derechos humanos en México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2006, biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2289/16.pdf

DE LA TORRE RANGEL, Jesús Antonio, *El derecho como arma de liberación en América Latina. Sociología jurídica y uso alternativo del derecho*, CENEJUS, Centro de Estudios Jurídicos y Sociales P. Enrique Gutiérrez, Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México. 2006

DE DIENHEIM BARRIGUETE, Cuauhtémoc Manuel, *El Estado Mexicano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos*, <http://www.unla.mx/iusunla/opinion/EI%20Estado%20Mexicano%20ante%20la%20Corte%20Interamericana%20de%20Derechos%20Humanos.htm>

GARCÍA VILLEGAS, Mauricio, *El fundamento de los Derechos Humanos*, en compilación de trabajos académicos del curso interdisciplinario de Derechos Humanos (1983-1987), San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1986, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1999/7.pdf>

LARA PONTE, Rodolfo, *Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano*, 3a. ed., México, Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2002.

_____, *Las libertades públicas y sus garantías en el Estado de derecho*, México, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, 1992.

LEÓN BASTOS, Carolina, *La interpretación de los derechos fundamentales según los tratados internacionales*, editorial Reus, 2010, Madrid, Colección de Derecho Constitucional, primera edición, p...

MONTESQUIEU, "Del espíritu de las leyes", editorial jurídica salvadoreña, 2º edición, San Salvador, El Salvador, C.A.

NIKKEN, Pedro, *Estudios básicos de derechos humanos*, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1994. Tomo I.

OLLERO, Andrés, *Derechos humanos entre la moral y el derecho*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007, www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2381

QUINTANA ROLDAN, Carlos F. y SABIDO PENICHE, Norma D., *Derechos Humanos*, México, 2a. ed., México, Porrúa, 2001.

REYES REYES, Pablo Enrique, “La Facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: una revisión”, *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, 2003, Número 8, Enero-Junio, p. 2, <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/CuestionesConstitucionales/numero/8/ard/ard5.htm>, consultado el 24 de noviembre de 2013.

RODRÍGUEZ TRUJANO, Enrique, “Cuatro modelos de derechos humanos”, *Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM*, México, vol. 2, núm. 2, 2006, <http://www.juridicas.unam.mx/invest/areas/filyder/pdf/discurso.pdf>, consultado el 2 de junio de 2013.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, 2ª ed., trad. de Rafael Rutiaga, México, Grupo Editorial Romo, S.A. de C.V., 2005.

SALAMANCA SERRANO, Antonio, *Fundamento de los derechos humanos*, Madrid España, Nueva Utopía, 2003, www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=2531

SANZ BURGOS, Raúl, *Sobre la interpretación de los derechos fundamentales*, en Teoría de los derechos humanos “Temas y problemas”, Maqueda Abreu, Consuelo Martínez Bullé Goyru, Víctor M. Coordinadores, biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2758/12.pdf

STARCK, Christian, *Jurisdicción Constitucional y Derechos Fundamentales*, edit. Dykinson, Madrid, 2011

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, *Sobre el origen de las declaraciones de derechos humanos*, UNAM, México, 2009, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Starck, Christian, *Jurisdicción Constitucional y Derechos Fundamentales*, edit. Dykinson, Madrid,

ZIZEK, SLAVOJ, *Contra los derechos humanos*, *New Left Review*, No. 34, septiembre-octubre, 2005, página disponible en internet <http://vuestrarareza.blogspot.mx/2008/05/contra-los-derechos-humanos-de-slavoj.html>, consultado en enero de 2013.

BALAKRISHNAN, Rajagopal, *El derecho internacional desde abajo: El desarrollo, los movimientos sociales y la resistencia del Tercer Mundo.*, Bogotá D.C. Colombia, ILSA, febrero de 2005, Colección En Clave de Sur.

DEZALAY Y GARTH, Yves, Bryant, *La internacionalización de las luchas por el poder, La competencia entre abogados y economistas por transformar los Estados latinoamericanos*, Colección En Clave de Sur, ILSA, Bogotá D.C. Colombia, julio de 2002

HOBBS, Thomas, *Leviatán*, traducción de Manuel Sánchez Sarto, México, FCE, 1992.

LOCKE, Jhon, *Ensayos sobre el gobierno civil*, Madrid, Aguilar, 1973
traducción de Amado Lázaro Ros.

Montesquieu, "Del espíritu de las leyes", Editorial jurídica salvadoreña, 2^o edición, San Salvador, El Salvador, C.A.

ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, 2^a ed., trad. de Rafael Rutiaga, México, Grupo Editorial Tomo, S.A. de C.V., 2005.

DE LA TORRE RANGEL, Jesús Antonio de la, *El derecho a tener derechos. Ensayo sobre los Derechos Humanos en México*, Ed. Centro de Investigaciones y Estudios Multidisciplinarios de Aguascalientes y Oficina de Coordinación de Asesores del Gobernador. Impreso en México en los Talleres del Grupo Impresor México, 1998. Segunda Edición 2002, por el Centro de Investigaciones y Estudios Multidisciplinarios de Aguascalientes y el Centro de Estudios Jurídicos y Sociales "Padre Enrique Gutiérrez, A.C."

ZIZEK, Slavoj, *Contra los derechos humanos*, *new left review*, edición en español, número 34, septiembre-octubre de 2005.
<http://vuestrarareza.blogspot.mx/2008/05/contra-los-derechos-humanos-de-slavoj.html>

Instrumentos nacionales e internacionales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, año 3, número 11.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos disponible en línea en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf

Constitución de 1836, Las Siete Leyes, disponible en línea en http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf

Constitución Política de la República Mexicana de 1857, disponible en línea en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>

Comisión Nacional de Derechos Humanos: Reflexiones acerca de su función, retos y perspectivas, artículo de Mireille Roccatti disponible en línea en la página, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/97/pr/pr9.pdf>

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, disponible en línea en <http://proteo2.sre.gob.mx/tratados/archivos/DERECHO%20DE%20LOS%20TRATADOS%201969.pdf>, firmado por México el 23 de mayo de 1969, se publicó su promulgación en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1975, artículos 26 y 27, página 9, consultado el 28 de julio de 2013.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso González y otras (campo algodnero), sentencia de 16 de noviembre de 2009 disponible en línea en http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf

Declaración de independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, disponible en línea <http://hmc.uchbud.es/Materiales/DeclaraUSA.pdf>

Declaración de los derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, Disponible en línea www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/22/pr/pr19.pdf

Declaración Universal de los Derechos Humanos, disponible en línea en <http://www.un.org/es/documents/udhr/>

Exposición de motivos de reforma constitucional del capítulo I, Disponible en línea <http://es.scribd.com/doc/54504377/Exposicion-de-Motivos>

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Foro Nacional sobre Federalismo, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México, Número 52, año de 1995, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/52/pr/pr21.pdf>, pág. 119-136

Página oficial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponible en línea, http://www.cndh.org.mx/Que_Son_Derechos_Humanos

Diccionario de la Real Academia Española, disponible en línea, <http://lema.rae.es/drae/?val=inherencia>

Decreto de abolición de la esclavitud disponible en línea en <http://www.senado2010.gob.mx/docs/cuadernos/documentosIndependencia/b11documentosIndependencia.pdf>

Página oficial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, disponible en línea en <http://www.cndh.org.mx/Atribuciones>

Informe preliminar sobre la investigación por violaciones graves a los derechos humanos en relación a los hechos del 12 de diciembre de 2011, disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/Informe_Gro_1.pdf

Recomendaciones emitidas por la CNDH a las autoridades responsables, disponible en línea en <http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/ViolacionesGraves/001.pdf>