



UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

MAESTRÍA EN DERECHO CON OPCIÓN EN
DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

TESIS

AUSENCIA DE EFICACIA EN LA FACULTAD
INVESTIGADORA DE VIOLACIONES GRAVES DE DERECHOS
HUMANOS COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
MAESTRA EN DERECHO

PRESENTA:
SAYDA YADIRA BLANCO MORFIN

DIRECTOR DE TESIS
DOCTOR EN DERECHO JOSÉ MARÍA CAZARES SOLÓRZANO

MORELIA, MICHOACÁN AGOSTO DE 2014



AUSENCIA DE EFICACIA EN LA FACULTAD INVESTIGADORA DE
VIOLACIONES GRAVES DE DERECHOS HUMANOS COMO
GARANTÍA CONSTITUCIONAL

DEDICATORIA

*A mi esposo Andrés Medina Guzmán
y nuestra pequeña hija
Xareni Magdalena.
Mis amores*

ÍNDICE

RESUMEN.....	VII
PALABRAS CLAVE.....	IX
INTRODUCCIÓN.....	X

CAPÍTULO PRIMERO

FACULTAD INVESTIGADORA DE VIOLACIONES GRAVES DE DERECHOS HUMANOS

I. REFERENCIA HISTÓRICA.....	2
II. CONFIGURACIÓN LEGAL Y SUS REFORMAS.....	10
1. Naturaleza de la facultad de investigación.....	19
2. La excepción como característica distintiva.....	24
3. Sobre el concepto de violación grave.....	25
III. EVOLUCIÓN DE LA FACULTAD INVESTIGADORA.....	30
IV. CASOS DE INVESTIGACIONES EFECTUADAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.....	37
1. Caso de Aguas Blancas.....	37
2. Caso Lydia Cacho.....	43
3. Caso Texcoco y San Salvador Atenco.....	45
4. Caso Oaxaca.....	51
5. Caso Guardería ABC.....	55

CAPÍTULO SEGUNDO

REFORMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y EL TRASLADO DE LA FACULTAD INVESTIGADORA A LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

I. CRITERIOS ESTABLECIDOS EN LA REFORMA.....	62
II. LA IMPORTANCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU PROTECCIÓN EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL.....	76
III. BENEFICIOS Y DESVENTAJAS DE LA REFORMA.....	89
1. Beneficios.....	89
2. Desventajas.....	91

CAPÍTULO TERCERO

OMBUDSMAN Y OTROS ORGANISMOS PROTECTORES DE LOS DERECHOS HUMANOS

I. INFLUENCIA DEL OMBUDSMAN EN LA CREACIÓN DE ORGANISMOS PROTECTORES DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	96
1. Presencia del Ombudsman en otros países escandinavos.....	102
A) Finlandia.....	102
B) Dinamarca.....	104
C) Noruega.....	105
D) Alemania.....	105
E) Nueva Zelanda.....	106
F) Islas Británicas.....	106
G) Canadá.....	107

H) Reino Unido.....	107
I) Francia.....	108
2. El ombudsman en la península ibérica.....	108
A) Portugal.....	108
B) España.....	109
C) América Latina.....	110
D) México.....	111
II. ORGANISMOS PROTECTORES DE LOS DERECHOS HUMANOS ANTECESORES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.....	112
1. La Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí.....	113
2. Procuraduría Federal del Consumidor	116
3. La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León.....	117
4. La Procuraduría de los Vecinos de la Ciudad de Colima.....	118
5. La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM.....	120
6. La Procuraduría para la Defensa de los Indígenas de Oaxaca.....	122
7. La Procuraduría Social de la Montaña y Asuntos indígenas del Estado de Guerrero.....	123
8. La Procuraduría de protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes.....	123
9. La Defensoría de los Derechos de los Vecinos de la Ciudad de Querétaro.....	124
10. La Procuraduría Social del Distrito Federal.....	124
11. La Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.....	125
12. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos.....	126

CAPÍTULO CUARTO

**COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS CON FACULTAD DE
INVESTIGAR VIOLACIONES GRAVES COMO MEDIO DE CONTROL
CONSTITUCIONAL Y SU EFICACIA**

I. PROCESO DE EVOLUCIÓN JURÍDICO NORMATIVA DE LA CNDH...	129
1. Decreto de 1990 que crea la CNDH como organismo desconcentrado.....	131
2. Reforma de 1992 como organismo descentralizado.....	133
3. Reforma de 1999 como organismo constitucional autónomo.....	134
4. Reforma de 2006 que otorga la facultad para interponer acciones de inconstitucionalidad	136
II. REFORMA DE 2011 E INCORPORACIÓN DE LA FACULTAD INVESTIGADORA DE VIOLACIONES GRAVES Y SU LEY REGLAMENTARIA (2012 A 2014).....	139
1. Ley reglamentaria de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.....	147
III. CARACTERÍSTICAS SOBRE LAS RECOMENDACIONES DE LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN.....	155
IV. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN COMO MEDIOS EFICACES DE CONTROL CONSTITUCIONAL.....	161
CONCLUSIONES.....	167
BIBLIOGRAFÍA.....	171
CONSULTA HEMEROGRÁFICA Y MEDIOS INFORMATIVOS.....	178
TESIS AISLADAS	185
LEGISLACIÓN.....	186

RESUMEN

En el mundo contemporáneo, la protección de los derechos humanos es un tema que abarca cada vez más el interés poblacional, cruzando las fronteras hacia el reconocimiento, respeto y protección a nivel internacional. Los mecanismos de control son parte fundamental de este gran paradigma, porque a través de ellos se pretende mantener la paz y tranquilidad social que se expresa por mandato constitucional, ya que de acuerdo a su tarea, les corresponde garantizar eficazmente los derechos fundamentales de las personas.

En México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se estableció con el objetivo esencial de proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos; su creación surge a raíz de la necesidad de un organismo con características protectoras de los derechos de las personas más débiles, ante los abusos por parte de autoridades y servidores públicos. La reforma constitucional de derechos humanos de 2011, marca un nuevo paradigma en defensa de los derechos de las personas, ampliando su catálogo de protección y elevándolo a rango internacional, a su vez provocando un reajuste en el sistema jurisdiccional mexicano, como lo es, el traslado de la facultad de investigar violaciones graves de los derechos humanos, que venía realizando la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual careció siempre de una ley que reglamentara para su actuación excepcional. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ahora como titular de esta garantía constitucional, pese a que siempre ha investigado todo tipo de violaciones de derechos humanos, en esta ocasión, le han atribuido una de las más complicadas tareas que la Suprema Corte, como máximo tribunal realizó, donde su eficacia quedo entredicha por falta de legislación.

Por lo que, esta modificación realmente genera un retroceso en lugar de otorgar mayor defensa, en hechos de violaciones graves de los derechos humanos, a los que les correspondería una actuación en la que no bastan las recomendaciones que recaen en sólo individuo, sin intercambio de opiniones de manera colegiada y sin sanciones, ante la existencia de violaciones graves. Dicha garantía constitucional deja mucho que decir respecto a su eficacia.

ABSTRAC

In the contemporary world, the protection of human rights is an issue that increasingly includes interest population, crossing the border into the recognition, respect and protection internationally. The control mechanisms are a fundamental part of this great paradigm because through them is to maintain peace and social tranquility expressed by constitutional mandate, since according to their task, their part effectively guaranteeing the fundamental rights of people.

In Mexico, the National Commission of Human Rights, was established with the main objective to protect, observe, promote, study and disseminate human rights; creation arises from the need for a body with protective of the rights of the weakest features, to abuse by authorities and public servants. The constitutional reform of human rights of 2011, marks a new paradigm in defending the rights of people, expanding its range of protection and elevating it to international status, in turn causing a readjustment in the Mexican judicial system, as it is, the transfer of power to investigate serious violations of human rights, which had been making the Supreme Court of Justice, which always lacked a law that will regulate for their outstanding performance. The National Commission on Human Rights, now as owner of this constitutional guarantee, although it has always researched all kinds of human rights violations, this time, have been attributed to one of the most complicated tasks that the Supreme Court, a maximum court held, where its effectiveness stay entredicha lack of legislation.

There for, this change actually generates a backing down instead of granting more defense in grave violations of human rights, they correspond to a performance, in which is not enough recommendations that fall in one person without an exchange of reviews collegially without penalties, before the existence of serious violations. This constitutional guarantee leaves much to say about its effectiveness.

PALABRAS CLAVE

Derechos humanos

Violaciones graves

Facultad de Investigación

Mecanismo de control

Garantía Constitucional

Eficacia

KEYWORDS

Human rights

Serious violations

Faculty Research

Control mechanism

Constitutional guarantee

Effectiveness

INTRODUCCIÓN

Todo trabajo de investigación implica un gran esfuerzo y dedicación académica, y éste no ha sido la excepción, pero también existe el apoyo incondicional de varias personas que apoyan a las nuevas generaciones para hacer posible trabajos de esta naturaleza, entre ellos, se encuentran el Doctor Héctor Pérez Pintor, quien me apoyo para realizar estancia de investigación en España, la Doctora María Teresa Vizcaíno López , quien incondicionalmente me brindó su apoyo con sus consejos metodológicos para realización de ésta tesis y el Doctor Francisco Ramos Quiroz, quien aparte de excelente persona, siempre está al alcance de los alumnos cuando lo necesitamos; de igual forma las instituciones juegan un papel muy significativo para estos logros, por ello, no puedo dejar de agradecer en primer lugar a la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, así como la Universidad de Jaén, España, que me abrió las puertas durante mi estancia de investigación a través de los Doctores Gerardo Ruiz-Rico Ruiz y Antonio Anguita.

Respecto al tema que presento, comento brevemente, que la facultad de investigación de violaciones graves de derechos humanos, está considerada como una de las garantías constitucionales del sistema jurídico mexicano, cabe mencionar que esta institución es única, ya que no tiene ninguna otra referencia en algún otro país. Dicha facultad tiene por objeto averiguar si determinados hechos llegaron a constituir alguna violación grave a los derechos fundamentales, lo anterior, no para restituir a los gobernados afectados en el goce de sus derechos, sino para evidenciar a quiénes cometieron esas violaciones lesivas en los derechos de las personas, sino con la finalidad de restablecer el orden constitucional infringido por los propios órganos del Estado.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación fue titular de la facultad de investigación, desde su origen y en gran parte creadora de la misma, sin embargo, al finalizar sus actuaciones no siempre lograron satisfacer, por el contrario fue muy criticada su actuación. Lo anterior, debido quizá, a que una de las características de este medio de control constitucional, es que sus determinaciones no son

vinculatorias, puesto que, no se trata de sentencias, son sólo recomendaciones que al no ser coercitivas, las autoridades responsables no sienten la presión para su cumplimiento, transformándose en un tema sumamente controversial, en el cual se llegó a proponer en numerosas ocasiones, que la función investigadora de violaciones graves desapareciera de las competencias de la Suprema Corte, una por ser ajena a su naturaleza jurisdiccional y dos porque desvirtuaba su imagen de tribunal constitucional.

En razón a esas y otras argumentaciones, se llegó a la determinación de trasladar la facultad de investigación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por ser el organismo especializado en la materia, además de que, se consideró que con ello se fortalecerían mejor los derechos humanos reconocidos en la Constitución mexicana y a su vez, se lograría consolidar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un verdadero tribunal constitucional; sin embargo, se cree que con el hecho de haber transferido la facultad de investigación se ha propiciado que esta institución sea aún más ineficiente, puesto que en la reforma constitucional no se preocuparon de mejorar sus efectos o su deficiente redacción; por el contrario, se eludió la importancia de que la Suprema Corte, como cabeza del Poder Judicial de la Federación, continuara emitiendo determinaciones sobre la violación grave de derechos fundamentales y, además, que con ello, se impidió al Máximo Tribunal continuar con su labor de interpretación constitucional respecto de tales prerrogativas.

Por otro lado, se estima que la transferencia de la facultad de investigación pone en riesgo la independencia y la autoridad moral de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues es factible que el desarrollo y resultado de la indagatoria sea obstaculizado por las propias autoridades involucradas en la violación grave de los derechos humanos, ya que la reforma constitucional no le dotó de las herramientas necesarias para enfrentar una presión política ya sea del Ejecutivo Federal o el propio Poder Legislativo, mayormente cuando una de las cámaras que lo integra es quien designa al ombudsman.

De modo que, en el presente trabajo se pretende realizar un estudio acerca de la facultad de investigación y de su traslado a la Comisión Nacional de los

Derechos Humanos, ello con el objeto de sustentar las razones por las que se estima que la transferencia de este medio de control constitucional al Ombudsman, lejos de beneficiar, resulta perjudicial, ya que vulnera todavía más la eficacia de esta garantía constitucional de origen histórico.

En el capítulo primero, a manera de introducción, se expondrá el origen de la facultad de investigación, su evolución constitucional y sus principales características, considerando que es fundamental conocer el contexto histórico que propició el nacimiento de esta institución en la Constitución, ya que de ahí deviene su importancia, además de que, permitirá obtener las referencias necesarias sobre el contexto social donde se originaron los casos en los que actuó la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para poder identificar, cuáles fueron las circunstancias y motivos relevantes en el desarrollo de la actividad investigadora, así como sus limitaciones y contradicciones.

Posteriormente en el segundo capítulo, se analizará el tema sobre la reforma constitucional de los derechos humanos de 2011, en torno a los criterios establecidos, para el traslado de la facultad investigadora que venía ejerciendo la Suprema Corte, hacía la Comisión Nacional y, por tratarse de una reforma que cambia el contexto constitucional enfocado al reconocimiento y defensa de los derechos humanos, también se estudiara su concepción dentro del sistema mexicano y sus consecuencias.

Dentro del tercer capítulo, se pretende realizar una indagación sobre el origen del Ombudsman y su influencia para la conformación de organismos de igual o parecidas características en el derecho comparado, para aterrizar con los que fueron antecesores de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el país, analizando sus competencias y naturaleza, para encontrar las similitudes con la institución del Ombudsman. Ello con el propósito de comprender la naturaleza y finalidad por la que se instauran este tipo de organismos.

Como último y cuarto capítulo de la presente tesis, primeramente se comentará sobre el proceso de evolución jurídica normativa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, hasta su actual configuración con la reforma de derechos humanos; partiendo del análisis de lo anteriormente, se expondrán

las modificaciones a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como consecuencia de la reforma, para verificar su funcionalidad dentro del desarrollo de la facultad investigadora, así como los alcances que proporciona dicha normatividad, para determinar, si fue realmente adecuado el traslado de esta garantía constitucional, en aras de ofrecer mayor eficacia, como medio de control constitucional.

CAPÍTULO PRIMERO
FACULTAD INVESTIGADORA DE VIOLACIONES GRAVES
DE DERECHOS HUMANOS

I. REFERENCIA HISTÓRICA

La facultad investigadora de violaciones graves de los derechos humanos está considerada como uno de los medios de control constitucional mexicano, como garantía proveniente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde ahora, CPDEUM, cuyo objetivo es la salvaguarda de los derechos humanos que se establecen en la misma. En el específico sistema mexicano, ésta figura instrumental en pro de la salvaguarda de los derechos fundamentales, resulta ser peculiar y única, por tales motivos, es transcendental conocer la explicación existencial a tan importante figura constitucional, presumible de poseer las características garantistas que otorga en favor de los gobernados; además de ser parte del objetivo central de la presente investigación, es inminente resaltar el origen de la facultad investigadora de violaciones graves de los derechos humanos, para comprender la razón de su instauración.

Para que fuera posible el surgimiento de esta institución, la Suprema Corte de Justicia de la Nación -SCJN-, fue parte fundamental, por ello, desde que el Constituyente de 1917 estableció la función investigadora en el texto original del párrafo tercero, del artículo 97 constitucional, se le designó específicamente a la Corte el ejercicio de la misma, esto debido al gran peso que representa la y por la importancia que ameritan los casos que deben ser objeto de la facultad investigadora de violaciones graves de los derechos humanos.

En la cronología histórica legislativa de la facultad de investigación prevista en el párrafo tercero del artículo 97 constitucional, no se encuentra un antecedente preciso, sin embargo, Galván Rivera Flavio, afirma que el antecedente de dicho precepto es el proyecto de reforma con el que varios artículos de la Constitución de 1857 fueron modificados.¹

Otra afirmación queda registrada por parte de Tena Ramírez, al hacer alusión al comentario realizado por uno de los ministros de la Suprema Corte,

¹ Galván Rivera Flavio, "Facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en Ferrer MacGregor, Eduardo, *Derecho procesal constitucional*, 5ª ed., t., II, México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, p. 1306.

donde se refiere metafóricamente sobre origen del párrafo tercero, del artículo 97, señalando que seguramente: “cayó como un aerolito en nuestro derecho público”.²

El Dr. Jorge Carpizo Mac-Gregor, investigador emérito en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y en el Sistema Nacional de Investigadores,³ avocó gran parte de sus investigaciones al estudio sobre la facultad investigadora de violaciones graves, a consecuencia, en su legado académico se encuentra la mayor información profundizada sobre éste tema de análisis. En una de sus diversas autorías que se verán citadas en el presente trabajo, enuncia lo que a su parecer fue “el verdadero antecedente del párrafo tercero del artículo 97 constitucional consistente en la averiguación que la Suprema Corte ordenó practicar”,⁴ correspondiente a los hechos ocurridos en el puerto de Veracruz en junio de 1879, de los cuales Valencia Valladolid, Félix, desenlaza en su autoría de tesis profesional titulada, *Antecedentes génesis, alcance y consecuencias del párrafo tercero del artículo 97 constitucional*.⁵

De tal forma que, el antecedente más remoto acerca del surgimiento de la facultad investigadora de violaciones graves de los derechos humanos, se encuentra en los hechos ocurridos en la época en que Porfirio Díaz fungía como presidente de la república. A finales del año 1877, comenzaba a correr el rumor sobre una posible conspiración para despojar al Presidente Porfirio Díaz del poder. Lerdo de Tejada y el general Mariano Escobedo fueron señalados como los estrategas de la preparación de un golpe de Estado planeado en Veracruz y los rumores de la sublevación llegaron a oídos del gobierno del audaz presidente.⁶

Describe el admirable Dr. Jorge Carpizo acerca de tales acontecimientos que: ya para el año de 1879, cuando se encontraba fungiendo en aquel entonces como gobernador del Estado de Veracruz Luis Mier y Terán, al recibir la noticia de que un barco de la armada mexicana llamado *Libertad* y sus tripulantes estaban comprometidos en la conspiración, decidió inmediatamente enviar un telegrama

² Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 37ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 552.

³ Fix-Zamudio Héctor y Astudillo César, (coords.), *Estatuto jurídico del juez constitucional en América y Europa: Libro Homenaje al Doctor Jorge Carpizo*, México, UNAM, 2013, s.n.

⁴ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 4ª ed., México, Porrúa, 1994, p. 201.

⁵ *Idem*.

⁶ *Idem*.

dirigido al presidente Porfirio, tanto para informarle lo acontecido como para recibir indicaciones del mandatario, para lo cual, éste recibió como respuesta la orden de detener y ejecutar a los conspiradores, a través de un telegrama que “decía: Máталos en caliente”.⁷

El gobernador Luis Mier y Terán acatando las órdenes recibidas, la madrugada del día 25 de junio de 1879, dio mandó para que se llevaran a cabo las ejecuciones de aquellos que pretendían sublevarse ante el gobierno de Porfirio Díaz; de acuerdo a los registros, nueve de los detenidos fueron fusilados y dos alcanzaron a ser rescatados por el entonces juez de Distrito de Veracruz, Rafael de Zayas Enríquez, quien al ser avisado de lo que estaba ocurriendo acudió al cuartel donde se estaban realizando dichas ejecuciones y pudo salvar la vida a dos de los detenidos.⁸

Tales acontecimientos acaecidos los días 24 y 25 de junio de ese año, causaron tal descontento e indignación en la población, que en los periódicos no se dejaba de externar el gran escándalo nacional que esto había causado, por lo que se presentaron ante la cámara federal de diputados varios de los representantes de las personas asesinadas para presentar las acusaciones en contra del gobernador Mier y Terán. El fiscal de la Suprema Corte de Justicia, José Eligio Muñoz, ante tal escándalo y reclamos sobre aquellos hechos atentatorios contra las garantías individuales concernientes a la vida del hombre, consagradas como inviolables en la Constitución, al ver el reclamo social y las injustificables causas para tales hechos, decidió que no debería quedar la Suprema Corte pasiva ante lo sucedido, por lo que envió un escrito al pleno de la Corte para que mandara esclarecer judicialmente los hechos e interviniera en defensa como Supremo Poder Judicial de la Federación y encargado constitucionalmente de la salvaguardia de las libertades públicas y garantías individuales.⁹

⁷ *Ibidem*, p. 202.

⁸ *Idem*.

⁹ Allier Campuzano, Jaime, *Facultad investigadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de violaciones graves a garantías individuales*, México, Porrúa, 2005, p. 12.

Fue entonces cuando decidió el Tribunal en pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenar llevar a cabo una averiguación al juez de distrito de Veracruz sobre los hechos suscitados en los días mencionados del año de 1879, dejando la huella de ser los acontecimientos base, para el asentamiento por primera vez constitucional de investigaciones ante hechos de gran trascendencia e indignación social que constituyeron violaciones graves de garantías individuales.

La facultad de investigación sobre hechos que constituyeran violaciones a las garantías individuales fue entonces atribuida a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “apareciendo por primera vez en el texto original de la Constitución de 1917”,¹⁰ por medio del proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza. Así, formal y constitucionalmente se registra por primera vez la facultad investigadora atribuida a la Suprema Corte, quedando asentado textualmente en el párrafo tercero del artículo 97 constitucional de la siguiente manera:

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.¹¹

En dicha ocasión el constituyente de 1916-1917, le preocuparon tres circunstancias de violaciones, decidiendo conferirle al alto tribunal, o sea, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cargo especial de averiguar: a), la conducta de algún Juez o Magistrado Federal, b), algún hecho o hechos que

¹⁰ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, 2ª ed., México, Oxford University Press, 1999, p. 853.

¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857, artículo 97, Texto conforme al *Diario Oficial de la Federación*, t., V, 4ª. Época, No. 30, lunes 5 de febrero, México, 1917, p. 58. <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>.

constituyan la violación de alguna garantía individual o la violación del voto público, y c) algún otro delito castigado por la ley federal; sin embargo, los reformadores de este precepto “lo hicieron de forma descuidada y poco técnica”.¹²

Podría contemplarse también en este debate sobre el origen de dicha facultad, la opinión citada por Carpizo de Teófilo Olea y Leyva, quien aseguró que la facultad de investigación no tiene ningún antecedente en México, que lo más que se puede encontrar es la exposición de motivos del proyecto de Constitución realizado por Carranza y una mención de Hilario Medina sobre los trabajos de unos intelectuales mexicanos que deseaban que se imitaran las instituciones inglesas protectoras de los derechos civiles y políticos.¹³

No obstante, lo descrito por diversos autores, se puede concluir que incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁴ ha reconocido como antecedente de la facultad de investigación, los sucesos ocurridos en el puerto de Veracruz de los días 24 y 25 de junio de 1879, derivados de la sublevación del barco *Libertad* en Veracruz contra el gobierno de la República mexicana.

Aun cuando no se pueda afirmar con certeza si fueron los motivos, aquellos acontecimientos en Veracruz, los que alentaron al Constituyente de 1917 para introducir la facultad de investigación dentro de las atribuciones de la Suprema Corte, lo certero es que, la finalidad de dicha investigación indudablemente guarda relación con la esencia de una garantía constitucional, pues permite indagar sobre violaciones de índole atroz sobre los derechos humanos, como las que en la época en comento se presentaron por parte del Gobernador Mier y Terán, donde en abuso de sus atribuciones de autoridad aprehendió y dio muerte a nueve individuos sin previo juicio.

El ex Ministro de la Corte Góngora Pimentel, describe acerca de la intervención de la entonces Suprema Corte, que mostró valentía y convicción garantista e independencia de sus miembros, ya que se atrevió hacer lo que hoy

¹² Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 10, p. 853.

¹³ 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, 1955, pp. 188 y 189; citado por Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 8a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2003, p. 200.

¹⁴ 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*, 3a. ed., SCJN, México, 2005, pp. 9-11.

en día resultaría difícil para muchos, ya que su actuar en el precedente aludido, fue paradigmático, debido a que no existía un precepto que le otorgara tal facultad de manera expresa, sino que, al ver la necesidad de resguardar defender y garantizar los derechos estipulados en la propia Constitución, fundamentó su actuar con la finalidad de proteger las libertades públicas, a las instituciones políticas y ante todo las garantías individuales de la constitución.¹⁵

Pablo Reyes Reyes, sostiene que en verdad la facultad de investigación tuvo su antecedente legislativo, formal y materialmente en el derecho positivo desde 1901, esto debido a que en la Convención para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales, firmado por México en la Haya el 29 de julio de 1899 y ratificado por el senado el 26 de noviembre de 1900, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de septiembre de 1901, quedo establecido un procedimiento que contiene las características fundamentales del entonces tercer párrafo del artículo 97 constitucional.¹⁶

Dentro del procedimiento se preveía la creación de comisiones de investigación con el objetivo principal de facilitar la solución de pugnas entre los Estados partes de la referida Convención “mediante la elucidación de cuestiones fácticas obtenida a través de una investigación imparcial y escrupulosa”.¹⁷ En ese tenor, el referido autor instituye que aunque la regulación de las comisiones internacionales de investigación contiene disposiciones completamente ajenas a la facultad indagatoria de la Suprema Corte, si denotan algunas similitudes.

De tal manera que, la facultad de investigación al igual que las comisiones internacionales, tienen por objeto, no resolver una controversia jurisdiccional, sino facilitar la solución de una disputa determinada a través de una investigación de los hechos motivo de la controversia, con la finalidad de esclarecerlos; por otro lado, las comisiones internacionales de investigación determinan la forma de

¹⁵ Góngora Pimentel, Genaro David, “Sobre la desaparición de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, en Góngora Pimentel, Genaro David, *et al.*, *Las costumbres del poder. El caso Lydia Cacho*, México, Porrúa, 2009, p. 60.

¹⁶ 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, núm. 08, enero-junio, 2011., <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/const/cont/8/ard/ard5.htm>.

¹⁷ *Idem*.

participación de las partes involucradas, mientras que en la facultad de investigación, la Suprema Corte determinaba las reglas del procedimiento. De igual forma, Pablo Reyes, señala que otra de las similitudes consiste en que, las comisiones conformadas con el ejercicio de la facultad de investigación y las comisiones internacionales de investigación se encargan de deliberar en privado a través de procedimientos muy confidenciales y por medio de decisiones aprobadas por la mayoría de sus miembros, además que en ambas se da la respectiva lectura pública al reporte o dictamen final y se entrega copia a aquellas partes implicadas.¹⁸

Respecto a la postura del autor citado con antelación, podrían destacarse varios datos de apariencia muy convincente, especialmente si se identifican las semejanzas entre los procedimientos de la Convención para el Arreglo Pacífico de los Conflictos Internacionales y la función de investigación que venía realizando la SCJN, pese a eso, no se puede señalar certeramente cual fue el motivo acerca de por qué el Constituyente le confirió tal atribución a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, máxime que en el procedimiento de la Convención no se tenía por objeto evidenciar violaciones de las garantías individuales, sino solamente arbitrar las controversias que se pudieran dar entre los Estados parte de la convención, por lo que dicha teoría al igual que las anteriores expuestas pueden seguir siendo debatibles como lo han sido hasta hoy día.

De todo lo expuesto con antelación, sobre el origen de la facultad de investigación, lo que si se podría asegurar es que realmente no existe certeza sobre el verdadero origen, de tal forma que no se puede considerar a uno de estos antecedentes como el origen a la facultad de investigación, ya que eso se quedará en incógnita puesto que algún otro suceso acontecido en la época, del cual no haya quedado registro, pudo ser el verdadero causante para la creación de la figura en comento.

Lo que sí se puede asegurar es que, el Constituyente de 1917, decidió que la facultad de investigación recayera dentro de las facultades de la SCJN, por considerarla como el máximo tribunal nacional, asumiendo que no habría mejor

¹⁸ *Idem.*

protector de la Constitución y de las garantías individuales de los ciudadanos, que la propia Corte, por consecuente se encargaría de evitar a toda costa la impunidad de sucesos como los ocurridos en la ciudad de Veracruz los días 24 y 25 de junio de 1879, en donde en aquel entonces, la Corte actuó conforme a los principios que salvaguarda un tribunal de tan respetable categoría; claro está que no se profundizó sobre los alcances de las decisiones y jurisprudencia que podría sembrar con motivo de la aplicación de dicha facultad, por lo que al paso del tiempo su aplicación se fue convirtiendo más complicada debido a la complejidad que pudieran ocasionar las investigaciones y el choque entre poderes.

Cabe destacar que en el texto original no se calificaron como graves, las violaciones a las garantías individuales y las violaciones al voto público; sin embargo, la primera acepción del antedicho precepto constitucional sirve para dar la pauta a la designación del calificativo de violaciones graves, debido, claro, a la “aplicación excepcional”¹⁹ en las situaciones que ha sido requerida.

Con posterioridad surgieron varias reformas con el objetivo de ir perfeccionando la facultad investigadora, cabe destacar que han sido muy significativos los cambios que se han establecido en cada una de las mismas, y por supuesto que ha evolucionado conforme a las exigencias sociales, la manera de proceder ante hechos de violaciones graves de los derechos humanos.

No se puede olvidar que la facultad investigadora esta considera como un medio de control constitucional y por obvias razones tiene la encomienda de garantizar lo establecido en la Constitución, por lo que los alcances de su aplicación son de real importancia, de ahí que “merece la atención de los estudiosos de la ciencia jurídica”.²⁰

¹⁹ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional, op. cit.*, nota 10, p. 852.

²⁰ Carpizo, Jorge, “La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia” en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003, p. 1262.

II. CONFIGURACIÓN LEGAL Y SUS REFORMAS

Como ya se hizo mención, la facultad investigadora sobre hechos de violaciones de garantías individuales se establece constitucionalmente en la promulgación de la Constitución Política Federal mexicana de 1917, incorporándose dentro del tercer párrafo del artículo 97. Al principio este precepto suponía en su procedencia cuatro hipótesis a investigar, de las cuales, por aproximadamente sesenta años la Suprema Corte Justicia de la Nación se le facultó para lo siguiente:

“Nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará a 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.”²¹

De acuerdo a lo dispuesto por el original párrafo tercero del artículo 97 constitucional, aprobado por el Constituyente de Querétaro, la SCJN estaba facultada para realizar las respectivas investigaciones:

- 1) La conducta de algún juez o magistrado federal;
- 2) Hechos que constituyeran una violación de garantías individuales;
- 3) La violación del voto público; y
- 4) Algún otro delito castigado por la ley federal.

En el primer caso, se predispone la facultad de investigar sobre la conducta de algún juez o magistrado federal. La Suprema Corte investía la facultad de realizar investigaciones acerca de conductas de jueces y magistrados del Poder Judicial de la Federación, en los casos en que su conducta provocara “casos muy graves de conmoción pública.”²² De acuerdo a tales atribuciones de carácter administrativo que le fueron otorgadas a la Corte, tenía la facultad de imponer correcciones disciplinarias a jueces y magistrados federales, consistentes en la

²¹ Carpizo, *Jorge*, *op. cit.*, nota 4, p. 209.

²² *Idem.*

suspensión del cargo por tiempo determinado y en casos extremos podía incluso ponerlos a disposición del Ministerio Público, en los casos por ejemplo, en que estuvieran involucrados en la comisión de un delito, esto por supuesto, antes de la creación del Consejo de la Judicatura Federal.

En el segundo caso, hechos que constituyeran violación de garantías individuales, dispuesto esto, se entendía que la facultad de investigación la podía ejercer la SCJN, siempre que ocurrieran hechos de violaciones a garantías individuales, posteriormente hubo la necesidad de estipular que fuesen graves para que con ese calificativo se especificaba que no cualquier acontecimiento de atropello a los derechos fundamentales de los gobernados, la Corte ejercitara tal facultad.

En el tercer supuesto, la Corte contaba con la atribución de investigar sobre la violación al voto público. Esto se refería a la trasgresión que se pudiera presentar en los sufragios, ya que por derecho, el ciudadano podía de manera secreta y libre participar dentro de procesos electorales. Se estipulaba sobre procesos ordinarios y extraordinarios, de nivel federal, con motivo de la renovación del Congreso de la Unión y Presidente de la República. Por consecuencia, cuando cabía la duda en relación con la legalidad de tal proceso o sobre la violación de los derechos políticos electorales de los ciudadanos, la SCJN podía instaurar la averiguación que se le facultó.²³

En el cuarto y último supuesto, se hacía la mención de: algún otro delito castigado por la ley federal. Se facultaba a la SCJN para averiguar sobre la comisión de delitos del orden federal, siempre y cuando se tratase de ilícitos que causaran un fuerte “escándalo nacional”,²⁴ a tal grado, que perturbara la tranquilidad del país debido a la gravedad del delito ocurrido, con lo cual se reprimía la Corte para actuar en casos de delitos tipificados por el Código Penal Federal, de tal forma que no invadiera esferas ajenas a sus competencias.

²³ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 9 p. 856; Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Violación del voto público”, *La Facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia*, 3ª ed., México, SCJN, 2005 p. 25.

²⁴ Carpizo Jorge, *op. cit.*, nota 4, p. 212.

Existieron varias reformas en el articulado 97 constitucional, comenzando el 20 de agosto de 1928, fecha en que el Diario Oficial de la Federación publicó la primera de las reformas a dicho artículo; la segunda reforma surge con fecha miércoles 11 de septiembre de 1940, en su párrafo IV; la tercera aparece el lunes 19 de febrero de 1951, en el párrafo primero, estando Miguel Alemán Valdés como Presidente de la República mexicana.²⁵

La primera reforma respecto a la facultad de investigación del artículo 97 constitucional, aparecerá el día 6 de diciembre de 1977.²⁶ Se modificó el párrafo tercero, con el motivo de desincorporar la facultad de investigar sobre la comisión de algún delito federal, donde la Suprema Corte podía actuar; por otro lado se adicionó un párrafo cuarto relacionado con la violación al voto público modificando su contenido de la siguiente manera:

Nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará a 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.

La Suprema Corte de Justicia está facultada para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. Los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes.²⁷

Diciembre seis de 1977, fecha en que aparece oficialmente la derogación de la competencia de la Corte para conocer sobre la comisión de delitos federales,

²⁵ Véase, *Diario Oficial de la Federación*, reforma al artículo 97 constitucional, lunes 19 de febrero de 1951, p. 9, disponible en, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_049_19feb51_ima.pdf

²⁶ Véase, *Diario Oficial de la Federación*, reforma al artículo 97 constitucional, martes 6 de diciembre de 1977, p. 4, disponible en, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf

²⁷ *Idem.*

lo cual fue un acierto, ya que a pesar de que guardaba diferencias con la actividad del Ministerio Público para investigar delitos que consagraba el artículo 21 de la Constitución Federal, la situación anterior podría ser susceptible de criterios encontrados al implementar tales atribuciones, puesto que no se estableció que la SCJN actuara únicamente en los casos de que un delito provocara escándalo nacional, por lo que podía chocar con las competencias atribuidas al Ministerio Público.

En segundo término, con la implementación de otro párrafo al artículo 97, “se facultó a la Suprema Corte de Justicia para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público”.²⁸ Se traspasó lo referente a la violación del voto público, creando un párrafo especial para regularlo, es decir, el texto referente a las violaciones del voto público subsistió con modificaciones, en las que la Corte no podía intervenir ya a solicitud de parte legitimada sino solo de oficio; además, se detalló que la violación al voto público se refería exclusivamente a la materia federal, ya que antes podía comprender también materia local y municipal; por último, se implantó que su intervención fuese cuando a su juicio estuviera en duda la legalidad de todo el proceso de elección de ciertos de los poderes federales, situación que antes se refirió únicamente a la violación del voto público sin especificación.

Lo que el legislador pretendió con tales modificaciones, fue limitar la facultad de investigación respecto a la violación del voto público, para evitar solicitar constantemente a la Corte que ejerciera la facultad de investigación, puesto que anteriormente era muy amplia su procedencia. Sin embargo, la existencia de una atribución de tal magnitud, fue criticada durante su vigencia. Jorge Carpizo equiparó este párrafo como “monstruo legal”,²⁹ ya que al intervenir la Suprema Corte se estaría inmiscuyendo en cuestiones políticas que no pertenecen a su naturaleza.

²⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 19 ed., México, Porrúa, 2007, p. 841.

²⁹ Carpizo, Jorge. “Nuevas reflexiones sobre la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia a 33 años de distancia”, en *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 13, julio-diciembre de 2005, p. 46.

Posteriormente, el 28 de diciembre 1982, cuando se encontraba fungiendo como Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado,³⁰ surge la quinta reforma de dicho artículo, pero únicamente afectando el párrafo primero.³¹ Con la sexta reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, se trasladó la facultad investigadora establecida en los párrafos tercero y cuarto del articulado 97, a los párrafos segundo y tercero del mismo precepto; además de que el segundo párrafo se asentó de la siguiente forma:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso 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 una grave violación de alguna garantía individual.³²

De lo anterior se pueden apreciar dos alteraciones al entonces párrafo segundo, mismas que marcaron un cambio excepcional y drástico con respecto a la procedencia de la facultad investigadora. Primeramente, el cambio de la palabra “nombrará” por la de “podrá nombrar”, quizá pareciera un simple cambio de palabras, unas por otras; sin embargo, lo que se dispuso con este nuevo cambio de vocablos fue trascendental, ya que al traducirse, determinaba que la Suprema Corte entonces tendría la facultad de ejercer la facultad investigadora de manera discrecional y no como anteriormente se entendía, a solicitud o iniciativa de los legitimados para solicitar. En segundo término, se modificó lo dispuesto sobre violaciones de garantías individuales, aclarando que, además de cuando se tratara de violación de alguna garantía individual, debía necesariamente poseer la característica de ser grave.

³⁰ Véase, *Diario Oficial de la Federación*, reforma al artículo 97 constitucional, martes 28 de diciembre de 1982, p. 6, disponible en, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_099_28dic82_ima.pdf

³¹ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 28, p. 841.

³² Véase, *Diario Oficial de la Federación*, reforma al artículo 97 constitucional, lunes 10 de agosto de 1987, p.4, disponible en, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_113_10ago87_ima.pdf

El 31 de diciembre de 1994 con el Presidente Ernesto Zedillo Ponce León.³³ Se realiza la séptima reforma al señalado artículo, además de importantes reformas constitucionales. Se modificaron la competencia y la integración de la Corte y se creó el Consejo de la Judicatura Federal, órgano encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial de dicho Poder, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral.³⁴

Con los cambios introducidos al párrafo segundo del artículo 97, se limitó la hipotética facultad investigadora del pleno que se le concedía en el texto original aprobado en 1917, en aras de la reforma de 1994, la facultad de investigar la conducta de los jueces y magistrados federales se traspasó del pleno de la Corte al Consejo de la Judicatura Federal, así como también se especifica la excepción con respecto al Tribunal Electoral.³⁵

El Consejo de la Judicatura Federal, fue el órgano designado para la vigilancia de los jueces y magistrados federales, una vez que se suprimió la función de investigación por parte de la Suprema Corte de Justicia, respecto a la conducta de estos funcionarios judiciales, quedando establecido de la siguiente manera:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá nombrar alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designar uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe o algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.³⁶

³³ Véase, *Diario Oficial de la Federación*, reforma al artículo 97 constitucional, sábado 31 de diciembre de 1994, Primera Sección, p. 4., disponible en, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31dic94_ima.pdf

³⁴ Caballero González, Edgar S., "La facultad de investigación. Crónica de una evolución jurisprudencial y de un error legislativo", México, martes 21 de diciembre de 2010 p. 47., disponible en, edgarcaballero.gonzalez.blogspot.com/2010/05/nota-de-aclaracion.html

³⁵ *Idem.*

³⁶ Véase, *Diario Oficial de la Federación*, reforma al artículo 97 constitucional, *op. cit.*, nota 33, p. 4.

Dos años después, como acontecimiento importante para la ejecución de dicho párrafo, resalta la decisión del pleno de la Corte llevada a cabo en la sesión del 5 de marzo de 1996, en la cual los señores ministros, tomaron un acuerdo, mismo que fue cuestionado de tener a su favor todos los elementos de legalidad. Determinaron que la intervención, que en forma reiterada se consideró obligatoria cuando lo solicitara alguno de los titulares dispuestos en el artículo 97, se convirtiera en “discrecional” para la actuación de la SCJN. Ante esta decisión, cabe hacer mención sobre la opinión de Arteaga Elisur, en la que señala que “han pretendido curarse en salud, con lo que, en la práctica, se hará nugatorio ese control de la constitucionalidad”,³⁷ afirma además que no era favorable convertir en discrecional dicha facultad y menos tratándose de violaciones graves.

En la octava reforma publicada el 11 de junio de 1999, el último párrafo es lo que se modifica y no tenía relación con la facultad de investigación, pero la novena reforma del 13 de noviembre de 2007,³⁸ siendo Presidente de la República, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, encendió la polémica nacional, se decidió la derogación del tercer párrafo del artículo 97 constitucional, que facultaba a la SCJN para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyeran la violación del voto público, pero sólo en los casos en que a su juicio pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los poderes de la Unión. Menciona John Acrerman, que:

Si bien esta facultad de la Suprema Corte es un vestigio de la época en que todavía no existía un Tribunal Electoral como parte del Poder Judicial, también puede funcionar como una válvula de escape y un mecanismo para asegurar certeza en el caso de que hubiera fuertes cuestionamientos sobre el desempeño de las autoridades electorales.³⁹

³⁷ Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional, op. cit.*, nota 10, p. 859.

³⁸ Véase, *Diario Oficial de la Federación*, reforma al artículo 97 constitucional, México, martes 13 de noviembre de 2007, Primera Sección, p. 6., disponible en, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf

³⁹ Acrerman, John M., “Comentario a la reforma constitucional en materia electoral del 2007”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Revista Jurídica*, Biblioteca Jurídica Virtual, México, núm. 121, IJ-UNAM, 2011, sn., disponible en, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/121/el/el13.htm>

Con esta reforma quedaba reflejado claramente que, la facultad de investigación que había venido realizando la Suprema Corte de Justicia en relación a violaciones al voto público acaecía de una manera muy ambigua debido a lo limitado en la redacción del propio texto constitucional, ya que la Corte no podía efectuar más facultades que las establecidas en la propia Constitución, que era, el averiguar si efectivamente se había cometido alguna violación al voto público o no.

Después de se suscitaron varios conflictos electorales sin una resolución favorable, se dio comienzo a un exhausto análisis sobre todo lo referente a los hechos suscitados en cuestiones a las violaciones al voto público y, tomando en cuenta que se contaba ya con la existencia de un órgano especial en la materia, se determinó reconocerlo como el órgano más especializado en la materia y por ende el más calificado para resolver este tipo de violaciones, al Tribunal Federal Electoral; estas razones sustentan el origen de la derogación al tercer párrafo del artículo 97 constitucional, que abarcaba situaciones de violaciones de garantías individuales con respecto al derecho al voto.

La reforma constitucional de 2007 trajo consigo, la supresión de la controvertida hipótesis excepcional de ese medio de control constitucional, que fue tan cuestionado y a la vez polémico, por considerar que la SCJN se inmiscuía en cuestiones políticas, sin poder dictaminar decisiones vinculatorias.

Expone al respecto Tena Ramírez que: “si la Corte interviene en política electoral con la intención de sanearla, podrá contraer la enfermedad, pero no curarla, además, con su intervención la política no tiene nada que ganar, pero la justicia si mucho que perder”.⁴⁰

De igual forma, la SCJN, sostiene que, consciente de lo que implicaba la facultad investigadora dentro del supuesto mencionado, como máximo tribunal formaba parte del poder gubernamental por ser uno de los tres poderes del Estado y por tanto un organismo político, pero que sus facultades no eran de naturaleza

⁴⁰ Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, nota 2, p. 554 y 555.

política, por lo cual, se negó a averiguar violaciones al voto público, ya que su intervención la convertiría en dictador en cuestiones políticas.⁴¹

Se hace énfasis en esta reforma, ya que se considera importante para la determinación en relación al traslado de facultades a tribunales especializados, como fue en este caso al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para más adelante relacionarlo con la contribución que este suceso cede al enriquecimiento de la parte explicativa de los motivos legislativos entorno a la última reforma constitucional en materia de derechos humanos, que abarca la facultad investigadora de violaciones graves de derechos humanos.

Claro es que, después de la derogación del párrafo tercero, se eliminó la facultad de investigar la Suprema Corte en lo referente a las violaciones al voto público, pero siguió subsistiendo en el párrafo segundo del precepto en comento, la facultad de investigar sobre violaciones graves a las garantías individuales y, con ello el intrascendente actuar otorgado a la Suprema Corte, mismo que no constituía a una acción jurisdiccional, lo cual, generó polémica acerca de las características de esencia del Máximo Tribunal Constitucional.

Esta situación mantuvo impedida a la SCJN para poder concluir las investigaciones, a manera de sentencia o resolución final, ya que en aquellos casos en los que se presumían hechos en los cuales se recriminaban violaciones graves de garantías individuales, y más aun habiendo encontrado bajo sus investigaciones, la certeza que haber ocurrido tales infracciones, resultaba irónico que tratándose, ni más ni menos que del más alto Tribunal del país, su fuerza justiciera no le permitía más que establecer recomendaciones de carácter moral; ésta situación enfrentó a la Corte ante el descontento social por la forma de su actuar, puesto que sin la existencia lógica de una ley reglamentaria que le permitiera un actuar conforme a la gravedad de los hechos desprendidos de la averiguación realizada, dejaba entre duda su credibilidad, situación que tiene que ver con la naturaleza de la facultad investigadora, misma que se analizará en lo subsecuente.

⁴¹ Véase, el acuerdo del Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Pleno, Quinta Época, tomo CXII, p. 380.

Finalmente la última reforma en torno a la facultad investigadora de violaciones graves, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011, junto con el “paquete de reformas”, que provocaron alteraciones en 10 artículos constitucionales.⁴² La llegada de esta reforma constitucional, o como señala Jorge Carpizo, el paquete de reformas constitucionales, marca en la actualidad un nuevo paradigma en materia de derechos humanos y con ella emerge la aplicación de los tratados internacionales en el Estado mexicano; a su vez, viene a cambiar el contexto jurídico.

El objetivo central, dar protección más amplia a los derechos humanos de las personas, pero dentro del sistema mexicano se generaron otros cambios con motivo de esta reforma que habría que analizarlos para verificar su eficacia. Así pues, se decidió trasladar la facultad investigadora de violaciones graves de las garantías individuales que venía realizando la SCJN, para pasar a ser facultad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quedando sustituida la parte que decía garantías individuales por derechos humanos, con motivo de la controvertida novedosa y paradigmática reforma que arribó para dejar estampa de grandes cambios trascendentales entorno a los derechos humanos, tema en el que se profundizará en lo subsecuente.

1. Naturaleza de la facultad de investigación

El tema sobre la naturaleza de la facultad de investigación de violaciones graves, ha sido bastante explorado y a su vez, muy controversial, diversas opiniones demarcan puntos de vista encontrados, de los cuales han ido surgiendo otros a través del tiempo tras la aplicación o no aplicación de este medio de control. Ferrer Mac-Gregor realiza una compilación de opiniones de diversos autores que califican la naturaleza de la facultad investigadora de acuerdo a diferentes enfoques:

⁴² Carpizo, Jorge. “¿Es acertada la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos?”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional en derechos humanos: un nuevo paradigma*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011, p. 336., *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011, *op. cit.*, nota 24.

“la Facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es un medio formalmente judicial y materialmente administrativo de control constitucional”,⁴³ establecido en el Estado mexicano como “defensa excepcional de las garantías individuales”.⁴⁴

De lo anterior se presupone que la función investigadora no conforma jurisdiccionalmente un proceso porque no supone el agotamiento de diversas etapas procesales que culminan o conllevan hacia una sentencia. Bajo estas circunstancias encontramos que la actividad investigadora que la SCJN realizaba, se trataba de una mera investigación documental, la cual producía simplemente una opinión autorizada con una signatura sencillamente moral, por ende no se puede decir que la SCJN actuaba como un verdadero tribunal, “pues al respecto no tiene facultades decisorias ni de coerción o ejecución”.⁴⁵ Además, tampoco procura ante otros tribunales la debida impartición de justicia ni realiza una averiguación ministerial.⁴⁶

En otro ensayo del Dr. Carpizo, cita la opinión de Antonio Carrillo Flores, quien interpreta la naturaleza de la facultad investigadora ejercida por la SCJN “en sentido estricto de carácter no jurisdiccional sino gubernativa de orden superior”, como un instrumento que mantiene “vigente las normas que garantizan las libertades y derechos fundamentales del individuo”.⁴⁷

La facultad de investigar violaciones graves de las garantías individuales es considerada como uno de los medios de control constitucional, porque a través de este medio se pretende mantener el orden creado por la Constitución Política. Dicho instrumento permitía que la SCJN efectuara la actividad de investigar una posible violación grave de garantías individuales y, tratándose de una actividad

⁴³Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003, p, 1283.

⁴⁴*Ibidem*, p. 1309.

⁴⁵ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 4, pp. 205-207.

⁴⁶ Tesis P. LXXXVII/96, *Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. III, junio de 1996, p. 516.

⁴⁷ Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte en las reformas sociales de México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XIV, núm. 55, 1964, pp. 644 y 645., citado por, Carpizo, Jorge, “La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003, p. 1270.

excepcional y extraordinaria conferida a la Corte, se le consideró “como máxima instancia defensora de la Constitución, ya que goza de una autoridad particular”.⁴⁸

Por tratarse de una facultad que rompe el esquema de división de poderes y funciones. “Tiene un alcance limitado y es de aplicación excepcional, su existencia pudiera crear problemas jurídicos y políticos de difícil solución”.⁴⁹ En el sistema jurídico una responsabilidad sólo se determina a través de un proceso, en el que se debe seguir los procedimientos adecuados y por la ley establecidos para determinar la existencia de una responsabilidad.

Desde la perspectiva desencadenada donde la facultad ejercida por la SCJN recae en que, “la investigación no redundará en una sentencia, ya que ese tribunal no tiene en los supuestos de ese párrafo, facultad decisoria sino sólo poder de documentación, sin ninguna atribución de coerción o ejecución”,⁵⁰ se puede agregar que, en virtud de lo establecido para la funcionabilidad de tal facultad, sólo se pudieron perseguir fines de investigación con la potestad de formulación de un dictamen, consecuencia que orillo a la SCJN a no actuar como un juez, sino como señala Héctor Fix-Zamudio, “un órgano instructor”⁵¹

Tomando como referencia la redacción del voto de minoría de discrepancia de varios de los señores Ministros de la Suprema Corte, en el cual sostienen un pronunciamiento sobre el caso de averiguación 1/2009, donde ejerció la facultad de investigación la Corte, en el mediante el que exponen:

“esta atribución excepcional confirma a esta Suprema Corte como el garante supremo de los derechos fundamentales consagrados por la Constitución y apela a la potestad constitucional y moral de este Tribunal Constitucional”.⁵²

Como ya se había mencionado, existen dudas acerca de la intención del Constituyente de 1917 al crear la facultad de investigación, ya que no quedó del

⁴⁸ Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 10, p. 854.

⁴⁹ *Ibidem*, p. 855.

⁵⁰ Fix-Zamudio, Héctor, “las garantías constitucionales en el derecho mexicano”. *Revista de la Facultad de Derecho*, Culiacán, Sinaloa, México, t, II, núm. 3, 1967, p. 179., citado por Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 4, p. 206.

⁵¹ *Idem*.

⁵² Voto de minoría formulado por Arturo Zaldívar Lelo de Larrera, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a las consideraciones sustentadas en el dictamen emitido en la facultad de investigación 1/2009, sesiones 14, 15 y 16 de junio de 2010, p. 2. https://www.scjn.gob.mx/PLENO/Sinvestigacion%20Votos%20Minoritarios/Dictamen_1-2.

todo clara la redacción del artículo 97; sin embargo, a través de diversas reformas constitucionales, ésta facultad evolucionó para especificar que fuesen hechos de violaciones graves de garantías individuales consagradas en la Constitución. Efectivamente, esta facultad;

“no cumple una función típica de los Tribunales Constitucionales, su alcance y sentido es distinto al que se persigue con los controles jurisdiccionales de carácter vinculante”.⁵³

En este orden de ideas, se ha argumentado a la par, que no tiene ningún referente en otro país; razones por las cuales la SCJN se permitió opinar que por ello, debía quedar claro su existencia en el actual régimen democrático, donde albergan diversos medios de control constitucional, además de contar con un Ombudsman Federal suficientemente activo en el dictamen de recomendaciones sobre violaciones de derechos humanos, que al igual que la facultad de investigar su misión recae exclusivamente en la encomienda de averiguar si existieron hechos que constituyeran violación grave de garantías individuales, lo cual no implicaba competencia jurisdiccional.⁵⁴

El Dr. Jorge Carpizo, en defensa a su criterio conceptual, afirmó que la facultad en comento es:

Una de las garantías constitucionales que integran el contenido de la justicia constitucional mexicana, de carácter judicial porque la realiza e interviene la Suprema Corte de Justicia, pero no implica naturaleza jurisdiccional porque sólo es una función investigadora en la cual la Corte no tiene ninguna atribución de decisión. El expediente que forma la Corte es de documentación y no es una sentencia.⁵⁵

De tal manera que, con lo señalado por el Dr. Carpizo, dejó claro entonces que, al ejercer la facultad investigadora la Corte no ejecutaba un proceso del cual derivaran consecuencias de carácter jurisdiccional, sin embargo, la razón de ser de esta facultad era necesaria que la ejerciera un órgano con el prestigio de la

⁵³ *Ibidem*, p. 3.

⁵⁴ Tesis aislada P. LXXXVII/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, tomo III, Junio de 1996, p. 513; Tesis aislada P. XXXVIII/ 2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, tomo XXVII, Abril de 2008, p. 7.

⁵⁵ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 20, pp. 1270-1272.

SCJN, ya que como “instrumento extraordinario se aplica sólo en situaciones de peligro o emergencias graves”.⁵⁶

Como garantía constitucional de defensa, utilizada como un instrumento de carácter excepcional de las garantías individuales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podía ejercer la facultad de investigación de oficio o a solicitud del Presidente de la República, de las Cámaras del Congreso de la Unión o de algún Gobernador de Estado, mandando una comisión especial compuesta por miembros de Poder Judicial de la Federación o externos, con el objetivo de averiguar algún hecho o hechos que constituyeran una posible violación grave de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

De los conceptos citados, se rescatan las siguientes características de acuerdo a la naturaleza que constituye la facultad investigadora como: garantía constitucional formalmente judicial, no jurisdiccional, de instrumento excepcional, con legitimación delimitada, utilizada en casos de violación grave de garantías individuales, para emitir un dictamen meramente moral, de constitución documental, al cual se podría agregar la denominación de paraprocesal, porque siembra precedente para la acción jurisdiccional por parte de órganos competentes para sancionar, a los cuales dicha investigación podría ser un elemento sumamente auxiliar y de gran credibilidad por ser ni más ni menos una determinación por parte de la SCJN; en su dictamen especial, mismo que acompañado de alto prestigio y valor judicial, sin duda alguna servía al momento de la ratificación de la existencia de violaciones graves.

Para sustentar lo anterior, la afirmación de Góngora Pimentel encaja completamente, señala que la determinación dictada por la SCJN con motivo de una investigación, pese a que no era una sentencia condenatoria, por tratarse de una resolución de condena emitida por un órgano con legitimación socialmente reconocida, podía servir para presionar el actuar de las autoridades de acuerdo a sus atribuciones.⁵⁷

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ Góngora Pimentel, Genaro David, *op. cit.*, nota 15, p. 58.

2. La excepción como característica distintiva

La excepción es una de las características más señaladas por parte de diversos autores,⁵⁸ siendo una distintiva de la facultad de investigación ejercida por la SCJN, se diferencia de los otros medios de control constitucional, como por ejemplo, del juicio de amparo, porque de acuerdo a su aplicación es excepcional, resaltando además, como una atribución diversa y a la vez exclusiva del resto de las facultades jurisdiccionales que poseía la Suprema Corte.

Se concibió a la facultad de investigación durante décadas como una de las atribuciones obsoletas o como una reserva histórica,⁵⁹ ya que ante evidentes hechos de violaciones graves de garantías individuales, la SCJN decidió no ejercer la facultad, por precaución a verse involucrada en cuestiones políticas,⁶⁰ justificando su rechazo en la naturaleza excepcional de la cual era dotaba dicha facultad, para negarse a realizar indagatorias que posiblemente le convertirían en un cuerpo político y la desvirtuarían de sus funciones constitucionales.⁶¹

De manera adicional, la facultad de investigación se aplicaba en casos que de acuerdo a la gravedad los afectados estuvieran imposibilitados para solicitar otro medio de defensa contra trasgresiones de manera irreparable; por ejemplo, el juicio de amparo por medio del cual se persigue la reparación del daño, restitución de los derechos fundamentales siendo el objetivo central de este control constitucional, pero al constituirse actos de manera irreparable, es improcedente la solicitud de amparo ante los tribunales, pudiendo quedar transgredidos derechos fundamentales sin hacer nada al respecto.⁶²

⁵⁸ Entre ellos Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *op. cit.*, nota 19, p. 1283; Carrillo Flores, Antonio, en Jorge Carpizo, *op. cit.*, nota 4, p. 205., Arteaga Nava, Elisur, *op. cit.*, nota 9, p. 854 y 855.

⁵⁹ Cabrera, Lucio, *El Poder Judicial mexicano y el constituyente de 1917*, México, 1968, p. 132., citado por Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 4, p. 206.

⁶⁰ Ejemplo, la matanza de Tlatelolco de 1968, durante el Gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, donde fueron asesinados cerca de 325 personas por parte del Ejército Nacional, al seguir ésta orden, suceso que se realizó en la plaza de las Tres Culturas, por una revuelta estudiantil., Véase, Poniatowska, Elena, "Así fue la Matanza de Tlatelolco en 1969", *Revista Diario la Afición*, México, 1971, <http://www.adnpolitico.com/.../elena-poniatowska-asi-fue-la-matanza-detlatelolco>.

⁶¹ *Idem*.

⁶² Véase, artículo 61, fracción XVI, de la Ley de Amparo.

En el primer ejemplo, era factible ejercer la facultad de investigar, ya que ningún otro control podría ejercerse ante hechos de violaciones graves, porque la propia ley establecía en cuales casos, además de que también podía presentarse que la solicitud fuese obstaculizada por las autoridades, como sucedió en el caso de la periodista Lydia Cacho, a quien violaron sus derechos fundamentales, estando involucrados en ello, el entonces Gobernador de Puebla, el procurador General de Justicia de Puebla, y el Procurador de Justicia del Estado de Quintana Roo, Presidentes de Tribunales Superiores de Justicia de ambos estados y otras autoridades más; situación en la cual la periodista no podía acudir a los medios ordinarios de defensa, debido a que las autoridades competentes eran las mismas que le transgredían sus derechos, por lo cual solicitó la facultad de investigación de la SCJN.⁶³

Para finalizar sobre la excepcionalidad de la facultad de investigación, como característica de la misma, su aplicación dependía de la existencia de hechos que constituyeran violaciones graves de los derechos fundamentados en la Constitución; hechos que no pudieran volver a ser restablecidos; es decir, irreparables, por ende, que no se pudiera instar a través de los medios jurídicos ordinarios. Cabe mencionar que el constituyente jamás hizo mención de esta característica de excepcionalidad, pero si causó controversias entre los Ministros de la Corte.

3. Sobre el concepto de violación grave

Para hacer efectiva la facultad investigadora por parte de la SCJN, se requería que fuesen violaciones graves, término que no fue del todo claro, ya que cualquier hecho de violación de derechos fundamentales, es grave. A partir de la teoría neoconstitucionalista para que una violación se califique como grave, debe proyectar una máxima importancia en cuanto el objeto que significa y un máximo

⁶³ Veáse, Solicitud de ejercicio de la facultad de investigación 2/2006, caso Lydia Cacho, *Diario Oficial de la Federación*, lunes 26 de marzo de 2007, Segunda Sección, pp. 1-58., disponible en, [www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Solicitudes/26032007\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Solicitudes/26032007(1).pdf)

grado de indeterminación,⁶⁴ sin embargo, lo que se pretendió con el calificativo de violación grave, fue delimitar el objeto de investigación, para que fuese aplicada en determinados hechos de violaciones a las garantías individuales y que no en todo tipo de violaciones de derechos fundamentales pudieran ser facultad de la función investigadora. Al establecer el vocablo “grave” el Constituyente no midió los alcances, ya que no estableció nunca los parámetros que determinarían que algún hecho podría constituir una violación con el calificativo de grave. Determinar cuáles violaciones a lo establecido en la Constitución son graves se fue ajustando dependiendo de los casos que se le fueron presentando a la SCJN, fue un concepto que fue variando en la medida que se investigaron posibles violaciones a las garantías individuales.

La SCJN, precisó el concepto de violación grave de las garantías individuales en el año de 1996, a raíz de una investigación que se le presentó, Por ende, con la solicitud 3/1996 relacionada con el caso de Aguas Blancas, la Corte sostuvo que son graves:

los hechos generalizados consecuentes a un estado de cosas, acaecidos en una entidad o región determinados, donde ocurren acontecimientos que debiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades constituidas con estricto apego al principio de legalidad, no se logran controlar por la actitud de la propia autoridad, produciéndose, en consecuencia violaciones a los derechos fundamentales de los individuos.⁶⁵

Del mismo modo, el Supremo Tribunal, determinó que la grave violación de garantías individuales se actualizaba en los casos en que la sociedad no se encuentra en seguridad material, social, política o jurídica, por consecuencia de:

- a) Las propias autoridades que deben proteger a la población que gobiernan, son las que producen o propician los actos violentos, pretendiendo en tal forma obtener

⁶⁴ Silva Meza Juan N. “Acerca de la naturaleza de la facultad de investigación del artículo 97 párrafo segundo de la Constitución” en Pimentel Genaro David, *et al.*, Las costumbres del poder. El caso Lydia Cacho, México, Porrúa, 2009, p. 99.

⁶⁵ Tesis aislada P. LXXXVI/96, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno*, Novena Época, tomo III, Junio de 1996, p. 459.

una respuesta disciplinada, aunque aquéllos sean violatorios de los derechos de las personas y de las instituciones; o

- 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.⁶⁶

Para delimitar el concepto de grave, la SCJN tomo como referente la arbitrariedad que pudieran externar las autoridades en uso de sus facultades, ya que en su labor de servir, existe la obligación de respetar los derechos fundamentales y al actuar de manera arbitraria, no solo se violaba mandatos de la Constitución sino también la esfera jurídica de los gobernados.

Después se presentó otro caso que sembró precedente para la adecuación de este término, el caso de Lydia Cacho, en el que la SCJN determinó que, una grave violación a las garantías individuales se actualiza cuando un conjunto de autoridades de dos o más Poderes de la Federación o de los Estados llevan a cabo un concierto o una relación deliberada para afectar derechos de alguna persona, desconociendo el sistema de distribución de competencias establecido en la Constitución, afectando el sistema de poderes.⁶⁷

Mas delante al conocer sobre los hechos acaecidos en San Salvador federal mexicano o el principio de división

Atenco y Oaxaca. La SCJN, de acuerdo a las solicitudes 3/2006 y 1/2007 que recibió de los casos mencionados, decidió flexibilizar el concepto de grave. Consideró que:

“violación de garantías individuales es grave cuando tiene un impacto trascendente en la forma de vida de una comunidad, alterándola, ya sea que la violación se presente en perjuicio de una persona o de un grupo de personas”.⁶⁸

Con el establecimiento anterior, implicó que no fuera exclusivamente indispensable acreditar la existencia de un caos generalizado o la manipulación

⁶⁶ *Idem.*

⁶⁷ Tesis aislada P. XXXVI/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno*, Novena Época, tomo XXVII, Abril de 2008, p. 7.

⁶⁸ Tesis aislada P. XLVII/2007, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno*, Novena Época, tomo XXVI, Diciembre de 2007, p. 18.

por parte de autoridades en perjuicio de los gobernados, sino que era suficiente con acreditar que presuntamente sí existió o no violaciones de garantías, y en el supuesto de que sí existían, si pudieran considerárseles como graves, de acuerdo al impacto que hubiese generado en la manera de convivencia en la comunidad determinada, para que se acreditara la aplicación de la facultad investigadora.

El Pleno pudo realizar investigaciones tanto para evidenciar a los responsables de violaciones graves y a la vez definir el concepto de los derechos fundamentales, situación que contribuyó para que las demás instituciones de tutela de los derechos fundamentales pudieran a su vez aplicar los criterios interpretados por la SCJN en pro de los derechos de las personas.

De acuerdo a lo expuesto, se puede deducir que el concepto que fue adquiriendo el vocablo de grave, sobre violaciones de garantías individuales, se fue articulando mediante la interpretación garantista que la Corte aplicó de acuerdo a los casos que atendía. Del mismo modo, la accesibilidad de la facultad investigadora hacía posible el empleo de la misma, a la invocación no sólo de señalar responsables sino también para aportar en la definición del concepto de derecho fundamental, actitud que asumía la Corte por tratarse de un Tribunal Constitucional.

Aunque la facultad de investigación no era conforme la de un Tribunal Constitucional y pese a que nunca tuvo como finalidad solucionar conflictos de manera directa, su aplicación sí propició que la SCJN estableciera criterios sobre la interpretación y protección de la Constitución y de los derechos fundamentales, sobre todo en aras de no ocultar información relevante para la resolución de las investigaciones, estableciendo como una garantía el acceso a la información.⁶⁹

Para concluir sobre el manejo del término grave, utilizado para la aplicación de la facultad investigadora de violaciones a garantías individuales, se puede afirmar que fue un criterio complementario que permitió a la Corte dotar de elementos cada vez más precisos para determinar en qué casos podía participar en ras de solucionar situaciones o hechos en los que se presentaran violaciones de magnitud grave de violaciones de derechos fundamentales.

⁶⁹ Tesis aislada, *op. cit.*, nota 65, p. 513.

Cabe agregar, que hoy en día existen manuales, para la calificación de hechos violatorios de los derechos humanos,⁷⁰ que son utilizados con finalidad de orientar el trabajo de los servidores públicos que laboran dentro de organismos de protección y promoción de los derechos humanos, con una estructura que permite la operatividad ante las quejas, para facilitar el otorgarles el tratamiento jurídico más conveniente. Esto forma parte de la evolución de las figuras jurídicas de los derechos humanos en el ámbito jurisprudencial, doctrinal y normativo, a través de fórmulas que abarcan grandes cantidades de supuestos para el ejercicio entorno de la protección y defensa de los derechos humanos, sin embargo, como menciona el Dr. y ex Ombudsman, José Luis Soberanes, autor de uno de estos manuales, no pueden, ni deben ser entendidos como un producto donde se encuentran todas las respuestas, sino como una herramienta útil para el desempeño de la labor protectora.

⁷⁰ Soberanes, Fernández, José Luis, *Manual para la calificación de hechos violatorios de los derechos humanos*, (coord.) Soberanes, Fernández, José Luis, 2ª ed., México, Porrúa-CNDH, 2009, pp. X-XII.

III. EVOLUCIÓN DE LA FACULTAD INVESTIGADORA

Anterior a la actual reforma, la facultad de investigación sobre un hecho o hechos de violaciones graves de alguna garantía individual, atribuida a la SCJN dentro del ordenamiento constitucional, se encontraban planteadas en dicha facultad diversas cuestiones que requieren especial atención y que han sido discutidas por diversos tratadistas. Al margen del debate existía la incógnita sobre si se pudiera considerar o no como un medio de control constitucional, o simplemente si debiera analizarse como una función que se le encomendaba a la Suprema Corte de Justicia.

Bajo dicha perspectiva, destacan dos cuestiones. En primer lugar, definir las razones por las que era necesario que la SCJN contara con facultades de investigación y establecer los casos en los que la misma era procedente. En segundo lugar, se requería precisar la manera en la que deberían conducirse las investigaciones, así como los alcances de sus resultados.

Por lo que respecta a la primera cuestión, era necesario haber considerado la manera en la que dicha facultad podía coincidir con facultades de investigación que están a cargo de las procuradurías o de las comisiones de derechos humanos, haciendo referencia especialmente a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En este sentido, habría sido necesario crear criterios que permitieran prever en qué casos la Suprema Corte podía ser incitada para que realizara una investigación y, en que otros casos correspondía a otras instancias encargarse de las investigaciones. Todo esto concibió confusiones e inclusive, se propuso, en varias ocasiones, por creerse necesario, el reflexionar sobre la conveniencia de mantener dicha facultad investigadora a cargo de la SCJN.

En cuanto a la segunda cuestión, los temas que se plantean tienen que ver con la forma en que la SCJN podía conducir la investigación y los efectos que generaba. En relación con la conducción de la investigación algo importante y trascendental para que ésta facultad pudiera verdaderamente ser provechosa y que además se obtuvieran resultados propiamente justos y favorables, para quien le fueron violados sus derechos gravemente; tendría que haber quedado

fundamentado clara y objetivamente las atribuciones de éste órgano investigador, del mismo modo, la naturaleza de sus relaciones con las autoridades y particulares durante la investigación.

En general, la construcción de un marco jurídico efectivo, hubiera resuelto las contradicciones que se presentaron siempre que se suscitaron casos que requirieron de la facultad de investigación donde la SCJN actuó, de haber sido así, el procedimiento de investigación se hubiera llevado a cabo mediante un desarrollo con mejores condiciones; por lo que respecta a los efectos de la investigación, como nunca se estableció ni sanción o condena, no se puede decir que quedaron concluidos directa y eficazmente los casos de violaciones graves.

En contradicción a lo expuesto, el Pleno de la Suprema Corte, en una tesis aislada expresó su postura en relación a su intervención en materia de investigación, en la que especificaba, que la averiguación de hechos que pudieran constituir violaciones graves a las garantías individuales, ahora denominados derechos humanos, no era de competencia jurisdiccional, por lo que, en tales casos no se trataba de una acción procesal y debido a esto, la Corte no estaba autorizada para concluir dictaminando una sentencia que diera fin a un litigio, ni procurar ante otro tribunal la debida impartición de justicia, ni tampoco realizaba alguna clase de averiguación previa, ya que esa era una tarea ministerial y su actuación radicaba únicamente en indagar en la verdad para descubrirla, pero sin sujetarse a un procedimiento judicial.⁷¹

Ahora bien, en la materia de Investigación del segundo párrafo, se predisponía que la Suprema Corte podía investigar algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual, por lo que, analizando el alcance en cuanto al significado de la expresión “graves” violaciones de garantías individuales, la SCJN determinó que, la investigación debe ser sobre hechos consumados e irreparables; es decir, su resultado no restituirá las cosas al estado en que se encontraban antes de la violación. Que la sociedad no se encontrara en seguridad material, jurídica, política o social a consecuencia de que las autoridades que propiamente debieran proteger la población fueran las que

⁷¹ Tesis, P. LXXXVII/96, *op. cit.*, nota 65, p. 516.

propiciaran los actos de violencia, ocasionando con ello violaciones a los derechos de las personas o de las instituciones, o que frente a un desorden generalizado las autoridades hicieran caso omiso, o actuaran con negligencia o imponencia forzando a que las relaciones de pacifismo de la población se vieran vulneradas o que en su defecto dichas autoridades se portasen indiferentes ante el caos.⁷²

Es prudente agregar que la investigación debía proceder cuando la violación hubiese producido clamor y escándalo nacionales como resultados de ciertos acontecimientos. Con esto podría pretenderse dar confianza y aliento a la sociedad de que algo se estaba haciendo al respecto y más por un órgano de la jerarquía de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En consecuencia varios tratadistas mexicanos de alto reconocimiento como: Felipe Tena Ramírez, Héctor Fix-Zamudio, Elisur Arteaga Nava, Jaime Allier Campuzano, quienes son citados en la presente, entre otros, abordaron el tema sobre la facultad de investigación atribuida a la SCJN y en base a sus análisis, llegaron a compartir la opinión de que la SCJN no fue diseñada para investigar, sino para dirimir controversias con base en los datos que le ofrecen las partes en un conflicto y que lejos de fortalecer al Máximo Tribunal, la atribución de investigar vulneraba y desviaba su misión.

La Suprema Corte de Justicia como órgano máximo de autoridad en el país y conocido como el depositario del Poder Judicial de la Federación, al encontrarse dentro de sus facultades constitucionales, como el garante del orden constitucional dentro del marco de la división de poderes de la nación, resulta entonces de lógica jurídica, que deban de atribuírsele no solo facultades jurisdiccionales, las cuales desempeña a través de los Tribunales Colegiados y los diferentes jueces en sus respectivas jurisdicciones; administrativas, las cuales ejerce por medio del Consejo de la Judicatura; sino que también al encontrarse revestida de facultades de carácter excepcionales, le resultaban materialmente administrativas, dentro de las cuales, se encontraba la de la investigación sobre hecho o hechos que causaran violaciones graves a los derechos humanos, misma que tenía una justificación relevante en su desempeño jurisdiccional, pero que carecía de

⁷² *Ibidem*, p. 459.

sustento jurídico. Por ende, como asegura Nava Elisur, de tal investigación no se podía declarar quienes son los responsables de las violaciones, debido a que la conclusión no es una sentencia sino una opinión autorizada con peso moral.⁷³

Desde el punto de vista del Derecho Público, las decisiones que se tomen en la Suprema Corte, como actos de autoridad deberán ser coercitivos, unilaterales e imperativos, para que se puedan imponer sus decisiones a los órganos estatales, mediante la coacción en caso de ser necesario, y hacerse obedecer aún en contra de la voluntad del gobernado al que se dirige el acto. Por desgracia, la función investigadora que estaba contemplada en el precepto constitucional ya reformado, no es un acto que se encuentre revestido de autoridad sino que es una simple función administrativa, que al carecer de ese carácter vinculatorio y como coincidentemente lo señala Enrique Sánchez Bringas:

“el dictamen pronunciado por nuestra Suprema Corte de Justicia en relación con la investigación correspondiente, se hará llegar oportunamente a los órganos competentes sin que, por sí mismo, pueda modificar normativamente los resultados”.⁷⁴

De las consultas realizadas por el Poder Judicial Federal en torno a la deseable reforma de la justicia en México, se advirtió que al carecer de una ley reglamentaria los párrafos segundo y el tercero actualmente derogados del artículo 97 constitucional, su implementación resultaba deficiente, dificultosa y ampliamente discrecional y voluntarista, por lo que reiteradamente se planteó la conveniencia de su derogación para evitar que los resolutiveos de la SCJN se desvirtuaran al remitirlos a otras autoridades para que fuesen quienes actuaran jurisdiccionalmente, quedando incongruentemente por debajo la función de la Corte.

Al no existir normatividad para la aplicación de la facultad de investigación, el Pleno de la SCJN, expidió el acuerdo general 16/2007, quedando aprobado el día 20 de agosto de 2007 y publicado en el DOF a los dos días siguientes, para

⁷³ Arteaga Nava, Elisur, *La función investigadora de la corte*, Alegatos, México, UAM, Unidad Azcapotzalco, Departamento de Derecho, 1996, núm. 34, pp. 536 y 537.

⁷⁴ Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, 8ª ed., México, Porrúa, 1994, p. 519.

establecer normas de carácter general que instituyeran el procedimiento para ejercer la función investigadora, como la SCJN había venido desempeñando las investigaciones sin algún tipo de reglamento era imposible para el Máximo Tribunal del Poder Judicial actuar, vaya paradoja del sistema jurídico mexicano, contar con un Tribunal Constitucional de máxima autoridad dotado de limitadas herramientas; sin embargo, como garante de la Constitución, su actuar no correspondía al principio de legalidad, “cada poder público debe actuar estrictamente en su órbita de atribuciones” por lo que el actuar de las autoridades debe ajustarse al orden legal.⁷⁵

Pese a que las actuaciones de la SCJN no son impugnables, no por ello desde la óptica jurídico sustantiva dejan de ser del todo inconstitucionales como en esa ocasión se percibió.

De los procedimientos de investigación escasos seguidos por la Corte, se aprecia que el motivo primordial fue precisamente por la falta de regulación. Con la entrada en vigor del acuerdo general 16/2007, expedido por el Pleno de la SCJN, se establecieron las reglas de actuación de las comisiones para la investigación de violaciones graves. En dicho acuerdo se estableció como lineamiento de aplicación e interpretación, respeto a los principios constitucionales y a los derechos fundamentales y las reglas que se dictaminaron fueron las siguientes:

1. Sobre el plazo para concluir, estipulando seis meses, pudiendo ser prorrogables por el pleno.
2. El nombramiento de comisionados o miembros de la comisión para la investigación la hará el Pleno.
3. Deberán los comisionados elaborar un protocolo de la investigación que deberá revisarla el Pleno o en su caso modificarla.
4. La comisión deberá solicitar a las autoridades involucradas un informe sobre los hechos investigados.
5. La comisión en aras de la investigación tiene facultades para solicitar a autoridades y a terceros las pruebas que considere convenientes.

⁷⁵ Colombo Campbell, Juan, “Funciones del derecho procesal constitucional, en *Anuario de Derecho constitucional Latinoamericano 2002*, Montevideo Konrad Adenauer Stiftung, 2002, p. 137.

6. No hay días ni horas inhábiles para su actuar.
7. Deberá la comisión realizar un informe al presidente de la Corte, para que el Ministro relator formule el dictamen y el Pleno determine, si de los hechos se constituyeron o no violaciones graves de garantías individuales.
8. Se remitirá copia del informe al órgano que solicitó la investigación y a las autoridades relacionadas para que manifiesten y presenten pruebas a su favor.
9. El dictamen deberá ser aceptado por el Pleno y contener:
 - a. Pronunciamiento, la suficiencia de la investigación;
 - b. La determinación sobre la existencia de violación grave de garantías individuales;
 - c. El señalamiento de autoridades y órganos competentes para actuar.
10. El dictamen deberá ser remitido a las autoridades competentes.

Resulta lógico que el Pleno de la SCJN decidiera establecer reglas de actuación para el ejercicio de la función investigadora, de otra manera era imposible actuar. Por tal motivo se acogió de la facultad que le confería el artículo 11 fracción XXI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, mismo que textualmente especifica:

Artículo 11.- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

XXI.- Dictar los reglamentos y normas generales en las materias de su competencia.

Cabe mencionar que esa atribución aplica en cuestiones administrativas para la realización del ejercicio del cual se es competente el Pleno, pero no le faculta para legislar procedimientos, ya que esa es facultad únicamente del Congreso de la Unión, (artículo 73 fracción XXX de la CPDEUM).

En relación a los cuestionamientos sobre el desempeño de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia electoral,

en el mismo año, se llegó a la conclusión de reformar el artículo 97 en su párrafo tercero. Con el decreto presidencial publicado el día 13 de noviembre del año 2007 se derogó ese párrafo, que facultaba a la SCJN para que averiguara sobre violaciones al voto público, ya que se llegó a la conclusión de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, era el órgano adecuado y competente para tal facultad; por otro lado, siguió subsistiendo sin cambio alguno lo referente a la facultad de investigación del párrafo segundo.

Con esa reforma como referente, surgieron varias solicitudes en las que se proponía reformar a su vez el segundo párrafo del precepto en comento, en lo relativo a la competencia para conocer sobre las violaciones graves de derechos humanos. Con posterioridad, el día 8 de abril del 2010,⁷⁶ fue aceptada por el Senado la propuesta para considerar la reforma a el segundo párrafo del artículo 97 Constitucional, de tal manera que, se disponía el traslado del segundo párrafo del artículo 97 en lo correspondiente a la parte donde se señala la facultad de investigación de la Suprema Corte, para en su lugar otorgársela a la Comisión Nacional de Derechos Humanos como autoridad investigadora a cargo de conocer sobre hechos u omisiones que constituyan violaciones graves de los derechos humanos.

⁷⁶ Véase, Dictámenes a discusión, Gaceta Parlamentaria, año XIV, núm. 3162-IV, miércoles 15 de diciembre de 2010, disponible en, gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/dic/20101215-IV.html

IV. CASOS DE INVESTIGACIONES EFECTUADAS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

De acuerdo a los registros de la SCJN, ejerció la facultad de investigar violaciones graves de garantías individuales en cinco situaciones que generaron conmoción nacional.

La primera vez, se implementó el ejercicio de la facultad investigadora, mediante la solicitud marcada con el numeral 3/1996, respecto de los hechos que ocurrieron el 28 de junio de 1995, en Coyuca de Benítez, del estado de Guerrero, conocido como: El Vado de Aguas Blancas; la segunda ocasión derivó por presuntos hechos de violaciones graves en contra de derechos fundamentales transgredidos a la periodista Lydia Cacho Ribeiro, mientras se encontraba respondiendo un proceso penal que se efectuó en su contra, con la solicitud 2/2006 y a solicitud de la Cámara de Senadores; los días tres y cuatro de mayo se suscitaron otros hechos, ocurridos en Texcoco y San Salvador Atenco, propiciando la facultad de investigación de la Corte, por medio de la solicitud 3/2006; por último, el triste y polémico suceso de la Guardería ABC, que tuvo lugar el 5 de junio de 2009, y que además forjó una enorme conmoción nacional, por la gravísima afectación y pérdida de menores indefensos, en la ciudad de Hermosillo Sonora.

1. Caso de Aguas Blancas

La participación de la Suprema Corte de la Nación, en el caso denominado por algunos como la “masacre de Aguas Blancas”,⁷⁷ aconteció el 28 de junio de 1995, en el municipio de Coyuca de Benítez, Estado de Guerrero, lugar donde veintisiete personas fueron asesinadas y poco más de veinte resultaron heridas a manos de policías locales. Debido a lo sucedido, la Procuraduría General de Justicia del Estado llevó a cabo una investigación de los hechos y a su vez se solicitó del actuar de la Comisión Nacional de Derechos Humanos por medio de una queja que se le presentó.

⁷⁷ Allier Campuzano, Jaime, *op. cit.*, nota 9, p. 23.

La recomendación que emitió la CNDH, el 14 de agosto de 1995, indicaba al gobernador del Estado de Guerrero los siguientes puntos:⁷⁸

- a) Designar a un fiscal especial que subsanara procesal y ministerialmente los errores y las deficiencias de la indagatoria y ejerciera acción penal contra los presuntos responsables;
- b) Suspendiera en sus funciones al Secretario General de Gobierno;
- c) Destituyera al Procurador General de Justicia del Estado y a 18 servidores públicos más;
- d) Instruyera a las autoridades sanitarias para que continuaran atendiendo a los heridos.

Pese a que el Gobernador aceptó la recomendación, la CNDH solicitó a la SCJN, tuviera a bien nombrar a dos ministros para que investigara las violaciones graves de los derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad pública del mencionado Estado.⁷⁹ La Corte respondió a la petición, que “carecía de legitimación activa”,⁸⁰ toda vez que se basó en lo estipulado dentro párrafo segundo del artículo 97 constitucional, donde se legitimaba únicamente al Poder Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún Estado.

Tras la negativa, la Corte justificó que no consideraba prudente ejercer de oficio la facultad de investigación de los hechos denunciados, ya que consideró que su abstención serviría para no duplicar las investigaciones que ya había realizado la CNDH, la cual había emitido a su vez recomendaciones que estaban siendo atendidas por las autoridades pertinentes.⁸¹

Debido a la consternación de la sociedad por los hechos ocurridos en Aguas Blancas, independientemente que ya se había integrado una averiguación por parte de la Procuraduría y que además la CNDH, había formulado su recomendación, persistía el descontento social, por lo que, el Representante del

⁷⁸ Suprema Corte de Justicia de la Nación, La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. “Los casos León y Aguas Blancas”, *op. cit.*, nota 14, p. 42.

⁷⁹ Tesis P. LXXV/95, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. II, octubre de 1995, pp. 102-109.

⁸⁰ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 13, pp. 42 y 43.

⁸¹ *Idem.*

Poder Ejecutivo a través del Secretario de Gobernación consideró oportuno que la SCJN ejerciera la facultad de investigación. De tal forma que, mediante un escrito le solicitó a la Corte el Presidente de la República se avocara a esclarecer los hechos en el lugar conocido como El Vago de Aguas Blancas.⁸²

Cabe resaltar que pese a la intervención de la CNDH y de que con la labor de la fiscalía Especial se llevó a consignar a proceso a cuarenta y tres personas como posibles responsables de los delitos de homicidio y lesiones, abuso de autoridad, ejercicio indebido, entre otros, El Presidente de la República mantuvo la decisión de que era necesario que la SCJN actuara en su facultad de investigación argumentando en su petición lo siguiente:

Por tratarse de hechos de excepcional gravedad, a partir de la contravención flagrante al derecho a la vida que protege el artículo 14 constitucional y otras garantías individuales, se configuran los supuestos jurídicos previstos en el párrafo segundo del artículo 07 constitucional (...). Ante estos lamentables sucesos, el ejercicio de la facultad investigadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es la vía prevista por nuestro Estado de derecho para estos excepcionales y gravísimos acontecimientos. Su intervención imparcial, sólida, serena y profesional, traería a la comunidad nacional en su conjunto, la certeza de que el informe que elabore señalará a las autoridades competentes las acciones jurídicas que en su caso se encuentren pendientes, para atender el propósito superior de que se haga justicia.⁸³

Al recibir la solicitud del Ejecutivo, en marzo de 1996, el Presidente de la Suprema Corte informó a los ministros, por lo que decidieron actuar dado a la trascendencia social de los hechos. Se nombró como comisionados a los Ministros Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios para que se avocaran a ejecutar las investigaciones correspondientes y poder esclarecer sí en

⁸² Solicitud 3/96, Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal, 23 de abril de 1996. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo III, Junio de 1996, p. 460.

⁸³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *op. cit.*, nota 14, p 45.

lo acontecido hubo o no violaciones graves de garantías individuales por parte de las autoridades que en esa ocasión actuaron.⁸⁴

Se doto a los Ministros encargados de la investigación, de los medios necesarios para que pudieran efectuar su labor. El 12 de abril de 1996, los Ministros comisionados rindieron su informe al Pleno. Recopilaron información a partir de opiniones y apreciaciones de los dirigentes de organizaciones como la (OCSS), Organización Campesina de la Sierra del Sur,⁸⁵ que fue la afectada, además de otras que representaban intereses políticos, del ramo agrario, social y del interés privado a quienes hubieren repercutido los hechos que se investigaban; a la vez recopilaron información de los dictámenes periciales y documentación relacionada, de donde se desprenden, entre otros, los siguiente sucesos:

Primeramente que, el entonces Gobernador del Estado de Guerrero estaba enterado que un grupo de miembros de una organización campesina pretendía manifestarse contra la presidenta del municipio de Atoyac, a quien se le señalaba por ser la responsable de la desaparición de uno de los miembros de la organización campesina y además, por el incumplimiento de la repartición de fertilizantes que necesitaban para sus labores en el campo, entre otras cosas.

Con base a toda la información recopilada, las entrevistas y la examinación de las pruebas, la Comisión Investigadora del Alto Tribunal, presento su informe, en el que señalaron la existencia de violaciones graves de garantías individuales el día que ocurrieron los hechos. Se desprende de su investigación la relatoría de lo sucedido, señalando que, con fecha 28 de junio de 1995, un camión con pasajeros, miembros de la Organización Campesina del Sur, al ser detenido en el Vado de Aguas Blancas por policías de Guerrero, comenzó a revisarles, decomisándoles machetes y palos a los campesinos, minutos más tarde arribó otro camión con pasajeros, habitantes de la región que iban a realizar compras o atender asuntos personales, el cual fue interceptado con los disparos de los policías al momento de que saltaron dos campesinos que venían en el techo del camión, supuestamente miembros de la (OCSS) y con machete en mano en

⁸⁴ *Ibidem*, pp. 45 y 46.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 46.

actitud ofensiva. En instantes se escucharon más disparos por parte de la policía, quienes indiscriminadamente abatieron con armas de alto calibre, contra los ocupantes del camión, los otros que venían en el primer camión detenido solo se tiraron al suelo para protegerse.⁸⁶

En Pleno y con base a la investigación recabada por los ministros a cargo se determinó que efectivamente existieron violaciones graves de garantías individuales de los gobernados en la región del Vado de Aguas Blancas, Municipio de Coyuca de Benítez, del Estado de Guerrero, lesionando sus derechos establecidos en los artículos 1º, 6º, 8º, 9º, 11, 14, 16 y 22 de la Constitución mexicana, violando sus garantías de tránsito, de libre expresión, de la libertad personal y de seguridad, de defensa, de petición y de respeto a la vida.

Resultaron responsables el Gobernador con licencia del Estado de Guerrero, el ex secretario general de Gobierno, el ex procurador general de Justicia, el ex subsecretario de Protección y Tránsito, el ex fiscal especial y ex director general de Gobernación; todos ellos del Estado de Guerrero.⁸⁷

A todo esto y por mayoría de nueve votos de los señores Ministros de la SCJN decidieron emitir en su acuerdo lo siguiente:

Notificar el resultado de la investigación al Presidente de la República;
Enviar copia certificada de la resolución al Congreso de la Unión, al Procurador de la República, el Gobernador en funciones del Estado de Guerrero, al Congreso y al Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad;

Por su trascendencia para la sociedad, poner a disposición de las autoridades competentes que lo requirieran, el material probatorio recabado por los comisionados.⁸⁸

La Masacre del Vado de Aguas Blancas, resurgió la actividad de la facultad investigadora de la SCJN y lo más importante aplicándola como garantía constitucional. A partir de su actuar comenzaron a surgir criterios novedosos para

⁸⁶ *Idem.*

⁸⁷ *Ibidem*, p. 56.

⁸⁸ *Ibidem*, p. 57.

definir su naturaleza, reconociéndole como uno de los medios de control constitucional en México.

Lo lamentable es que pese a lo emitido por la SCJN, no tuvo consecuencias para las autoridades señaladas como responsables y a las que se les notificó para que instauraran el procedimiento para hacer efectivo lo investigado por la Corte tampoco lo hicieron, por la carencia de la coercitividad de esta facultad. Por parte de la Procuraduría General de la República decidió no intervenir, por considerar que no era de su competencia ya que no se trataba de delitos federales y la legislatura local determinó la improcedencia del juicio político del Gobernador señalado, además que se le exoneró por considerar que no había participado directa o indirectamente en los delitos.

No se puede dejar de lado todo lo que la Corte aportó en este caso, sobretodo que tuvo el valor de hacer señalamientos directos de las autoridades que resultaron responsables tras su investigación, incluyendo al Gobernador a quien se le atribuyó no haber realizado ningún tipo de acciones para evitar lo sucedido. Cabe mencionar, que lo anterior resulta ser relevante ya que la Corte, en los casos, que más adelante serán abordados, como el ocurrido en, San Salvador de Atenco y la Guardería ABC, se desistió en señalar altos funcionarios como autoridades responsables, por no ser directos responsables de los actos de sus subordinados colaboradores.

Finalmente, es de suma importancia mencionar que el caso de Aguas Blancas no culminó con la intervención de la SCJN, también la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), haciendo uso de su competencia, se avocó al caso.

Por tratarse de alegatos sobre derechos reconocidos en la Convención Americana, tal como lo dispone el artículo 44 de la misma, de la cual México es parte desde el 3 de abril de 1982: artículo 1.1, relativo a la obligación de respetar los derechos; artículo 4, derecho a las garantías judiciales; y artículo 25, derecho a la protección judicial. Estableciendo en su pronunciamiento la CIDH, que se habían cometido violaciones graves a los derechos humanos, donde además,

quedan expuestos todos los pasos seguidos durante el trámite que realizó la CNDH en atención a éste caso.⁸⁹

2. Caso Lydia Cacho

Mediante la solicitud 2/2006, donde se advierte de la presentación de dos oficios ante la SCJN de donde deriva la petición con fecha 22 de febrero de 2006, para solicitarle que ejerciera la facultad; dicho documento que se remitió en donde la Cámara de Senadores, a través de su Vicepresidente de la Mesa Directiva y la Cámara de Diputados a través de su correspondiente Presidente y Secretario de la Mesa Directiva le requirió al Alto Tribunal el ejercicio de la facultad investigadora de violaciones graves de garantías individuales, prevista en el párrafo segundo del artículo 97 constitucional.⁹⁰

Como en los medios de comunicación nacionales estaba ardiente la noticia difundida sobre el actuar ilegal de las autoridades en relación con la aprehensión de la periodista Lydia Cacho, datos detallados a la luz pública que afectaron y provocaron descontento en la sociedad mexicana, situación que comenzó a generar desconfianza contra la impartición de justicia en el país. Gran parte de esto, impulso la solicitud para investigar posibles violaciones graves de las garantías individuales que se suponía le habían sido afectadas a la periodista, por la denuncia interpuesta en su contra por parte de un reconocido empresario de nombre Kamel Nacif. En el asunto se vieron involucrados varios servidores públicos, entre ellos, el Gobernador del Estado de Puebla, conocido como, “el Gober Precioso”,⁹¹ la procuradora General de Justicia del Estado y otros.

Otro de los argumentos presentados por parte de las Cámaras del Congreso de la Unión para solicitar a la Corte que actuara, fue que además de la

⁸⁹ Véase, Informe No. 49/97 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, caso 11.520 Tomás Porfirio Rondin. “Aguas Blancas”, México, 18 de febrero de 1998, disponible en <http://www.1.umh.edu/humanrts/cases/1997/Smexico49-97.html>.

⁹⁰ Véase, solicitud, 2/2006, p. 1., disponible en, [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Solicitudes/26032007\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Solicitudes/26032007(1).pdf)

⁹¹ Véase, la opinión del Ministro Juan N. Silva Meza, sobre el dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 2/2006, disponible en, <http://www.2.scjn.gob.mx/Ministros/ministroGongoraPimentel/Asuntos%20Relevantes/Asuntos>

afectación hacía la periodista se afectaba también a los gobernados, puesto que se había evidenciado sobre los intereses personales por parte de las autoridades encargadas de la procuración de justicia con la delincuencia organizada. Con lo que sostuvieron que la sociedad no tenía seguridad material, social, política, ni jurídica, ya que eran las propias autoridades que en lugar de proteger a la población, protegían a los verdaderos delincuentes aprovechándose de sus atribuciones para vulneran las garantías de los gobernados.

Aceptó la Corte investigar los hechos, en base a todo lo expuesto por las Cámaras petitorias, y por considerar que la aparente interferencia del Gobernador de Puebla en relación con los hechos, figuraba conveniencias personales e ilegítimas en perjuicio de alguien. Además de la intervención de otras autoridades utilizadas para ejecutar acuerdos entre el empresario mencionado y el gobernador. Por lo que, aun cuando se apreciará que directamente se afectaba los derechos de una sola persona, la gravedad de los hechos se atribuían al gobierno de Puebla, lo que también involucraba la actuación de diversas autoridades del Estado, con lo que se presumía un aprovechamiento ilegítimo del gobierno en contra de un miembro de la sociedad mexicana en beneficio de otra.

Lo que la SCJN decidió al realizar la investigación fue: que la averiguación se encaminara a descubrir la existencia o no del actuar ilegítimo por parte de autoridades tanto del Estado de Puebla como de Quintana Roo, que ocasionaran violaciones graves de los derechos fundamentales de la periodista. Al rendir su informe la Corte, encontró suficientes medios de prueba para acreditar la existencia de acuerdos por parte de autoridades en perjuicio de Lydia Cacho, transgrediendo con ello los principios democráticos del federalismo y de la división de poderes, así como del principio de independencia judicial, con el cometido de vulnerar derechos de una persona, lo que se tradujo en violaciones graves, ya que se valieron del abuso y arbitrariedad de poder como servidores públicos. Además que en la investigación se acreditó la violación de derechos fundamentales en perjuicio de menores de edad, ya que se descubrió la posible existencia de una o varias redes encaminadas a la pornografía y pederastia infantil.

Pese a lo anterior, no se pudieron tomar como pruebas, los medios de convicción obtenidos de las conversaciones telefónicas entre el Gobernador del Estado de Puebla y el empresario, por constituir el único indicio sobre la participación del gobernador, no era suficiente para que la Corte pudiera señalarlo como responsable ni de la posible conspiración entre autoridades, ni del uso ilegítimo de atribuciones en contra de Lydia Cacho Ribeiro.⁹²

Fue trascendente la actuación de la Corte en este caso al ejercer la facultad investigadora, ya que abono en el concepto de grave violación de garantías individuales, al determinar que también se presentaban graves violaciones cuando al actuar varias autoridades de dos o más Poderes en abuso a sus atribuciones para afectar derechos de alguien, también afectan lo establecido en la Constitución y el sistema federal mexicano establecido en ella. Sin embargo, no todo es digno de elogiar, ya que en la valoración de pruebas dejaron mucho de qué hablar, siendo una aportación importante y la que más polémica social causo, la de las grabaciones telefónicas, que evidenciaron la conducta pésima e ilegal del Gobernador de Puebla, prueba que quedo desacreditada.

3. Caso Texcoco y San Salvador Atenco

Este caso se presentó ante la SCJN el 9 de agosto de 2006, mediante solicitud 3/2006. El escrito fue firmado por varias personas en calidad de representantes de un grupo de ciudadanos que presuntamente habían sido agraviados en sus derechos los días tres y cuatro de mayo de 2006, en los poblados de Texcoco y San Salvador Atenco, del Estado de México, al momento que se encontraban comercializando sus productos, en una plaza municipal, al ser desalojados de la misma por elementos de la policía municipal. Al resistirse se originó un grave enfrentamiento que ocasiono violaciones de derechos por parte de las fuerzas policiacas hacía los floricultores comerciantes.⁹³

⁹² *Idem.*

⁹³ Véase, solicitud 3/2006, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el día jueves 8 de marzo de 2007, disponible en, dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4965222&fecha=08/03/2007

Del relato de los hechos de algunos medios informativos, se desprende que organizaciones como el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT), organización compuesta por campesinos que se unieron para solidariamente luchar contra la resistencia de la zona del Estado de México, pero es una organización que inicialmente se formó en el año de 2001 para impedir la expropiación del gobierno federal de sus tierras para la construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México; otro grupo involucrado fue, el (EZLN) Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Frente Popular Francisco Villa.⁹⁴

Estos grupos se unieron en apoyo a los floricultores que fueron desalojados de la plaza municipal de Texcoco, participando en los enfrentamientos contra los policías. En los acontecimientos que forman parte del expediente de la investigación, se menciona que miembros de estos grupos u organizaciones, así como habitantes de San Salvador Atenco, boquearon la carretera Lechería Texcoco, por lo que al comenzar con las detenciones el grupo policiaco, emitió varios disparos de entre los cuales asesinaron a un joven menor de edad; por otro lado, miembros del FPDT, mantuvieron retenidos a policías, además de que, en base a lo que estaba sucediendo se anunció por parte del grupo Zapatista la alerta roja ayudar en la lucha con los compañeros de San Salvador Atenco y Texcoco, organizando una marcha hacia Gobernación.

Lo peor se presentó después, cuando se presentaron armados más de tres mil policías del Estado de México y Federal en el poblado de San Salvador Atenco, para realizar un operativo en contra del grupo FPDT, realizando detenciones haciendo uso de violencia extrema, impartiendo golpes brutales, tortura e innumerables violaciones en los derechos humanos de esas personas y en consecuencia, detuvieron muchas personas, mientras otras tuvieron que ser hospitalizadas.

Existieron un sinnúmero de violaciones graves en contra de los pobladores de San Salvador Atenco por parte de los elementos de la policía, pero la solicitud firmada y entregada por los representantes de las agrupaciones mencionadas al

⁹⁴ Véase, la nota, Vidal, Miriam, “¿Qué es el frente de Pueblos en Defensa de la Tierra?”, periódico, *El Universal*, jueves 04 de mayo de 2006, sn., disponible en edición digital, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/346877.html>;

inicio de esta relatoría, en la que se pedía se aplicará la facultad de investigación a la SCJN, carecía de legitimación para ser formulada, por lo que, el entonces Ministro de la Corte Genaro David Góngora Pimentel, hizo suya la petición para el ejercicio de la facultad investigadora el Lunes 7 de mayo de 2007, a lo que argumento:

El día nueve de agosto de dos mil seis se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal una solicitud dirigida a Usted, al señor Ministro Juan Díaz Romero y al que suscribe, formulada por ciudadanos encabezados por la licenciada Bárbara Zamora, para que se ejerza la facultad del artículo 97, párrafo segundo, de la Constitución Federal, y se averigüen hechos relacionados con una posible violación grave a las garantías individuales, realizada los días tres y cuatro de mayo del presente año en Texcoco y en San Salvador Atenco.--- El día catorce de agosto de dos mil seis, Usted dictó un acuerdo en el que después de declarar que los promoventes carecían de legitimación para solicitar la investigación, concedió un plazo de diez días hábiles para que presentaran elementos que acreditaran la hipótesis prevista en el precepto constitucional antes citado, a fin de que alguno de los Ministros pudiera solicitar dicho ejercicio.--- El día veintiocho de agosto recibí en mi oficina diversos elementos presentados por los promoventes, tendentes a probar la existencia de los hechos a que se referían en su escrito inicial.--- Después de revisar los elementos antes descritos, encuentro que existen indicios de que esos hechos pueden en sí mismos constituir graves violaciones a las garantías individuales, por lo que he decidido hacer mía la petición de dicho escrito, razón por la cual, como miembro de este Órgano Colegiado, solicito se forme el expediente respectivo y se turne a algún Ministro para la elaboración del proyecto, a fin de que sea el Tribunal en Pleno quien determine sobre la pertenencia (sic) de su ejercicio.⁹⁵

El Pleno de la Suprema Corte al analizar la solicitud de petición por parte del de Ministro Góngora Pimentel para solicitar de oficio el ejercicio de la facultad investigadora, reconoció la legitimidad y en base a la tesis jurisprudencial, acepto que se llevara a cabo dicha investigación.

⁹⁵ Véase, resolución dictada por el Tribunal Pleno, en relación a la solicitud del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, *disponible en*, www.dof.gob.mx/nota_todo.php?codnota=4986673

GARANTIAS INDIVIDUALES. QUIENES TIENEN LEGITIMACION ACTIVA PARA SOLICITAR LA AVERIGUACION DE VIOLACIONES GRAVES A ELLAS, DE ACUERDO CON EL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL. La intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en investigación de violaciones graves a las garantías individuales, puede ser de oficio, cuando este Máximo Tribunal de la República lo estime conveniente, o a petición del titular del Poder Ejecutivo, de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o del gobernador de algún Estado, lo que implica que ninguna otra persona está legitimada para solicitarla.⁹⁶

De acuerdo a lo acordado por el Pleno de la Corete, se estipuló que los objetivos de la investigación, no debían centrarse sobre si existieron violaciones o no de garantías individuales, ya que se tenían como ciertas, pero si debían los comisionados investigar por qué se dieron esos hechos, así como quien dio la orden, o si acaso fue por la deficiente capacitación del cuerpo policiaco. Todo esto para esclarecer los hechos y establecer criterios sobre los límites de la fuerza pública empleada, además para identificar a los servidores públicos que hubiesen participado de alguna manera en la afectación de los pobladores de esa comunidad.

Del Dictamen que valora la investigación del caso, en base al informe rendido por la comisión investigadora, la SCJN consideró que en efecto existieron violaciones graves de garantías individuales de las personas simpatizantes por la lucha en defensa de la tierra. En consecuencia la Corte suprema dictaminó,⁹⁷ que se dieron violaciones graves de derechos fundamentales, dado el caos que se generó, los múltiples violaciones de derechos violados y la intensidad de fuerza

⁹⁶ Tesis P/J. 19/2000, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, en la Novena Época, tomo XI, marzo de 2000, p. 34.

⁹⁷ Véase, Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en el dictamen que valora la investigación constitucional 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, disponible en, dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5110784&fecha=21/09/2009 además en, <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/Documents/200111.pdf>

aplicada por los policías que participaron en los operativos que realizaron en contra de un gran número de personas manifestantes, ya que no se encontraba justificación del actuar de los elementos de policía debido a que el gobierno tenía un compromiso con las personas que realizaban el comercio informal, razón más por la cual el actuar de estos elementos no fue legítimo y ocasionó un estado generalizado de desorden y violencia.⁹⁸

Por otra parte, agrego el Alto Tribunal que, habían sido violentados los límites constitucionales de trato humano, necesidad, proporcionalidad, eficiencia y profesionalismo exigibles siempre en los casos del actuar policiaco, entre otras muchas cosas más que derivó de la investigación. Siendo bastante extensa la resolución, se señalan algunos de los derechos humanos que se consideran fueron violentados: el derecho a la vida, a la libertad sexual, a la no discriminación y a no ser torturado, derecho a la integridad personal, derecho a no ser torturado, a la libertad personal, a la inviolabilidad del domicilio, el derecho al debido proceso, derecho a la defensa, irregularidades en los procedimientos seguidos a los extranjeros detenidos y deportados, derecho a la justicia y al trato digno de los detenidos.⁹⁹

Sobre el tema de si hubo autoridades involucradas, la Corte también hizo pronunciamientos, por considerar como violación grave de garantías individuales el retardo, omisión e incumplimiento del Estado para evitar los abusos de los policías. En el mismo orden de ideas, adjuntó el Tribunal Máximo que existió inacción, lentitud y pasividad por parte de autoridades estatales, la falta de investigaciones desprotegiendo a las víctimas y provocando impunidad e injusticia, por consecuente afecto también a la colectividad, a la vez señaló como autoridades responsables a varios de los mandos policiacos como el Jefe de Turno del Grupo de Fuerzas de Apoyo y Reacción de Chalco, el Director General de Seguridad Pública del Municipio de Texcoco, así como comandantes y miembros de la Policía Federal Preventiva,

⁹⁸ *Idem.*

⁹⁹ *Idem.*

Para concluir, la Corte expresó que pese a los alcances de lo investigado, la las reparaciones por violaciones de derechos fundamentales, no exentaba al Estado mexicano de hacer justicia y la reparación de daños ocasionados a los agraviados, atendiendo a las normas y diversos tratados internacionales de los que México es parte, además de que se debía atender la recomendación emitida por la CNDH.¹⁰⁰

Se puede afirmar que la facultad de investigación aplicada en este caso, presento avances en la forma de esclarecimiento de los hechos y aportando en el concepto de violaciones graves, ya que se estableció que una transgresión que ocasiona un impacto trascendente en la forma de vida de una comunidad y la altera, también se considera como grave, por lo que ya no solo en los casos de desorden generalizado, o en los que las autoridades coincidieran para afectar los derechos de alguien, sino también cuando se provoca una conmoción que perturbe a una comunidad. Aunque para varios Ministros de la Corte resulto ocioso llevar a cabo la investigación debido a que se concluiría en algo que era evidentemente certero, por lo que era absurdo llegar a la sola determinación de que efectivamente hubo violaciones graves de garantías individuales.

En contra posición a lo establecido por la Corte, fue incongruente su determinación, ya que al afirmar que el Estado afecto garantías individuales ante su inactividad y negligencia en las diligencias, no señaló autoridades superiores como responsables también, debido a que toleraron las conductas de sus subordinados infractores en los hechos; situación lamentable también es que jamás se señaló reparación a los afectados, pues pese a que no eran vinculatorias las recomendaciones de la Corte, podrían haber incidido para reparar en la medida de lo posible el daño que ocasionaron a las víctimas, pero el establecimiento de ciertas reglas que estipuló el propio Pleno de la Corte en lo referente a el procedimiento de investigación, limitó la investigación a avocarse a lo estipulado únicamente en el párrafo segundo del artículo 97 constitucional.

¹⁰⁰ Véase, recomendación 12/2006, CNDH, con motivo de los hechos en Texcoco y San Salvador Atenco, disponible en, www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Cart.../carta159.pdf

No cabe duda que desde entonces era más notable la importancia de la instaurar una ley reglamentaria del artículo citado, aunque de haber establecido formas de reparación de daños, la Corte habría cumplido con uno de sus cometidos que es dar protección a los derechos fundamentales.

4. Caso Oaxaca

Se instó a la Suprema Corte para intervenir a través de la facultad de investigación el día 29 de marzo de 2007, por medio del Presidente y la Secretaria de la Mesa directiva de la Cámara del Congreso de la Unión. Presentaron un oficio en el que externaron que los miembros de la Cámara habían aprobado el Acuerdo de la solitud presentada, para que se ejerciera la facultad respecto de hechos ocurridos en Oaxaca.¹⁰¹

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión con fundamento en lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombre comisionados especiales, para que averigüen sobre los hechos que se han puesto en su conocimiento en el presente documento, que constituyen graves violaciones a las garantías individuales de la población que permanentemente o temporalmente reside o habita en el Estado de Oaxaca.¹⁰²

De las violaciones graves de garantías individuales que fueron señaladas, en la solicitud citada, destacan las siguientes: que los habitantes de Oaxaca continuamente habían sido transgredidos en sus derechos fundamentales desde que Ulises Ruiz Ortiz tomó protesta al cargo de Gobernador de ese Estado, y que se habían incrementado con el estallido del conflicto magisterial comenzado desde el 22 de mayo de 2006, así como a la irrupción de cientos de policías estatales fuertemente armados en el Hotel del Magisterio en la madrugada del 14 de junio de ese mismo año, para desalojar a los maestros que ocupaban el zócalo de la capital.

¹⁰¹ Véase, solicitud 1/2007, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, lunes 15 de octubre de 2007, disponible en, <http://www.2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/322/07000010.023.doc>

¹⁰² *Idem*.

Acontecimientos que afectaron la vida de los habitantes de ese Estado a tal grado que la represión, las agresiones, privatizaciones ilegales de la libertad, los homicidios, el abuso de fuerzas policiacas, ataques a los grupos de choque con el gobierno estatal, entre otros señalamientos, se hicieron cotidianos y se fueron perpetuando en la vida cotidiana de los oaxaqueños; pero desgraciadamente, estos hechos provocan la interrupción del orden constitucional, destruyen el estado de derecho y provocan la ingobernabilidad, fueron argumentos que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión expreso en su solicitud ante la Suprema Corte.¹⁰³

Hoy, a más de ocho meses de haberse iniciado el conflicto social en el Estado de Oaxaca y de existir, todavía, constantes violaciones graves a las garantías individuales de los habitantes permanentes o temporales de dicha entidad, se ha conformado el escenario ideal para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza su facultad investigadora. Hoy, ante la falta de soluciones a este grave conflicto social es necesaria la voluntad y decisión de los señores Ministros de la Suprema Corte de Justicia para investigar un asunto que requiere de información veraz, investigación imparcial y autoridad moral para ser resuelto.¹⁰⁴

Ante lo expuesto, la SCJN, decidió aceptar la solicitud para dar trámite a lo solicitado, por lo que en fecha 30 de marzo del año anteriormente citado, se ordenó formar y registrar el expediente de solicitud, a su vez presento una reseña de las pruebas entregadas por la Cámara de Diputados que procedían para llevar a cabo la facultad de investigación, de las cuales se desprendían indicios de que efectivamente existían violaciones graves de derechos fundamentales. De lo anexado por los solicitantes, se desprendían pruebas que señalaban como responsables a varias autoridades federales, estatales y municipales.

Existía la presunción de que las autoridades mencionas, al no mantener el orden público, incurrieron a la vez en violaciones graves de garantías individuales, por lo que el tribunal determinó que la comisión investigara si los hechos

¹⁰³ *Idem.*

¹⁰⁴ *Ibidem*, p. 4 y 6.

suscitaron, probables violaciones de garantías individuales como: a la vida e integridad corporal, inviolabilidad del domicilio, libertad personal, respeto al derecho de propiedad, violación generalizada de garantías individuales, especialmente libertad de tránsito, libertad de trabajo, derecho a la información, excesos de las fuerzas policiacas municipales, estatales y federales, o también, omisión o pasividad por parte de las autoridades municipales, estatales y federales, para restaurar y mantener el orden público.

Al inicio de la investigación se había estipulado que la investigación se efectuara en cierto tiempo, aproximadamente como ocho meses; sin embargo, al presentarse nuevos acontecimientos relacionados con la problemática del caso, la Cámara de Diputados solicitó ampliar el término de actuación, lo cual fue aprobado. Previo a lo anterior, la Corte había precisado que sólo se avocaría al estudio de los hechos en cuanto a lo relacionado con la actuación de las autoridades, a su conducta pasiva o de omisión y no a conductas entre particulares. Por otra parte precisó que existía violación grave de derechos fundamentales, cuando de una situación prolongada de conflicto no se permite garantizar el derecho al mínimo vital, y las autoridades omiten tomar medidas necesarias para resolver la situación, lo que provoca alteración en la vida de la comunidad, impidiendo el desarrollo de todos.

En gran parte lo que provocó este cúmulo de descontrol fue el plantón, que comenzó como una demanda del movimiento magisterial, terminó por ser un movimiento social, provocando un desorden generalizado, que se prolongó por mucho tiempo. Ante esto, el Estado no respondió como debería, por lo que las demás personas se vieron afectadas en varias de sus derechos durante el conflicto. El movimiento social imposibilitó a la población de la ciudad de Oaxaca gozar del derecho de transitar por las calles libremente ya que las diversas manifestaciones limitaron su libertad de tránsito o de comercio, para acudir a sus empleos y al derecho a la educación. Además de que se cerraron oficinas públicas, juzgados, la Procuraduría del Estado, situación que impidió el derecho de los servicios públicos y acceso a la justicia.

De la trascendencia de esta investigación resaltan los diversos factores que se presentaron de manera muy peculiar, ya que en este caso, se trató de un conflicto que duró poco más de un año, afectando a toda la población de la ciudad de Oaxaca, no solo a los manifestantes, por otra parte, del dictamen emitido se advierte que hubo un avance, que aunque no del todo satisfactorio, en relación con la imputación directa en contra el Gobernador del Estado, por violaciones graves de garantías individuales, por considerar que al ser el representante de conducir la política, debió percatarse de aplicar acciones pertinentes para el restablecimiento del orden social, por tales razones, su falta de acción se interpreta como violaciones de derechos fundamentales.

A diferencia con el caso de Salvador de Atenco, que había sido reciente, en esta ocasión la SCJN reconoció, que aun cuando autoridades jerárquicamente superiores no participaron directamente en los hechos violatorios de garantías individuales, ni se comprobó que los ordenaron, sí resultaban ser responsables, ya que se siguió una cadena por parte de sus colaboradores al recibir el mandato. Pero de ahí derivó otra cuestión, entorno a la participación también de la autoridad federal, es decir, el señalamiento esperado entorno al Ejecutivo Federal o el Secretario de Gobernación, ya que se abstuvieron de intervenir y al final fueron las que terminaron dando arreglo al problema.

Cabe mencionar respecto de significativas opiniones de inconformidad con la resolución que se emitió en este caso, que aunque fueron muchas más por distintas organizaciones y demás, en todas resaltan que:

La SCJN, resolvió el “Caso Oaxaca”; sin duda es necesario decir que resulta histórica la decisión tomada, en cuanto a reconocer de manera explícita la responsabilidad plena del Ejecutivo del Estado de Oaxaca en la comisión de violaciones graves a garantías individuales. Sin embargo, la Corte fue omisa al dejar de señalar a todas las autoridades involucradas en las graves violaciones a garantías individuales y determinar los órganos y autoridades competentes para actuar en el caso.

La resolución está basada en el ámbito de lo formal es decir, en las manifestaciones de las autoridades, como son los informes, las actuaciones

judiciales, pero que sin duda omiten la realidad de los hechos sucedidos en el periodo de investigación. Desconoce, los hechos reales sucedidos durante el periodo a investigación, desde los afectados de las violaciones a las garantías individuales y derechos humanos, pues solo se limitaron a solicitar informes, afirma que no hay pruebas suficientes respecto de los asesinatos, no tomando en consideración los testimonios aportados por los denunciantes, organizaciones de DDHH nacionales e internacionales en cuanto a esos sucesos. Sin embargo, la resolución NO responsabiliza a ninguna de las Autoridades Federales que también realizaron acciones u omisiones durante el período de investigación en la entidad Oaxaqueña. Esa resolución debe ser un instrumento jurídico que obligue al Estado Mexicano a no dejar impune las violaciones citadas y actuar en consecuencia, de no ser así, es posible acudir ante los órganos internacionales para que los responsables sean juzgados en ese ámbito.¹⁰⁵

5. Caso Guardería ABC

El 2 de julio de 2009, el Senador José González Morfín, en su carácter de Vicepresidente de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ejerciera la facultad de investigación a que se refiere el artículo 97, segundo párrafo, de la CPDEUM. Asimismo, el 2 de julio de 2009, se envió un escrito por parte de los padres de los niños a la SCJN donde le solicitaron el ejercicio de la referida facultad de investigación.¹⁰⁶

Los hechos ocurrieron el 5 de junio del 2009, en la ciudad de Hermosillo, Sonora, siendo aproximadamente las 2:30 de la tarde, tras un incendio en las instalaciones de una guardería llamada “Guardería ABC, Sociedad Civil”, misma que prestaba servicio a hijos de derechohabientes del Instituto Mexicano del

¹⁰⁵ Cruz Ramos, Alba, “El caso Oaxaca ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, *Encuentro por la justicia y contra la impunidad, los casos ante la SCJN*, Comité de Liberación 25 de noviembre y Asociación Nacional de Abogados Democráticos, ANAD, Oaxaca, 18 de noviembre 2009, pp. 50-53., disponible en, www.justiciaparaoaxaca.net/wp-content/uploads/2011/.../cuadernillo-SCJN.pdf

¹⁰⁶ Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Facultad de investigación para averiguar la violación grave de garantías individuales, caso guardería ABC”, García Corona, Saúl, cronista, *Crónica de la facultad de investigación 1/2009*, en *Crónicas del Pleno y de las Salas*, México, 2009, p. 2., disponible en, <https://www.scjn.gob.mx/Cronicas/Cronicas%20del%20pleno%20y%20salas/cr-guarderia-ABC>

Seguro Social. Derivado de los hechos antes mencionados, 49 menores de edad perdieron la vida y otros más resultaron lesionados.¹⁰⁷

La guardería se ubicaba en una bodega, que constituía parte de una nave industrial dividida en tres partes, ocupando una de las secciones, mientras que lo restante conformaba una bodega, la cual era arrendada por la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora, la usaban para la Dirección General de Recaudación, compartiendo un muro con el que se dividían.

De los peritajes practicados, se descubrió que el incendio inició en la bodega contigua a la guardería, donde se almacenaban cajas que contenían una gran cantidad de documentos, así como placas vehiculares y tres vehículos, siendo el área de documentos la que colindaba con la guardería.

En sesión de 13 de julio de 2009, el Tribunal Pleno resolvió desechar las solicitudes referidas, bajo la consideración de que los promoventes carecían de la legitimación necesaria para formularlas. De igual modo se tuvo al señor Ministro Sergio A. Valls Hernández legitimando como propia la solicitud contenida en el escrito presentado por los padres de los menores afectados, por lo que el asunto se admitió en trámite.

El Pleno de la Corte consideró que de los actos administrativos y las omisiones dieron lugar a que sucedieran los hechos, además de que no cabía duda de que habían provocado un impacto que afectaba de manera severa la vida no solo de los padres de los menores afectados sino de muchos sectores sociales nacionales, que a su vez se había alterado el orden público y la paz en la sociedad.

Por otro lado, la Corte consideró a su vez que, independientemente de las irresponsabilidades que incurrieron los particulares, existieron actuaciones y/u omisiones por parte de las mismas, ya sea del ámbito estatal y municipal, esto en relación con la expedición de licencias de funcionamiento que no debían de haber sido expedidas, toda vez que no cumplían con los requisitos necesarios para garantizar la seguridad de los menores y personal que laboraba ahí.

¹⁰⁷ *Idem.*

Cabe destacar que en sesiones sobre el caso, en el Pleno de la Corte, el señor Ministro Juan N. Silva Meza indicó que la facultad de investigación prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional debía verse como un nuevo entendimiento constitucional para darle una justa dimensión, esto es colocarla en el plano constitucional.¹⁰⁸

En otro contexto, agrego el Ministro Zaldívar Lelo de Larrera, su opinión sobre a la naturaleza de la facultad de investigación e indicó que en la consulta se proponía reflexionar sobre el sentido de esta atribución constitucional, a efecto de dimensionarla como un instrumento adicional que tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación diferente a los instrumentos de control constitucional jurisdiccionales, el cual funcionaba solamente en aquellos casos en que había una cuestión extraordinariamente grave en la que los instrumentos ordinarios no alcanzaran para ofrecer justicia, ya sea por la gravedad o por los actores políticos que estuvieran en juego.¹⁰⁹

La Suprema Corte en este caso resolvió, primeramente que, efectivamente se violaron gravemente las garantías individuales, señalando como involucrados en la comisión de violaciones graves a las garantías individuales, en términos del artículo 97 constitucional, a los servidores públicos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), toda vez que se trata de un órgano descentralizado que es parte de la Administración Pública Federal, la cual, con fundamento en el artículo 90 de la Constitución General de la República es parte del Estado mexicano. Por ende señaló a los directores y empleados del IMSS como servidores públicos y por tanto sujetos de responsabilidad.¹¹⁰

En relación con la participación de los particulares la Corte acordó los no pueden ser señalados como involucrados en la violación de garantías individuales, determinando que los particulares no pueden violar garantías individuales, pues en lugar de ello, cometen delitos. Por otro lado se determinó el involucramiento del Director de Inspección y Vigilancia Municipal, del Titular de la Unidad Municipal de Protección Civil, ambos del Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, pero no del

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 5.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 6 y 7.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 24.

presidente municipal, ni el Gobernador del Estado de Sonora ni el Secretario de Hacienda de la entidad resultaron involucrados en las conductas respectivas.¹¹¹

Por lo que respecta al Titular de Protección Civil fue señalado como otro de los servidores públicos involucrados, el Director de Recaudación y el Subdirector de Control Vehicular de la Secretaría de Hacienda del Estado, y se exoneró entre otros por razón de iniciación de labores a varios servidores públicos que entre el 2007 y 2009 iniciaron en el encargo.¹¹²

Respecto a las garantías violadas, resultaron las siguientes: a) los derechos del niño y principio de interés superior; b) el derecho a la protección de la vida; c) el derecho a la integridad física; d) Derecho a la seguridad social; e) el derecho a la salud.¹¹³

En el mismo contexto, el Pleno de la Corte manifestó que la existencia de deficiencias en la operación y vigilancia de la guardería ABC dejó claro que las autoridades señaladas no cumplieron debidamente con el derecho a la seguridad social, pues debido a las omisiones en el incumplimiento de la normatividad de donde derivan sus obligaciones de vigilar que se observara lo relacionado con la seguridad de los niños, mediante las visitas correspondientes a la guardería ABC, de las cuales no se percataron de los posibles riesgos a los que estaba expuesto el establecimiento y por ende las personas que acudían a él consecuentemente, por lo que al no dar seguimiento a las anomalías detectadas durante las visitas inexcusables, se originaron los hechos violatorios motivo de esta investigación.

En el mismo orden de ideas, la SCJN sostuvo también que las autoridades estatales tienen la obligación de realizar, en sus distintos ámbitos de competencia, una estricta supervisión y vigilancia sobre el cumplimiento de las medidas de seguridad de todos los establecimientos en los que se presta el servicio de guarderías, principalmente cuando ese servicio se encuentra a cargo del Estado como contraprestación a un derecho fundamental de los trabajadores, esa supervisión y vigilancia tiene que ser aún más intensa, sin embargo, respecto al

¹¹¹ *Ibidem*, p. 26.

¹¹² *Idem*.

¹¹³ *Ibidem*, p. 26 y 27.

tema de las autoridades responsables, se emitieron varios votos discrepantes por parte de algunos de los ministros, entre las cuales resalta la expuesta:

Finalmente, en el tema de autoridades involucradas, estimo que el engrose se hace cargo, en lo general, de los argumentos para establecer claramente por qué a la luz de nuestro sistema constitucional –cuya defensa es una de las funciones principales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación- no se puede y no se deben imputar responsabilidades a los servidores públicos y solamente deben identificarse las autoridades directamente involucradas *en los hechos* que constituyen la violación grave de garantías individuales, como lo señalan las *Reglas que rigen el desarrollo de las investigaciones y los dictámenes que debe aprobar el Pleno* y darlas a conocer a las autoridades competentes.¹¹⁴

El mismo ministro sostuvo que, sin un juicio previo en el que se cumplan las formalidades esenciales de un procedimiento seguido ante autoridad competente, como es señalado por la Constitución, además de los Tratados Internacionales, resultaría antijurídico y altamente riesgoso para el orden jurídico e institucional nacional. Agrego que por tales razones la Corte estableció un conjunto de reglas que tienden a darles plena eficacia a esos valores y principios constitucionales cuando decide ejercer la facultad de investigación, auto limitándose para no caer en la arbitrariedad o en la injusticia y al mismo tiempo lograr satisfacer el objeto de tal facultad de investigación.¹¹⁵

Para finalizar sobre este asunto, La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ejercicio de la facultad de investigación se ha respaldado conforme a la interpretación que ha hecho sobre el alcance del párrafo segundo del artículo 97 constitucional y en orden a sus propias reglas de actuación establecidas. Por consecuente, determinó que no exonera ni responsabiliza a ninguna autoridad cuando hace uso de su facultad de investigación, señala a las que según los elementos de la investigación, que le producen convicción, se encuentran

¹¹⁴ Véase, el voto concurrente, emitido por el Ministro José Fernando, Franco González, en relación con el ejercicio de la facultad de investigación 1/2009, por violación grave de garantías individuales en la guardería ABC, de Hermosillo, Sonora, pp. 1-10., versión electrónica disponible en, http://www.scjn.gob.mx/PLENO/Solicitudes%20de%Investigacin/15_2_3.pdf

¹¹⁵ *Idem.*

relacionadas e involucradas directamente con los hechos que constituyen una grave violación de garantías individuales, a efecto de que, respetando el régimen de distribución de atribuciones establecido en la Constitución, en orden a que sean las autoridades competentes quienes actúen en su esfera de facultades legales. De tal forma que las competentes pueden entonces, determinar, por un lado, si las que señaló la SCJN como involucradas, son o no responsables jurídicamente y establecer sanciones.

Pese a que la Corte emitiera la sugerencia de implementar varias acciones para subsanar las violaciones graves cometidas a las víctimas afectadas por incendio de la guardería ABC, no se puede decir que, constituyó una especie de reparación total, pero sí dio la pauta para que las autoridades legalmente facultadas implementaran tales medidas para que corrigieran varias de las irregularidades que se encontraron con motivo de la averiguación realizada por la comisión investigadora. Cabría agregar que, pese a que la facultad de investigación se encuentra fuera del objetivo sobre restitución de derechos fundamentales, por tratarse de hechos de violaciones graves ya consumados, eso no debería ser una limitante para que se pudieran emprender acciones de indemnización económica o en especie. Desafortunadamente y como en los otros casos se resolvió, la Corte siguió justificando la imposibilidad de formular acuerdos de reparación de daños.

CAPÍTULO SEGUNDO

REFORMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y EL TRASLADO DE LA FACULTAD INVESTIGADORA A LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

I. CRITERIOS ESTABLECIDOS EN LA REFORMA

En la actualidad el novedoso paradigma sobre el alcance y protección de los derechos humanos, se ha convertido en un tema de importancia y concientización universal. Está visto que en las últimas décadas, se ha hecho más presente la proliferación sobre el tema de los derechos humanos en cuestión al amplio ámbito de protección que de los mismos abarcan. Además de que, se ha convertido en referente permanente de las opiniones públicas y de la actividad de la sociedad, que cada vez se organiza más en búsqueda de medios de defensa y protección de sus derechos, así como de un espacio de inclusión plural para la expresión y canalización sus exigencias.

Entre los objetivos y obligaciones de quienes representan el Estado constitucional se encuentra la inminente tarea de asegurar la protección de los derechos humanos. Por ende, el Estado mexicano no podía quedarse atrás, ya que, una vez que ratificó los tratados internacionales, era necesario realizar modificaciones dentro del ordenamiento del sistema jurídico interno, para que existiera una armonización y no chocaran con las normas internacionales. Siendo las razones principales para la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación, el pasado 10 de junio de 2011, lo cual constituye para México, en materia de derechos humanos, uno de los avances más destacados e imprescindibles.

Tiene una importante dimensión internacional y está llamada a ejercer un notable impacto en la conducción de la política exterior de México por diversas vías... al establecer entre otras cosas, que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y los propios tratados... dará una nueva dimensión al litigio de ciudadanos mexicanos ante las instancias internacionales de derechos humanos.¹¹⁶

¹¹⁶ Saltalamacchia Ziccardi, Natalia y Covarrubias Velasco, Ana, "La dimensión internacional de la reforma de derechos humanos: antecedentes históricos", en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos un nuevo paradigma*, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2012, pp. 1-38.

Es preciso destacar que con la reforma también se hace hincapié en torno al respeto, la protección y promoción de los derechos humanos, quedando constatado en la fracción X del artículo 89, en el entendido de ser un principio normativo que debe perseguir las directrices de la política exterior, siendo más que un compromiso jurídico en nuestro ordenamiento, sino más bien un elemento fundamental de la identidad política que caracteriza a todos los sistemas democráticos constitucionales contemporáneos.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos trajo consigo un cambio significativo y radical dentro del ordenamiento jurídico mexicano, pues a través de la misma se acrecienta el catálogo de los derechos fundamentales, ya que ahora éstos no se verán limitados únicamente a los establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que, como quedó plasmado dentro del primer artículo constitucional, existe la obligación de cualquier autoridad, para respetar todos derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales, que han sido firmados y ratificados por el Estado mexicano.¹¹⁷

En un nuevo viraje interpretativo, dentro del contexto mexicano, se puede decir que, con esta reforma se pretende fortalecer el Estado constitucional, de manera que, al reconocer los derechos humanos contemplados en el marco internacional se protegen ahora como derechos fundamentales. Primeramente la reforma implicó cambios con la denominación del Capítulo I del título primero, lo que constituyó a su vez modificaciones a los artículos, 1º., 3º., 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102 apartado B, y 105, fracción II, de la CPDEUM.

Es importante comenzar analizar sobre la implicación que trae la modificación del Capítulo I del título primero de la Constitución, ya que es, del cual se derivan las transformaciones del sistema jurídico nacional, sin embargo, a esta modificación, le antecedieron otras importantes denominaciones, que le dieron otro significado diferente al que ahora se le atribuye.

¹¹⁷ González Pérez, Luis Raúl, "El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos de México", *Revista IUS del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, núm. 28, nueva época, año V, 28 de julio-diciembre México, 2011, p. 101., disponible en, www.icipuebla.com/revista/IUS28/IUS28.pdf

El Título I, de la Sección I, de la Constitución de 1857, se le nombró “De los derechos del hombre”. En la Constitución de 1917, se estableció como título de su Capítulo I “De las garantías individuales”. Con la reforma constitucional publicada en junio de 2011, que es parte del tema de estudio, se le denominó al Título Primero, Capítulo I, “De los Derechos Humanos y sus Garantías”. En el proyecto de reformas, la Cámara de Diputados consideró que era oportuna la incorporación plena de los derechos humanos al sistema constitucional, para el fortalecimiento del Estado democrático y para garantizar la mayor protección de los derechos de las personas.¹¹⁸

La intención de otorgar protección más amplia a los derechos de las personas comienza a notarse desde la estipulación del primer artículo, motivo clave de esta reforma, ya que en su redacción señala lo siguiente:

Artículo 1º.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

La relevancia que destaca con la modificación son varios elementos, que cambian el sentido del anterior artículo, con la pretensión de hacer, como ya se mencionó, más amplia la protección de las personas en sus derechos, dentro del territorio mexicano.

Respecto del primer párrafo se destacan los siguientes elementos: 1) cambia el término “individuo” por el de “persona”; 2) incorpora la expresión “derechos humanos” en lugar de “garantías individuales”; 3) modifica el verbo “otorga” por el de “reconoce”, y 4) amplía el reconocimiento de derechos humanos en la Constitución a todos los tratados internacionales que haya ratificado México.¹¹⁹

¹¹⁸ González, María del Refugio y Castañeda Mireya, *La evolución histórica de Los derechos humanos en México*, México, CNDH, 2011, pp. 40 y 43.

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 43.

Del segundo párrafo que se adicionó, enfatiza la situación que guardarán esos derechos, conforme a los tratados internacionales, cabe recordar que, el Estado mexicano es parte de varios tratados internacionales en materia de derechos humanos, tanto en el Sistema Universal, como del Sistema Interamericano de derechos humanos, como son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Aunque vale la pena indicar que el texto de la reforma amplía la protección a todo tratado internacional.¹²⁰

Segundo párrafo del artículo 1.- Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

En este párrafo, se incorpora, lo que se conoce como la interpretación conforme, de acuerdo a lo establecido dentro de la Constitución y a los tratados internacionales, entorno a la aplicación de las normas de derechos humanos y el principio *pro persona*. El cual se aplica, “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.¹²¹ Lo anterior a nivel doctrinal se ha conocido como principio *pro homine*, aunque en últimas fechas ha sido sustituido por la expresión *pro persona* por tener esta última una perspectiva de género. Este principio surge como regla para la interpretación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, se emplea cuando surja la necesidad de seleccionar entre la aplicación de dos o más normas, o bien las constitucionales, o las de uno o más tratados internacionales, debe optarse por la norma que sea más protectora de la persona o la de menor restricción de derechos humanos. Con este principio ya no se acude a una jerarquía normativa.¹²²

¹²⁰ *Ibidem*, p. 44.

¹²¹ *Idem*.

¹²² *Idem*.

Tercer párrafo, artículo 1.- Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

[...]

Quinto párrafo: Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

En el tercer párrafo que se adicionó, se contemplan de lleno los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad desprendidos del derecho internacional de los derechos humanos, así como también, las obligaciones de prevenir, investigar, sancionar y reparar las transgresiones a los derechos humanos por parte del Estado. El quinto párrafo, que se recorrió por las adiciones de los párrafos anteriores, se decidió incorporar a la prohibición de toda discriminación, el motivo de las preferencias, sea de manera explícita la que hace referencia a las preferencias sexuales de las personas.¹²³

De los grandes cambios que en general aporta esta reforma, Jorge Ulises Carmona los agrupa en dos para su mejor comprensión: a los primeros los denomina como cambios sustanciales o al sector material; los segundos como cambios operativos o al sector de garantía.¹²⁴ Los cambios sustanciales o al sector material, derivan de la armonización constitucional con el derecho internacional de los derechos humanos, para lo cual, se muestra un listado para su mejor apreciación:

¹²³ *Ibidem*, p. 44.

¹²⁴ Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales", en Miguel, Carbonell y Pedro, Salazar, (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos, un nuevo paradigma*, 2ª ed., México, Porrúa, UNAM, p. 40.

- a) La modificación a la denominación misma del capítulo que agrupa a los derechos básicos;
- b) El otorgamiento de rango constitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos;
- c) La ampliación de hipótesis de no discriminación;
- d) La educación en materia de derechos humanos;
- e) El derecho de asilo y refugio;
- f) El respeto a los derechos humanos en la operación del sistema penitenciario, y
- g) Los derechos humanos como principio de la política exterior mexicana.¹²⁵

Respecto a los cambios operativos o al sector de garantía, se amplían todavía un poco más la esfera de protección de los derechos humanos. Se puede apreciar que con la reforma, los cambios vienen a incidir en las posibilidades procesales, es decir, hay un plus en cuestión a las herramientas otorgadas para hacer efectivos los derechos humanos ante los operadores jurídicos, como señala el mismo autor citado, entre los medios o instrumentos se encuentran los siguientes:

- a) La interpretación conforme;
- b) El principio *pro persona*;
- c) Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; las obligaciones de prevención, investigación, sanción, y reparación de violaciones a los derechos humanos;
- d) La prohibición de celebrar tratados que alteren o menoscaben los derechos humanos, tanto los previstos en la Constitución como en otros instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados;
- e) La regulación de los límites, casos y condiciones para la suspensión y restricción provisional del ejercicio de algunos derechos humanos;
- f) El requisito de previa audiencia para la expulsión de extranjeros;
- g) La exigencia de que las autoridades funden, motiven y hagan pública, en su caso, la negativa de aceptar o cumplir las recomendaciones que les dirijan las

¹²⁵ *Idem.*

comisiones de derechos humanos, así como la posibilidad de que las autoridades comparezcan ante los órganos legislativos correspondientes a explicar los motivos de su negativa;

- h) La ampliación de la competencia de las comisiones de derechos humanos, para conocer de asuntos laborales;
- i) El traslado a la Comisión Nacional de Los Derechos Humanos, de la facultad investigadora asignada originalmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- j) La posibilidad de que las acciones de inconstitucionalidad que puedan presentar la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los organismos respectivos de las entidades federativas, en el ámbito de su respectiva competencia, contra leyes de carácter general federal, estatal y del Distrito Federal, así como de los tratados internacionales, se puedan enderezar respecto a violaciones a los derechos humanos previstos en la Constitución, pero también en los tratados internacionales de derechos humanos.¹²⁶

Como se puede apreciar la reforma constitucional de derechos humanos, lejos de ser simplemente una “genuina operación jurídica”,¹²⁷ es de alto alcance, por lo que subsecuentemente se han tenido que ir ajustando las instituciones para lograr conseguir los objetivos estipulados, que de acuerdo a los criterios de interpretación de los preceptos y alcance o límites que se desprenden de los ahora derechos humanos reconocidos y fundamentados, su dimensión es muy amplia y a la vez ambigua, debido a que quedan algunas cuestiones que deberán ajustarse para establecer una mejor aplicación de acuerdo al derecho que se solicita proteger, o en su defecto, las adecuaciones han sido necesarias para facilitar a los ejecutores jurídicos la implementación conforme de los mismos.

Cabe señalar que, tratándose de las instituciones encargadas de la tarea de protección de los derechos humanos, la reforma les ha propiciado significativos cambios en pro de ampliar el nivel de defensa a favor de la impartición de justicia. Sin embargo, por lo que respecta algunos organismos pueden carecer de efectividad debido a la imprecisión o falta de legislación conveniente para

¹²⁶ *Ibidem*, pp. 40 y 41.

¹²⁷ Carbonell, Miguel, *De nuevo sobre la reforma constitucional en México*, documento de trabajo, México, IJ-UNAM, 2005, p. 14.

verdaderamente poder garantizar el respeto, protección y defensa de los derechos humanos de todas y cada una de las personas que acudan a su intervención, quienes por supuesto, esperan que con su actuación se esclarezcan los hechos que les ocasionaron lesiones o violaciones en sus derechos, pero que también exista la restitución de alguna manera satisfactoria, conforme a la amplia protección de la se pregona desde que quedo establecida la reforma comentada.

La CNDH, es una de las instituciones protectoras de los derechos humanos en México, reconocida constitucionalmente, a la cual, mediante la reforma se le trasladó la facultad investigadora, a través del artículo 102, apartado B; anteriormente era una facultad que venía ejerciendo el Máximo Tribunal, por tal hecho, es de entender que se le trasladó una importante y nada fácil tarea. Pese a que la CNDH, ya venía realizando labores de investigación y de emisión de recomendaciones, ahora se encuentra en un plano elevado con mayor responsabilidad, ante los ojos de toda la nación, asumiendo su papel de defensora de los derechos humanos; donde más que mediador o consejero moral se encuentra por un lado con la clase política y por el otro con la social, de las cuales recibe y recibirá de acuerdo a su actuar en relación con la facultad de investigación, críticas, desagradados, inconformidades o quizá desconfianza, todo depende de su autoridad moral, la cual no ha tenido muchos resultados favorables ni del todo convincentes, ni si quiera cuando dicha facultad estuvo a cargo de la SCJN, razones que indican claramente que habría que revisar, qué será lo que falta o más bien, lo que se requiere para que este importante instrumento de defensa en lugar de traerlo de un organismo a otro, se efectuó atendiendo su calidad de garantía constitucional.

Han pasado ya poco más de tres cuartos de siglo, desde la Constitución de 1917 que se estipulo en el artículo 97, la facultad investigadora a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación a las violaciones graves de las garantías individuales.¹²⁸

Tras ser aprobada en la Cámara de Senadores la reforma a la Constitución, la polémica en torno a la CNDH comenzó de nuevo, con el acuerdo de conferirle la

¹²⁸ Allier Campuzano, Jaime, *op. cit.*, nota 9, p. 43.

facultad de investigar violaciones graves de las garantías individuales, esto mediante “la supresión de un párrafo del artículo 97 y la adición de dos párrafos en el apartado B del artículo 102”.¹²⁹ Atribución que anteriormente le correspondía sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹³⁰ Varios argumentos fueron presentados ante los representantes del Poder Legislativo, pese a eso, la reforma finalmente se aprobó, con la modificación de que, la facultad investigadora de violaciones graves de los derechos humanos no recaía en el Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pero el problema al que se referían los especialistas en la materia persigue latente, lo cual se acrecienta debido a que en diversos sectores de la ciudadanía no hay plena certeza del buen funcionamiento de la CNDH.

El pasado 8 de marzo de 2011, el Senado de la República se dio a la tarea de resolver la aprobación por unanimidad, varias reformas a la Constitución, entre las cuales, la más trascendental es en la que se elevan a rango constitucional los derechos humanos en México, además se incorporan los derechos contenidos en los tratados internacionales en la materia de derechos humanos, de los que México es parte; al mismo tiempo, se le confiere a la CNDH, la facultad de investigación, misma que como ya se hizo mención era facultad de la SCJN.¹³¹

Bajo las líneas de argumentación, para que se considerará la modificación en torno a esta garantía constitucional, cabe destacar que, en gran medida repercutió la opinión de muchas voces en contra de la misma, entre ellas la de la propia SCJN; así, el *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, recaudó varias propuestas en torno a la administración de justicia, “señalando que se trata de una función impropia de un tribunal, al que corresponde resolver litigios, no practicar investigaciones”.¹³²

¹²⁹ García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 2ª ed., México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, p. 177.

¹³⁰ “La CNDH con facultades de Investigación... Continúa el debate”, *Boletín informativo Ombudsman Ciudadano*, año 4, núm. 21, 2011, p. 2., disponible en, 132.247.1.49/vigia_ciudadano/images/boletines/21_boletin_cndh_inv.pdf

¹³¹ *Ibidem*, p. 3.

¹³² García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *op. cit.*, nota 129, p. 178.

Prosiguiendo con este hilo argumental en torno a la reforma, y retomando el contenido del *Libro Blanco de la Reforma Judicial*, en donde se estipula que la Corte contiene competencias y funciones de acuerdo a un diseño obsoleto que obstaculiza o dificulta su operatividad como tribunal constitucional, por lo que se recomienda profundizar en la especialización de las funciones de la SCJN, como tribunal constitucional que es, para eliminarle aquellas competencias que por no ser propias de un órgano como este, pueden ser ejercidas por otras instancias. En base a esto, la Suprema Corte, decidió recomendar que el poder legislativo, le eliminara las facultades de investigación instauradas en el artículo 97 constitucional, debido a que no correspondía de acuerdo a la estructura propia de un tribunal constitucional.¹³³

Tomando en cuenta los diversos planteamientos, el senado estuvo de acuerdo con la improcedencia de conservar las investigaciones dentro de las competencias de la SCJN y propuso a su vez transferirlas a la CNDH, acogiendo a su especialización como institución encargada de la investigación de violaciones de derechos humanos. Por ende, el Senado incluyó la mencionada transferencia en su propuesta emitida a la Cámara de Diputados, donde primordialmente se propone la modificación de la denominación del capítulo I del título primero y la reforma diversos artículos, entre los cuales, el 102 apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹³⁴

En el análisis sobre esta cuestión, entre otras cosas el Senado aludió a dos tesis aisladas de la SCJN.¹³⁵ Las cuales precisan el criterio de la Corte en torno a la investigación de violaciones graves de derechos humanos, donde se recalca la importancia de esta facultad y la posibilidad de persecución de actuaciones ilícitas

¹³³ *Ibidem*, p. 179.

¹³⁴ Véase, dictamen del Senado de la República, *Gaceta Parlamentaria*, año XIV, número 3162-IV, miércoles 15 de diciembre de 2010, disponible en, <http://www.gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/dic/20101215-IV.html>

¹³⁵ Tesis aislada P. XXXVIII/ 2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno*, Novena Época, tomo XXVII, Abril de 2008, p. 7, Registro No. 169764; Tesis aislada P. XXXVI/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno*, Novena Época, tomo XXVII, Abril de 2008, p. 7.

por parte de autoridades competentes; además, también invocó la jurisprudencia de la CIDH, respecto del *Caso Barrios Altos vs. Perú*.¹³⁶

Con 106 votos a favor y cero en contra, se establece como parte de lo novedoso en la reforma, la obligatoriedad de los servidores públicos de cooperar en la investigación que lleve a cabo la CNDH, además del deber de entregarle información reservada, cuando se les requiera. De forma que, si las autoridades no aceptan las recomendaciones que les presente la CNDH, podrán manifestarse, pero de forma pública, explicando las razones de su negativa y en caso de no acatarlas, podrán ser requeridos dichos servidores, por el Senado de la República para exponer explicación justificable de su decisión.¹³⁷

Lo que se pretende con esta acción es ejercer más presión política para aquellas autoridades y servidores públicos que no acatan las recomendaciones haciendo caso omiso o que cumplen con las recomendaciones pero no en su totalidad. Empero, si no se cuida que la recomendación esté bien formulada y fundamentada se corre el riesgo de que la respuesta por parte de la autoridad o el servidor público a quien se le dirige, haga una réplica que esté bien estructurada y que ponga en evidencia a la CNDH, dejándola expuesta ante la sociedad y con la posibilidad de acarrearle pérdida de credibilidad.

Pese a que, en la reforma al artículo 102 se procuró entre otras cosas que, las recomendaciones que emite la CNDH tuvieran mayor fuerza, se estableció que las autoridades o servidores públicos que no acepten o no cumplan con las recomendaciones emitidas deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; de igual modo, podrán ser llamados por la Cámara de Senadores o en sus recesos ante la Comisión Permanente para comparecer y explicar el motivo de su negatividad. Respecto a esta disposición, el Dr. Jorge Carpizo señala que con esta medida se pueden politizar las recomendaciones ante la comparecencia de los servidores públicos y la defensa que hagan los senadores de su partido y, desde luego, con los ataques que sufra de los senadores de oposición.¹³⁸

¹³⁶ García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *op. cit.*, nota 129, p. 180.

¹³⁷ “La CNDH con Facultades de investigación... Continúa el debate”, *op. cit.*, nota 130, p. 3.

¹³⁸ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 42, p. 330.

Otro dato importante sobre la reforma del precepto en mención, es la modificación del penúltimo párrafo, el cual fue debatido ya que al inicio, se establecía que el desarrollo y desahogo del procedimiento de investigación de violaciones graves correspondería al Consejo Consultivo de la CNDH. El Senado lo eliminó por considerar que dicho Consejo no tiene facultades para llevar a cabo la investigación, toda vez que sus integrantes no son servidores públicos. De tal manera que, la Cámara de Diputados tenía tres opciones: no aceptar nada con respecto a esa reforma, y dejar la reforma congelada; mantener su punto de vista y no aceptar el cambio al artículo 102, y únicamente enviar el resto de la minuta a las legislaturas de los Estados o también podía aprobar y aceptar el texto completo y remitirlo así a los congresos locales; al final, esta última fue la opción que eligió la Cámara de Diputados para sacar adelante la reforma constitucional en materia de derechos humanos.¹³⁹

Una vez retirada la carga de la facultad de averiguar las violaciones graves de garantías individuales a la SCJN que se encontraba en el párrafo segundo del artículo 97 de la CPDEUM, facultad de investigación, que como ya se aclaró, se efectuaba como un medio formalmente judicial y materialmente administrativo de control constitucional.¹⁴⁰ En su configuración legal actual, depende ahora de la CNDH, por decisión del congreso, al considerar que se trata de un órgano que reúne todas las características necesarias para asumir dicha asignación; es decir, de acuerdo a su estatus, es un órgano no-jurisdiccional constitucional, especializado en materia de investigaciones de violaciones de derechos humanos, por lo que desde su creación, se había venido encargando también de la investigación de violaciones de los derechos humanos, razones por las que se consideró a dicha institución como la adecuada para encargarse de tal atribución.

¹³⁹ Huerta, Ibeth, "Reformas al Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Boletín informativo Ombudsman Ciudadano*, año 4, núm. 21, 2011, pp. 3 y 4., disponible en, 132.247.1.49/vigia_ciudadano/images/boletines/21_boletin_cndh_inv.pdf

¹⁴⁰ Galván Rivera, Flavio. "Facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en Ferrer MacGregor, Eduardo (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2003, p. 1283.

Ahora bien, si se toma en cuenta que en los datos anteriormente mencionados sobre la naturaleza de la garantía investigadora de violaciones graves, se estipuló que:

ésta se da en base a la presencia de *situaciones extraordinariamente graves*, en las que es necesario que un órgano imparcial, de alto prestigio y especializado como lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sea quien realice la investigación, que seguramente contribuirá enormemente para fortalecer el Estado de derecho en el país. Se destaca que “es un instrumento realmente extraordinario que únicamente debe utilizarse en situaciones o emergencias especialmente graves y muy delicadas para el país. Es una defensa excepcional de las garantías individuales.”¹⁴¹

La decisión de retirarle la facultad investigadora a la SCJN tras la reforma constitucional del pasado 2011, fue también a razón de que durante el proceso de aprobación del paquete de reformas la Suprema Corte manifestó ante diputados y senadores de las comisiones legislativas, que se solicitaba la supresión en virtud de que no respondía a una facultad jurisdiccional, por lo que, no le debería corresponder, ya que dañaba su característica de tribunal constitucional y, el argumento más importante fue que, en los casos que había investigado pusieron en entredicho la honorabilidad de la SCJN, la cual no tenía un marco jurídico definido para su eficaz actuación en esa actividad excepcional de investigación que se le atribuyó; además de que, los resultados de la investigación formaban un simple informe sin consecuencias jurisdiccionales, en consecuencia, provocaba la desacreditación, descontento e inconformidad. Por tal motivo, se convirtió en una situación que generaba enormes controversias y la polarización de un fuerte descontento social.¹⁴²

En conclusión respecto a los motivos de la reforma en materia de derechos humanos, en lo general, surge por “la influencia de procesos de globalización”, tanto económica, política, social como cultural, además, de la existencia considerable de tratados internacionales que México ha suscrito, en materia de

¹⁴¹ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 42, p. 319.

¹⁴² *Ibidem*, pp. 319 y 320.

derechos humanos, “como el reconocimiento a partir del año 1998 de la jurisdicción contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”.¹⁴³ Sin embargo, respecto a la específica modificación que surge a raíz de esta reforma en torno al tema de estudio; o sea, la facultad investigadora de violaciones graves de derechos humanos, se puede subrayar que, la CNDH cuenta desde siempre con la facultad para investigar todo tipo de violaciones que afecten los derechos humanos, salvo ciertas materias, incluso en el caso de las violaciones graves.

Por ende, nada se agrega a las facultades de aquel órgano, aunque se reste a las de la Suprema Corte. Es obvio, finalmente, que se ha puesto “mucha luz” sobre el desempeño de la CNDH, atrapada en la difícil circunstancia en que lo estuvo la Corte, pero menos equiparada que ésta para resistir los vientos que soplarán sobre ella, frecuentemente impulsados o reforzados por consideraciones políticas.¹⁴⁴

¹⁴³ Carbonell, Miguel, *Teoría de los derechos humanos y el control de convencionalidad*, México, IJ-UNAM, 2013, p. 105.

¹⁴⁴ García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *op. cit.*, nota 129, p. 184.

II. LA IMPORTANCIA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU PROTECCIÓN EN EL ESTADO CONSTITUCIONAL

En México el contenido de los derechos humanos y su transformación ha surgido de manera paulatina. Equivale a acontecimientos importantes por los que el país ha transcurrido tras la conformación de nación independiente. La reforma constitucional vino a traer un cambio fortalecedor al Estado constitucional mexicano, ya que al reconocer los derechos humanos que se encuentran contemplados en el plano internacional dentro del ordenamiento mexicano, se les reconoce su fundamento y esencia en nuestro ordenamiento.

El Estado constitucional se traduce en la sujeción de todos(as), ciudadanos(as) y gobernados(as), a la Constitución, la cual deja de ser una abstracción alejada de la sociedad, que en la práctica cede ante la voluntad casi irrestricta del legislador. Con ello, la materia de los derechos fundamentales en un Estado constitucional deja de ser algo de lo cual sólo los “especialistas” conocen y se forma una cultura de legalidad y conocimiento normativo en la sociedad sobre la organización que tiene su sistema político y jurídico.¹⁴⁵

Ahora bien, hacer del conocimiento de los derechos fundamentales por parte de los nacionales, es una obligación que debe asumir el Estado, así como también tiene la obligatoriedad de protegerlos, porque no se puede decir que, con solo proclamarlos normativamente será suficiente, sino que además, debe ser garantizada su vigencia y eficacia. “Esto se logra a través de la creación de mecanismos o garantías institucionales, políticas y sociales para proteger los derechos fundamentales frente al ejercicio del poder público”.¹⁴⁶

En el contexto de los derechos humanos, el Estado mexicano decidió evolucionar la concepción de los mismos tras la reforma constitucional de 2011, lo cual provoca “un impacto profundo que aporta al constitucionalismo mexicano no solamente de forma, sino que afectan al núcleo central de comprensión de los que

¹⁴⁵ González Pérez, Luis Raúl, *op. cit.*, nota 117, p. 101.

¹⁴⁶ *Ibidem*, p. 102.

son los derechos”.¹⁴⁷ Señala Miguel Carbonell, que a nivel teórico, hay quienes prefieren utilizar la denominación de derechos fundamentales, pese a que en la reforma se les denominó “derechos humanos”, para sustituir el término anterior de garantías individuales, por considerar que tiene un sentido mucho más moderno e incluso apropiado.¹⁴⁸

El término derechos humanos estuvo dentro “del debate teórico entre las posiciones iusnaturalistas y iuspositivistas, pero que evidentemente hoy resulta un anacronismo, en tanto que el término derechos humanos es el que tiene el uso más extendido en el ámbito internacional”, por tal razón se prefirió usarlo en el dictamen de los diputados y senadores para la reforma constitucional que modifica el Capítulo Primero de la CPDEUM, para quedar: De los derechos humanos y sus garantías.¹⁴⁹

Con el reconocimiento de los tratados internacionales en la Constitución, se incorporan los derechos humanos establecidos en los mismos, dentro del sistema jurídico mexicano, obteniendo la jerarquía de la norma constitucional, además de que a su vez, se convierten en una fuente más de donde emanan los derechos. Por otro lado, para poder llegar a este cambio, el Estado mexicano se hizo responsable al atender varias recomendaciones por parte de los organismos nacionales e internacionales.

Así, la incorporación de los derechos humanos al sistema constitucional nacional, viene a fortalecer el Estado democrático y garantizar la mayor protección de los derechos de las personas, destacando en ello, la incidencia de *La Oficina en México de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*, a través de la cual, se recomendó a México, “la necesidad de que nuestra Constitución consagrara los derechos humanos de manera concreta y clara, como acontece en otros países del mundo. Más aún cuando a nivel

¹⁴⁷ Carbonell, Miguel, “Las obligaciones del estado en el artículo 1° de la Constitución mexicana”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, (coords.), *La reforma constitucional de los derechos humanos un nuevo paradigma*, 2ª ed., México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, p. 63.

¹⁴⁸ Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, 4ª ed., México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011, p. 6.

¹⁴⁹ Martínez Bullé-Goyri, Víctor M., *Reforma Constitucional en materia de derechos humanos*, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, núm., 130, enero-abril de 2011, p. 408., <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/derechocomparado/130/el/el12.pdf>

internacional nuestro país se presenta como un impulsor fundamental de los mismos”.¹⁵⁰

Profundizando en la historia, José Castan Tobeñas menciona que, sobre la expresión “derechos humanos o la de derechos del hombre”, se puede encontrar que son términos que en el siglo XVIII que se presentaron como criterios inspiradores de las instituciones jurídico políticas, tras la segunda posguerra mundial, se han constituido como guía de la doctrina y praxis política. Los derechos humanos pues, han servido de motivación ideal para el funcionamiento de diversas organizaciones internacionales, de esencia en muchas convenciones y reuniones; funcionan, en otra perspectiva, “como bandera en la lucha reivindicatoria de las personas y los grupos que se consideran marginados de su disfrute”. Muchos podrían ser los ejemplos, unas veces se considera que los derechos humanos son el fruto de la aseveración de los ideales iusnaturalistas; en tanto que en otras, “se considera que los términos derechos naturales y derechos humanos son categorías que no se implican necesariamente, o incluso, entre las que antes de una continuidad existe una alternativa”.¹⁵¹

Continuando la ruta sobre el mismo contexto, el mismo autor citado en el párrafo anterior, realiza una explicación sobre el término, derechos fundamentales, *droits fondamentaux*, señalando que, aparece en Francia en el año de 1770 con el movimiento político y cultural que condujo a la *Declaración de los Derechos Humanos y del Ciudadano de 1789*. Esta expresión llegó a alcanzar especial relieve en Alemania, donde bajo el título de *Los Grundrechte* se articuló el sistema de relaciones entre el individuo y el Estado, en cuanto fundamento de todo el orden jurídico-político. Este es su sentido en *La Grundgesetz d Bonn de 1949* o Ley fundamental para la República Federal de Alemania. Desde entonces gran parte de la doctrina concibe que los derechos fundamentales sean aquellos derechos humanos positivizados en las constituciones estatales. Por lo que se

¹⁵⁰ Bailón Corres, Moisés Jaime, “De las garantías individuales a los derechos humanos y sus garantías: la reforma constitucional del 10 de junio de 2011”, *Derechos humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, , México, CNDH, nueva época, año 6, núm. 18, 2011, p. 67., disponible en, www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=derhumex&n=18

¹⁵¹ Castan Tobeñas, José, *Los derechos del Hombre*, 4ª ed. Madrid, Reus, S.A., 1992. pp. 22 y 23.

puede incidir una cierta tendencia, no absoluta quizás, pero en tanto que la fórmula derechos humanos es la más usual en el plano de las declaraciones y convenciones internacionales.¹⁵²

Otra afirmación, en palabras de Alamanni de Carrillo Beatrice, sobre el concepto derechos humanos, asevera que, su sentido es tan antiguo como la historia de la humanidad, por lo menos tan antiguo como el pensamiento filosófico del ser humano. Por ello, desde “el siglo XVII A.C. se decía que los derechos humanos eran universales, y al hablar de su universalidad”,¹⁵³ estos abarcan tanto territorio como el tiempo, opina además, que los derechos humanos son:

internacionales, por su propia naturaleza y, en consecuencia, ninguna soberanía nacional los puede bloquear, violar o dejar de garantizar legítimamente; de la misma forma, los derechos humanos son universales en el sentido cronológico, son, por tanto imprescriptibles. Estas dos características fundamentales de los derechos humanos nos llevan a plantearnos el problema de su validez y su defensa universal, más allá de las fronteras nacionales.¹⁵⁴

En la doctrina existen varias acepciones para para denominar a los derechos humanos, lo que es cierto es que “han alcanzado una influencia que va más allá de la relación entre el ciudadano y el Estado. Han adquirido un efecto de irradiación, sobre el entero sistema jurídico”.¹⁵⁵

Atendiendo al derecho comparado, Cruz Villalón Pedro menciona que, la Constitución española maneja indistintamente varias denominaciones para referirse a los derechos humanos, entre ellas, la de derechos fundamentales, libertades públicas, derechos constitucionales, derechos de los ciudadanos, derechos, libertades. Tratándose de la primera de las señaladas, es la que se utiliza predominantemente en el lenguaje jurídico desde 1978, con la que se designa a todos aquellos derechos de la Constitución, a los ciudadanos como expresión o traducción, en el ordenamiento positivo nacional de los derechos del

¹⁵² *Ibidem*, pp. 30 y 31.

¹⁵³ Alamanni de Carrillo, Beatrice, *Reunión Intercontinental Unión europea/América Latina-Caribe, Tutela de los derechos humanos*, Madrid, Defensor del Pueblo-Comisión Europea, 2003, p. 51.

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 52.

¹⁵⁵ Robert, Alexy, *Derechos sociales y ponderación*, 2ª ed., Madrid, Fundación de Coloquio Jurídico Europeo, 2009, p. 46.

hombre, “derechos humanos” o “derechos inviolables” inherentes a la persona, así lo expresa el artículo 10.1 de la Constitución Española, desde ahora, CE.¹⁵⁶

En el Estado democrático de derecho, se otorgan a esas manifestaciones concretas de la “dignidad de la persona”, es decir, a los derechos humanos, la máxima protección jurídica que contiene la Constitución. Por tal motivo, se puede entender, a los derechos fundamentales como: “derechos constitucionales”, o para entenderlos de otra manera, como “derechos subjetivos dotados de la fuerza normativa propia de la Constitución, específicamente de una Constitución que se impone de modo efectivo a todos los poderes públicos y, muy señaladamente al propio legislador”.¹⁵⁷

Continuando con la percepción que aclara Cruz Villalón, sobre el mismo tema, señala que el carácter de los derechos fundamentales responde dentro del sistema constitucional a una pluralidad de sentidos, para lo cual lo divide en tres aspectos. En primer lugar, supone los derechos fundamentales como el reflejo, en el interior de la Constitución, de los derechos de la persona, es decir, de esa pluralidad de manifestaciones concretas de la libertad y dignidad humanas en las que éstas, como respuesta a otras tantas formas concretas de amenaza a las mismas, se han venido plasmando, por lo menos desde la edad moderna; en segundo lugar, los derechos fundamentales funcionan simultáneamente como elementos objetivos incorporados dentro de aquellos sistemas representativos y luego democráticos de gobierno, con sustancial a la Constitución; en tercer lugar, los derechos fundamentales son expresión de la sociedad “constituida” y, con ello mismo de la dualidad sociedad-Estado inherente a un sistema en el que el poder político presupone y parte del reconocimiento de otras formas de poder.¹⁵⁸

Para proseguir profundizando con este análisis sobre derechos humanos, no podía faltar la opinión del distinguido Doctor Gregorio Peces-Barba, quien además de participar en la configuración de la Constitución española, cuenta con

¹⁵⁶ Cruz Villalón, Pedro, “Derechos fundamentales”, en Aragón Reyes, Manuel (dir.), *Derechos fundamentales y su protección. Temas básicos de derecho constitucional*, 2ª ed., Pamplona, Civitas-Thomson Reuters, 2011, t., III, pp. 23 y 24.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 24.

¹⁵⁸ *Idem*.

un acervo bibliográfico bastante extenso que ha venido construyendo a lo largo de su carrera como catedrático, además de contar con su propia fundación para el *Estudio y Cooperación de los Derechos Humanos*, de acuerdo a su opinión, expresa que: el reconocimiento de los derechos fundamentales no es sino la manifestada obligación de la primacía del valor constitucional último: la dignidad de la persona humana, al que está íntimamente unido el libre desarrollo de la personalidad. Peces Barba cree que “la dignidad de la persona es el fundamento y la razón de la necesidad de estos valores superiores, es la raíz última de todo” y que éstos son “los caminos para hacer real y efectiva la dignidad humana”.¹⁵⁹

Dentro de la línea histórica de evolución del constitucionalismo viene de la mano con el progresivo arraigo de los derechos humanos dentro de los textos constitucionales. Se puede afirmar que tras la 2 guerra mundial tuvo lugar un nuevo arquetipo en esta trayectoria, que consistió en trasladar el énfasis por la presencia de los derechos humanos de la constitución, con la consigna de la eficacia, mediante la normatividad de los preceptos constitucionales que contienen los derechos de la persona. La Constitución española de 1978, por ejemplo, participa en esta forma de entender los derechos y la propia norma constitucional en sí, donde una de sus principales características reside en la acumulación de instrumentos jurídicos de tutela de los derechos fundamentales,¹⁶⁰ del mismo modo, la Constitución mexicana, utiliza los instrumentos de tutela, a quienes les confía la tarea de realizar los términos en los que se expresan los preceptos de los derechos fundamentales catalogados en la constitución.

Por otro lado, Agudo Zamora, Miguel, realiza una “interpretación partiendo del rango de fundamento del orden político que ostentan los derechos”,¹⁶¹ menciona que el Tribunal Constitucional español ha formulado la doctrina de la doble naturaleza, subjetiva y objetiva, de los derechos fundamentales. Alude a la sentencia 25/81 donde con gran relevancia quedó declarado lo siguiente:

¹⁵⁹ Peces-Barba Martínez, Gregorio, *Los valores superiores*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 85 y 86.

¹⁶⁰ Carrasco Durán, Manuel, *Los procesos para la tutela judicial de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 29.

¹⁶¹ Agudo Zamora, Miguel J., *El Tribunal Constitucional y el Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Córdoba, Universidad de Córdoba, 2001, p. 16.

En primer lugar, los derechos fundamentales son derechos subjetivos, derechos de los individuos no sólo en cuanto a derechos de los ciudadanos en sentido estricto, sino en cuanto garantizan un status jurídico o a la libertad en un ámbito de existencia. Pero al propio tiempo, son elementos esenciales de un ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia humana justa y pacífica, plasmada históricamente en el Estado de Derecho y, más tarde en el Estado Social de Derecho o el Estado social y democrático de Derecho, según la fórmula de la Constitución.¹⁶²

De acuerdo a la subjetividad y objetividad que irradia de los derechos fundamentales, se puede decir que, en torno a la definición, formal o estructural que explica Luiji Ferrajoli,¹⁶³ los derechos fundamentales son derechos subjetivos porque son prerrogativas que corresponden universalmente a todos los seres humanos de acuerdo al status de personas, ciudadanos o personas con capacidad de obrar, concibiendo que por,

derecho subjetivo, se entiende cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrito a un sujeto por una norma jurídica; y por status la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de éstas.¹⁶⁴

Por ende, cuando se habla derechos humanos, se refiere a que son normas en la espera de la acción, es decir, los derechos humanos solo pueden desenvolver su pleno rigor cuando se les garantiza a través de normas de derecho positivo, que son incorporados en el catálogo de derechos fundamentales de una Constitución como derecho obligatorio. De tal manera que, los derechos humanos y el Estado de derecho conforman parte de un cuidado permanente, ya que los derechos humanos pertenecen al presupuesto del Estado de derecho. Por ello es, que se garantiza el status jurídico de los ciudadanos como titulares de libertades y en suma son el resultado del proceso complejo de comunicación intersubjetiva de

¹⁶² *Idem.*

¹⁶³ Ferrajoli, Luiji, *Los fundamentos derechos fundamentales*, 2a ed., Trotta, Madrid, 2005, p. 19.

¹⁶⁴ *Idem.*

hombres libres e iguales que contribuyen con la formación del marco jurídico de convivencia. Finalmente, el Estado de derecho surgió como una fórmula de compromiso entre garantías formales emergidas por la democracia y las garantías materiales provistas por los derechos humanos.¹⁶⁵

Desde el particular punto de vista de Elías Días, asevera que los derechos humanos procuran ser el contenido preciso e histórico de valores éticos y políticos como son la libertad, la igualdad y la solidaridad, que estos valores pueden sintetizarse en lo que hoy llamamos justicia. Aún más, “permiten exigir un cierto contraste de coherencia entre esa legitimidad del poder político y la verdadera situación de los derechos humanos que los Estados dicen querer respetar”. Por consecuencia, los derechos humanos más que un discurso en construcción, no solo se utilizan para resolver conflictos sociales, sino para reprochar el desorden social, pero además, también podrían ser usados como “discurso de alienación por sectores sociales interesados en la conservación del orden social existente”. Por lo que concluye de igual forma, en que los derechos humanos no deben ser simplemente principios democráticos de la razón, sino que es básico e imprescindible su reconocimiento y amparo legal.¹⁶⁶

Existen tres grupos usados por la doctrina, que dividen los derechos fundamentales: El primero, sitúa la expresión que algunos autores utilizan para referirse a los derechos humanos positivizados en las constituciones de los Estados; los segundos, designan con ellos los principios que contienen la cosmovisión que inspira cada ordenamiento y los terceros aluden a “la síntesis de las garantías individuales contenidas en la tradición de los derechos públicos subjetivos y las exigencias sociales derivadas de la concepción institucional del derecho”.¹⁶⁷ En contraste, Peces-Barba, los visualiza desde la perspectiva en donde para él, los derechos fundamentales significan una realidad de naturaleza ambivalente por ser traducción de las exigencias éticas que suponen los derechos

¹⁶⁵ Alarcón Requejo, Gílder, *Estado de derecho, derechos humanos y democracia. Pautas para la racionalidad jurídico-política desde Elías Días*, Madrid, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las casas Universidad Carlos III de Madrid- Dykinson, 2007, pp. 179 y 180

¹⁶⁶ *Ibidem*, pp. 185-187.

¹⁶⁷ Pérez Luño, Antonio, *Los derechos humanos. Significación, estatuto jurídico y sistema*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1979, pp. 13-15.

humanos. Estos dos análisis, el primero de Pérez Luño y el segundo de Peces-Barba sobre los términos que dan lugar a los derechos fundamentales, sirven para darnos cuenta de las distintas perspectivas que los autores españoles interpretan en la figura en la constitución.

Sobre la función de los de los derechos fundamentales, de un extracto del artículo que precisamente lleva por título “*Análisis funcional de los derechos fundamentales*”, redactado por el reconocido y prestigiado catedrático Doctor Antonio Pérez Luño, advierte del desplazamiento del interés en los estudios sobre derechos fundamentales desde los problemas “conceptuales y de contenido” al análisis de “su relevancia en los sistemas constitucionales”. En su opinión, la transformación en la teoría de los derechos es paralela a la producida en la teoría del Derecho y supone que desde los años setenta predomine el análisis funcional sobre el estructural. El análisis funcional, en materia de derechos fundamentales lo define este autor, como “el interés por la dimensión operativa de los derechos y libertades”.¹⁶⁸

Como se puede apreciar de lo anterior, no estaba fuera de la realidad la opinión de Pérez Luño, por el contrario, comparando las épocas, lo que predijo en ese entonces es parte de lo que ocurre ahora. Ha sido progresivo el interés sobre los derechos humanos dentro del estudio del derecho, pero su contenido es el que importa más y sobretodo la relevancia que representan dentro de los sistemas jurídicos contemporáneos, aunque, no se debe de confundir, como menciona Fioravanti Mauricio, que el hecho de que los “derechos y libertades son reconocidos por el Estado, pero no creados: no se puede crear aquello que ya existe”.¹⁶⁹

Por otro lado, sabemos que los derechos humanos requieren de ser protegidos, a lo que Robert Alexy agrega, respecto a la estructura que contienen:

¹⁶⁸ Pérez Luño, Antonio, “Análisis funcional de los derechos fundamentales”, *Anuario de Derechos Humanos*, No. 5, 1988-89, núm. 5, p. 177 ., citado por, Pérez Luño, Antonio, *Las generaciones de derechos humanos, en Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, septiembre-diciembre 1991, p. 204., disponible en, <http://www.142.4.211.67/~coebioet/biblioteca/libros/ceboax-0434.pdf>

¹⁶⁹ Fioravanti, Mauricio, *Los derechos Fundamentales. Apuntes de historia de las Constituciones*, trad. Manuel Martínez Neira, Madrid, Trotta-Universidad Carlos III de Madrid, 1996, p. 41.

Los derechos a protección difieren de un aspecto fundamental de la de los derechos de defensa. Los derechos de defensa son prohibiciones de destruir, de perjudicar... Los derechos a protección son mandatos de proteger, apoyar... (es diferente la prohibición al mandato). En cambio cuando hay un mandato de proteger o apoyar algo, no cualquier acto de protección o apoyo es exigido.¹⁷⁰

Desde la perspectiva de Robert Alexy de los derechos fundamentales, como “los derechos a protección como mandatos”, se crean organismos con la obligación de otorgar esa protección, pero para que pudiera darse esa transformación formal sistemática en los Estados constitucionales, surgieron acontecimientos fuertes a nivel mundial que llevaron a los Estados a la creación de acuerdos, para establecer compromisos en pro del respeto y reconocimiento de los derechos de las personas para después establecer esos derechos como obligaciones.¹⁷¹

A raíz de lo mencionado, surgen por ejemplo: La Carta Internacional de los Derechos Humanos, que viene a influir en los textos jurídicos básicos del proceso de universalización de los derechos humanos. Se basa en la humanización del Derecho Internacional, mismo que ha contribuido en la transformación de la propia naturaleza de los derechos del ser humano. Pese a que “La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, fue aprobada mediante un instrumento cuyo valor jurídico no era *per se* obligatorio, hoy en día la gran mayoría de los derechos que contiene tienen naturaleza jurídica consuetudinaria y alcance *erga omnes*”, por tanto no sólo se debe respetar sino que es exigible su cumplimiento para todos los Estados.¹⁷²

El propio Tribunal internacional de Justicia se ha referido expresamente a “los derechos fundamentales enunciados en la declaración universal de derechos humanos”. Los Pactos de Derechos Civiles y políticos y de derechos económicos, sociales y culturales, elaborados en la época de la descolonización, desarrollan la declaración y su

¹⁷⁰ Robert, Alexy, *Derechos sociales y ponderación*, *op. cit.*, nota 155, pp. 54.

¹⁷¹ *Ibidem*, p. 55.

¹⁷² Peces-Barba Martínez, Gregorio, et al., *Textos Básicos de Derechos Humanos, con estudios generales y especiales y comentarios a cada texto nacional e internacional*, Aranzadi, Elcano, Navarra, 2001, p. 279.

universalidad, que hoy en día es aceptada, como muestra el elevado número de Estados que se han comprometido por ellos y su habitual invocación y aplicación.¹⁷³

No cabe duda que la experiencia europea en torno a la internacionalización de los derechos humanos ha sido una fuerte influencia para los países de Latinoamérica, ya que son parte del “reflejo y del producto histórico cultural del resultado de la estratificación sucesiva de compromisos y debates en una sociedad internacional heterogénea”, que se fue formando primeramente en Europa para proyectar sus experiencias después.¹⁷⁴

La declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 , junto con el pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, conforman la conocida Carta Internacional de los Derechos Humanos, en ella se describe el régimen general de reconocimiento y protección de derechos humanos. Relata Peces-Barba que durante las negociaciones de la Carta de Naciones Unidas se propuso la inclusión de una declaración de los Derechos Fundamentales del Hombre, sin embargo, se consideró que la elaboración de la misma requería un examen más detenido, pero se logra que en “la Carta se constituya uno de los propósitos de la organización, cuyo núcleo normativo contribuyó a insertar en el Derecho Internacional el principio constitucional de respeto de los derechos humanos”.¹⁷⁵

La idea general de evitar acontecimientos como los que se dieron en la Segunda Guerra Mundial, provoca la necesidad de buscar métodos para vincularse entre naciones hacia la paz y la seguridad colectiva. Todos esos factores hicieron que el proceso de adopción de la Declaración Universal fuese bastante rápido, sin importar que al principio no llegase a convertirse en un instrumento jurídico vinculante.

Se puede considerar como dato importante, y que con el paso del tiempo promueve en México la influencia de creación de organismos semejantes, el hecho de que en 1946 el Consejo Económico y Social de Europa estableció la

¹⁷³ *Idem.*

¹⁷⁴ *Idem.*

¹⁷⁵ *Ibidem*, pp. 279-281.

Comisión de Derechos Humanos, encargada de preparar un Código de Derechos Humanos, (misma que influye para la denominación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en México). Prosiguiendo con lo anterior, posteriormente se redactó la declaración y convenio por un comité integrado por 8 miembros. “La Comisión decidió denominar a ese proyecto como Carta Internacional de los Derechos Humanos”. Más adelante se presentaron dificultades con la admisión de un instrumento jurídico vinculante, pero como un gran reto, eso no detuvo la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos.¹⁷⁶

Es importante destacar estos acontecimientos históricos para entender el significado de los derechos humanos desde su reconocimiento, ya que como se puede apreciar “en los primeros artículos la filosofía en la cual se basa son: la libertad y la igualdad como derechos inalienables e inherentes al ser humano”. Así pues, se considera a la Declaración Universal como la inspiradora y propulsora de la protección y promoción de los derechos humanos que logro el acenso a escala internacional. Además de que se ha reafirmado como “parámetro de referencia universal” que contribuye a la medición e importancia que se debe dar al cumplimiento de los estándares de los derechos humanos a nivel no solo nacional sino internacional.¹⁷⁷

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966, acogido por la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas. Se consolido como uno de los mecanismos de control y garantía, pionero en el alcance universal, estableciéndose un sistema en el que los Estados se obligan a presentar informes periódicos al Comité de Derechos Humanos, además de que pueden emitir recomendaciones, también de forma “facultativa los Estados pueden reconocer la competencia del Comité para conocer de denuncias interestatales o de comunicaciones individuales”.¹⁷⁸

Otra semejanza para relacionar estas experiencias con las que se han venido forjando en América Latina con respecto al reconocimiento y obligación de protección de los Derechos Humanos entre los Estados que conforman La Corte

¹⁷⁶ *Ibidem*, p. 281 y 282.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 283.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 288.

Interamericana de Derechos Humanos-CIDH, además de que también se estipula la obligación de presentar informes periódicos y responder a las recomendaciones.

Los informes finales y las recomendaciones tienen gran impacto político y su valor moral son importantes, y así como sucede en Europa, los Estados parte de la CIDH en Latinoamérica suelen cumplir con las recomendaciones y han llegado a modificar sus leyes internas para ajustarse a las mismas, ya que los Estados se preocupan por no ser señalados como violadores de tratados de derechos humanos.

En este orden de ideas recopiladas, se puede concluir que, todos y cada uno de los conceptos estudiados, “son útiles para entender dichos términos en cada etapa histórica jurídica y doctrinaria que domina”.¹⁷⁹ Siendo el término derechos humanos reconocido como el más contemporáneo, identificado como sustento esencial de validez universal, que permite su observancia entre los Estados a través de organismos de talla internacional, gracias los tratados internacionales, que establecen una relación bilateral y multilateral.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Olivos Campos, José René, *Los derechos humanos y sus garantías*, 2ª ed., México, Porrúa, 2011, p. 31.

¹⁸⁰ *Idem.*

III. BENEFICIOS Y DESVENTAJAS DE LA REFORMA

1. Beneficios

Entre los beneficios que se pueden señalar, tras la pasada reforma constitucional en lo referente a los derechos humanos, son en primer término, la ampliación, protección y reconocimiento de los derechos humanos por el propio Estado mexicano, reconociéndolos a través de las modificaciones que se hicieron al Capítulo I, Título primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para pasar de las Garantías Individuales a la denominación de los Derechos Humanos y sus Garantías¹⁸¹, implicando a la vez el fortalecimiento en su defensa, con el reconocimiento de los derechos humanos que son protegidos por los tratados Internacionales, declaraciones y convenciones de los que el sistema jurídico del Estado mexicano es actualmente parte.

A grandes rasgos, se puede decir que, es positiva la inclusión de los derechos humanos en el Capítulo I de la Constitución, ya que la pretensión es que las violaciones a esos derechos fundamentados y reconocidos en el marco constitucional dispongan de medios efectivos de protección, por tanto queda ampliado el ámbito de competencia material en esta materia. Por otro lado, la citada reforma busca delimitar la acción de suspensión de garantías Individuales, ya que será necesario precisar, fundamentar y motivar el acto de suspensión de las mismas en base a los principios de proporcionalidad, de legalidad, de proclamación, de la publicidad y la no discriminación.

En suma, con la reforma se reafirman derechos que no podrán suspenderse como son: el reconocimiento de la personalidad jurídica, derechos que son elementales como, el derecho a la vida, a la integridad de la persona, al nombre, a

¹⁸¹ “Sobre los Derechos Humanos y el Estado”, ed., Hernández, Ignacio, *Boletín Informativo Ombudsman Ciudadano*, Academia mexicana de derechos humanos, México, núm. 19, año 3, 2010, p. 4., disponible en, 132.247.1.49/vigia_ciudadano/images/boletines/19_boletin_reformas.pdf

la nacionalidad, la protección de la familia, el principio de legalidad, la retroactividad y establecimiento constitucional de la prohibición de la pena de muerte. Otro de los compromisos y de las responsabilidades de los Estados internacionales, es que se reitera el goce de los derechos humanos y las garantías que otorga esta constitución a las personas que son extranjeras, así como reafirma la protección de los derechos fundamentales, como objeto y principio rector de la política al exterior.¹⁸²

En general, los beneficios que arroja la mencionada reforma pretenden, no sólo introducir el concepto de derechos humanos en el texto constitucional, nomás porque sí, o porque tras los convenios y tratados el Estado mexicano se sintió comprometido, como ya se ha venido analizando a lo largo de la presente investigación, muchos otros han sido también factores importantes y de presión para el surgimiento de la reforma constitucional; como el garantizar la más alta jerarquía y eficacia normativa de los instrumentos internacionales de derechos humanos como parte del sistema jurídico mexicano; incorporar expresamente los derechos humanos que no se encontraban reconocidos en la Constitución; apelar al principio de interpretación de los derechos humanos, de conformidad con la propia CPDEUM y los tratados internacionales; demás de fortalecer los derechos fundamentales establecidos en el marco constitucional frente al derecho internacional; así como las garantías y mecanismos de protección internos e internacionales; hacer parte de la educación y enseñanza la cultura al respeto de los derechos de las personas y, entre los puntos que más importa destacar, es el fortaleciendo que se le pretendió dar a la CNDH en los casos de la facultad de investigación de violaciones graves de los derechos humanos, al obligar a los servidores públicos a que justifiquen, motiven y hagan pública su negativa para aceptar las recomendaciones que les haga la Comisión, para ejercer presión con la obligación de dar cumplimiento a las mismas.¹⁸³

Sobre “las recomendaciones *light*”, menciona Carpizo, que es indispensable acabar con ellas, ya que han sido objeto de desconfianza de la sociedad que dejó

¹⁸² *Idem.*

¹⁸³ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota, 42, p. 314.

de apoyar al ombudsman, ya que si no están sustentadas en una buena investigación, con pruebas y argumentos jurídicos suficientes, no pueden ser efectivas, de ser lo contrario podrían aumentar notablemente el cumplimiento de las mismas.¹⁸⁴

2. Desventajas

Con la modificación al artículo 102, del apartado B, de la Constitución en el que se decidió transferirle, de la SCJN la facultad de investigar las violaciones graves de los DDHH dentro de las competencias de la CNDH, pese a que se le considera como un órgano especializado en la materia de los derechos humanos, no ha dejado de ser un tema inquietante, ya que su capacidad para resolver en totalidad la problemática derivada de acontecimientos de violaciones graves es aún más complicada que cuando la Suprema Corte efectuaba dicha actuación. Existen por lo tanto diversos razonamientos que se pueden analizar:

Primeramente, se enumera la desventaja de no ser un tribunal, el cual, sí cuenta con el principio de actuación del Ombudsman, que radica en la fuerza o autoridad moral, autónoma e independiente de los poderes públicos, pero no es suficiente al atribuirle a la CNDH la facultad de autoridad investigadora, ya que como ha sido anteriormente criticado, podría transformarse en un agente del ministerio público, y vulnerar la esencia de esta figura, o al igual, si el sentido de las recomendaciones adquieren fuerza coactiva.

Al designar la facultad de averiguar violaciones graves en manos de una autoridad no jurisdiccional, cuyas resoluciones no son vinculatorias, sino meramente basadas en fuerza moral, se deja en estado de indefensión a las víctimas. Por lo que existen desventajas al acudir a tal recurso, ya que por su gravedad y relevancia debe ser tratado estrictamente por una autoridad jurisdiccional y la naturaleza de la CNDH es la de un órgano público autónomo que no tiene facultades para ejercer acción penal, esta es propia de los órganos con

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 324.

competencias jurisdiccionales, si podrá presentar las denuncias ante órgano competente pero no resuelve de tajo la situación.

Por otro lado, la sombra que ha perseguido a la CNDH, para opacar su actuar ante la sociedad, debido a que en los últimos años, ha sido ineficaz para responder de forma contundente, ante las graves violaciones de los derechos humanos en el país en asuntos como: Atenco, Acteal, los feminicidios en Ciudad Juárez, lo cual provoca incertidumbre.¹⁸⁵

Ahora bien, atendiendo a la decisión de que el Consejo Consultivo de la CNDH, sea en quien recae la obligación de desarrollar y desahogar el procedimiento de investigación, puede ser motivo de preocupación, si se tiene en cuenta que su objetivo es ser un órgano de equilibrio entre su titular y la toma de decisiones del organismo; de la misma forma, hay que recordar que el carácter honorífico de sus integrantes limita en tiempo y forma su actuación, a lo que se puede agregar, el hecho de que el Consejo Consultivo se ha caracterizado por la politización en la designación de sus integrantes, lo cual no causa beneficio en la independencia e imparcialidad que se debe atender en estos casos.¹⁸⁶

Para finalmente concretar el tema, destacan dos opiniones que en resumido son focos rojos que permiten la inquietud para el desarrollo de esta facultad: la primera fue expresada por el diputado Porfirio Muñoz Ledo, impulsor de una reforma integral en materia de derechos humanos, cuando estado en debate la reforma, señaló que ésta, "no le da dientes a la CNDH, sólo que los funcionarios que incumplan las disposiciones en materia de derechos humanos deben venir a la Cámara de Diputados". "Ya estamos casados de regañar y correr secretarios de Estado" dijo y añadió que su propuesta otorga autonomía total a la CNDH, para que "no vengán a pedir frías a la Cámara de Diputados, como el rector de la

¹⁸⁵ "La CNDH con facultad de investigación, reforma preocupante para sociedad civil", ed., Hernández, Ignacio, *Boletín Informativo Ombudsman Ciudadano*, Academia mexicana de derechos humanos, México, año 3, núm. 19, 2010, p. 2., disponible en, 132.247.1.49/vigia_ciudadano/images/boletines/19_boletin_reformas.pdf

¹⁸⁶ "La CNDH y la Reforma Constitucional en Derechos Humanos", ed., Hernández, Ignacio, *Boletín Informativo Ombudsman Ciudadano*, Academia mexicana de derechos humanos, México, año 3, núm. 19, 2010, p. 5 y 6., disponible en, 132.247.1.49/vigia_ciudadano/images/boletines/19_boletin_reformas.pdf

UNAM", comentó Muñoz Ledo;¹⁸⁷ la segunda la opinión va encaminada a que, "como órgano superior la SCJN debiera continuar atendiendo los casos de violaciones graves a los derechos humanos, evitando su politización y respondiendo conforme el Estado de derecho, y siendo órgano Supremo Constitucional en materia de justicia".¹⁸⁸

Debido a que no se estableció un especial e íntegro procedimiento para la facultad investigadora, quedó prácticamente igual, sigue sin hacerse cargo de solucionar situaciones de violaciones graves de derechos fundamentales de manera directa y eficiente. Al parecer se esperaba más de la reforma, ya que fue muy poco lo que se avanzó en cuestión a la impunidad que venía reclamando la sociedad de este actuar. Como quedó asentado, de oficio o a petición del Ejecutivo Federal, de alguna de las Cámaras de Congreso de la Unión, el Gobernador de algún Estado, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, pero no se tocó el tema de que los particulares pudieran solicitar de manera directa, siendo que se trata de violaciones graves y que deben ser atendidas a la brevedad.

El procedimiento de investigación de violaciones graves a los derechos, se tiene como principal objetivo el esclarecimiento de la verdad, ya que es un derecho del cual gozan todas las personas que habitan el territorio nacional, en donde principalmente está obligado el Estado mexicano. En el caso especial de la facultad de investigación, la cual compete ahora a la CNDH, tiene la obligación de indagar para encontrar la verdad sobre aquéllos hechos donde se vean vulnerados los derechos humanos, dicha obligación no sólo es moral como la fuerza con las que se caracterizan sus recomendaciones, y por lo tanto se propuso también que ninguna autoridad le pueda negar el acceso a la información que la Comisión requiera, donde también ésta deberá manejar la información de manera reservada para que no se ponga en riesgo, el manejo de la información que se solicitó, para poder llevar a cabo la investigación y a su vez para que presente las denuncias

¹⁸⁷ Véase opinión de, Arvizu, Juan y Merlos, Andrea, "CNDH debe sancionar no sólo regañar: Muñoz Ledo", en Hernández, Ignacio, editor, *Boletín Informativo Ombudsman Ciudadano*, Academia mexicana de derechos humanos, México, año 3, núm. 19, 2010, p. 7., disponible en, 132.247.1.49/vigia_ciudadano/images/boletines/19_boletin_reformas.pdf

¹⁸⁸, "La CNDH con facultad de investigación, reforma preocupante para sociedad civil", ed., Hernández, Ignacio, *op. cit.*, nota 183, p. 2.

ante la autoridad competente. Sin embargo, queda en riesgo de que al presentar las pruebas recabadas de las investigaciones y todo lo documentado al servicio de la autoridad competente, ésta desestime lo que la CNDH recabó, desvirtuando su actuar.

Como autoridad investigadora, la CNDH tiene ahora la responsabilidad y encomienda de conocer sobre hechos que constituyan violaciones graves de los derechos humanos, cosa, que no es novedad, anteriormente lo venía realizando, lo que si fue novedad en torno a esa facultad es la obligación pública de expresar la negativa de aceptar una recomendación, lo cual pues si le da un plus en materia de averiguación; sin embargo, hay quienes aseguran que falta mucho por mejorar en este instrumento constitucional

Como se puede ver, con la reforma constitucional de derechos humanos, “el paquete de reformas” como lo denominó Carpizo, no soluciona todos los problemas en torno a la aplicación de las garantías constitucionales establecidas en el ordenamiento mexicano. “Los mexicanos creemos en el efecto mágico de la ley, que con sólo aprobar la norma se cambia la realidad”.¹⁸⁹

Hay quienes piensan que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pudiera elevarse a rango de un tribunal especializado en materia de violaciones a los derechos humanos, otorgándole a dicha Comisión facultades y competencias jurisdiccionales para que pudiera actuar como un verdadero órgano protector y defensor de los derechos humanos sin tener que acudir a otros órganos y servir como mediador, o para que no sea incluso necesario tener que solicitar intervención de organismos internacionales para que den protección a estos derechos. De lado opuesto, hay quienes no comparten esta opinión, al considerar que no va de acuerdo a la naturaleza de este órgano, ya que “intentar convertir una recomendación del ombudsman en una sentencia puede vulnerar a la propia justicia”,¹⁹⁰ por lo que ésta decisión no sería la decisión más conveniente para el proceder de la CNDH, se perdería la esencia de dicho organismo.

¹⁸⁹ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota, 42, p. 325.

¹⁹⁰ *Ibidem*, p. 331.

CAPÍTULO TERCERO
OMBUDSMAN Y OTROS ORGANISMOS PROTECTORES DE LOS
DERECHOS HUMANOS

I. INFLUENCIA DEL OMBUDSMAN EN LA CREACIÓN DE ORGANISMOS PROTECTORES DE LOS DERECHOS HUMANOS

La de protección de los derechos humanos, ha ido forjando su historia y para continuar conociéndola es de suma importancia comentar sobre la figura que más ha esparcido su influencia en defensa de los derechos del ser humano; o sea, *el Ombudsman*, ya que su difusión forma pieza fundamental para el estudio y evolución de los organismos defensores de las violaciones de los derechos humanos en nuestro país.

La palabra “Ombudsman no es un vocablo acuñado por la sociedad contemporánea, es de origen sueco y remoto, desde sus inicios se utilizó para referirse a una persona u órgano que protege intereses de otros individuos. La primera vez que se fue empleado este vocablo, fue para denominar al funcionario investigador de las quejas del público en contra de la burocracia gubernamental. Esta institución surge y se consolida en su país de origen; para posteriormente expandirse en otras naciones.¹⁹¹

Dicha institución ha recibido distinta denominación según el país de que se trate, entre los cuales destacan: “*le Médiateur*, Comisionado o Procurador Parlamentario, Procurador de los Derechos Humanos, Procurador de Vecinos, Abogado Popular”; entre la más aceptada por los países de América Latina es la de Defensor del Pueblo y para el caso mexicano, antecedieron varias al ahora vigente como presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pero el concepto de Ombudsman es tan diverso “como la multiplicidad de estudios que versan sobre la institución”.¹⁹²

Partiendo desde el contexto histórico, los orígenes del Ombudsman remontan al año 1713 en Suecia, cuando se encontraba en guerra contra Rusia, se promulgó la Orden de la Cancillería dando origen a la oficina del *Canciller de Justicia*, creada por el rey Carlos XII, sin embargo, existen datos de que años atrás, existieron otras oficinas. *El Preboste de la Corona*, encargado de vigilar a los fiscales públicos en nombre del rey y fiscal principal, esto allá por el siglo XVI y

¹⁹¹ Venegas Álvarez, Sonia, *Origen y devenir del ombudsman, ¿una institución encomiable?*, México, IJ-UNAM, 1988, p. 11 y 131.

¹⁹² *Ibidem*, p. 131.

más tarde, se hizo cargo de esas funciones el *Procurador de la Corona de la Corte de Apelaciones de Estocolmo*¹⁹³.

El Procurador Supremo encargado de la oficina del Canciller de Justicia, ejercía las funciones de vigilancia general del cumplimiento de las leyes y reglamentos, así como de vigilar que los servidores públicos efectuaran sus tareas y en asuntos graves, como en los casos de traición, se encargaba de llevar el caso ante los tribunales¹⁹⁴.

La oficina de Canciller de Justicia cambió el nombre por (*Justitiekansler* o *JK*) en 1719, continuando con las funciones “como un medio general de control de la administración estatal de la legalidad”, sirvió también como funcionario de confianza del rey y el Consejo y adoptó la posición de Ministro de Justicia, pero lo más trascendental de esta figura es la potestad, “de acusar a los altos funcionarios por delitos que implicaran incumplimiento del deber o abuso de autoridad”.¹⁹⁵

A finales del siglo XVIII principios del XIX, queda como antecesora la oficina del (JK) para dar surgimiento a otra nueva oficina la del Ombudsman, conocido también como, (*Justitieombudsman*, o *JO*), formando una institución de los cuatro estados representativos¹⁹⁶.

El término de Ombudsman lo establece un jurista sueco de nombre Hans Harta, quien fue miembro de la Comisión Constitucional encargada de redactar la Carta Magna de Suecia en el año de 1809, ordenamiento donde quedó establecida por primera vez la figura del Ombudsman con la característica de formar parte de una verdadera institución jurídica dentro del sistema de Suecia¹⁹⁷. En la edad Media, varias de las regiones de Europa, desde Alemania hasta los países escandinavos, adoptaron esta institución, cuya raíces etimológicas son más germanas que suecas¹⁹⁸.

¹⁹³ Rudholm, Sten, “El Canciller de Justicia”, en *El Ombudsman el defensor del Ciudadano*, C. Rowat, Donald, trad., Eduardo L. Suarez, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 49.

¹⁹⁴ *Idem*.

¹⁹⁵ *Ibidem*, pp. 50 y 51.

¹⁹⁶ *Ibidem*, pp. 49 y 50.

¹⁹⁷ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabino Peniche, Norma D., *Derechos Humanos*, 2ª ed., México, Porrúa, 2001, p. 319.

¹⁹⁸ Cónstenla, Carlos R., *Teoría y Práctica del Defensor del Pueblo*, Zaragoza, Zavalía, Temis, UBIJUS, Reus, 2010, p. 206.

Sin embargo existen datos de que, anterior a la figura del Ombudsman existió en la Edad Media un funcionario denominado *Justitieombudsman*, en las regiones del Norte de Europa, con raíces germanas ligadas a las regiones escandinavas, en donde dicho funcionario encomendado por la monarquía fungía como procurador y supervisor de las funciones jurídicas que pudieran causar daños. Además de que en varios países del Norte de Europa se conocía a esta figura como guardianes, representantes, delegados, procuradores, agentes o comisionados quienes dentro de sus competencias, destaca la de otorgar protección a todos los ciudadanos en varios de sus derechos o a ciertas corporaciones.¹⁹⁹

La labor del Canciller de Justicia tenía parecido con la del *Kadí* o *Al Kudat*, conocido como Jefe de Justicia de Turquía, esta influencia la recibe el Rey Carlos XII cuando Suecia es derrotada por los rusos en 1709 y huye a Turquía, ahí él descubre las funciones esenciales del *Kadí*, que consistían en asegurar los derechos del pueblo islámico y funciona como medio de control para el gobierno y el propio Sultán, manteniendo de manera rigurosa la doctrina del Islam, por lo que el Rey Carlos al regresar a Suecia decide establecer al Canciller de Justicia, quien debía rendirle informes. Posteriormente subsistió esta figura siendo contemplada en la Constitución de 1720, donde se adiciono que el informe de las denuncias por violaciones a las disposiciones señaladas en la Constitución debía ser rendido también al Parlamento²⁰⁰.

Comenzó a florecer una gran evolución de las instituciones de vigilancia pública, al establecer el control sobre la Administración pública y sus funcionarios, quedando atribuida ésta hazaña a la Constitución sueca de 1809, ya que con la figura del Ombudsman con cierta autonomía y el patrocinio de los Estados y la figura del Canciller de Justicia o JK funcionando patrocinado por el Rey y el Consejo de Gobierno, abarcando ambas áreas distintas marcaron la diferencia en aras del control.

¹⁹⁹ *Idem.*

²⁰⁰ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabino Peniche, Norma D., *op. cit.*, nota 197, p. 87.

Con la fundación del Ombudsman se marca la voluntad de los estados de control hacia la administración y la justicia para a su vez verificar como el Rey ejercía su poder. Debido a la autonomía del Ombudsman, se le encomendó también la observancia de la aplicación las leyes y reglamentos por parte de los funcionarios públicos, con la facultad de citarles a juicio en caso de actos ilegítimos para que los tribunales les juzgaren. Por otro lado, el Canciller de Justicia o JK persistió pero con otras competencias²⁰¹.

Con el Acta parlamentaria de 1865, cambió la estructura de la integración legislativa, estableciendo una Cámara Alta integrada por los terratenientes y una Cámara Baja elegida por los circunscritos en el censo²⁰². El parlamento no mantuvo reuniones frecuentes por lo que la posición del Ombudsman se potencializó como un auténtico órgano fiscalizador del parlamento sobre el rey y sus jueces que a las órdenes del mismo impartían justicia, por lo que el Ombudsman presentaba informes anuales de las denuncias y ejercía su poder de acusación contra los funcionarios que obraban incorrectamente.

El Continúo evolucionamiento del Ombudsman prosiguió sin tener influencia fuera de Suecia por poco más de ciento diez años hasta después de la primera guerra mundial, y con tanta carga de quejas y denuncias, decidió el parlamento separar las funciones de acuerdo a los asuntos civiles o militares, fue entonces necesario establecer otro Ombudsman que se ocupara de los asuntos militares denominado *Militieombudsman* o *MO*, el Ombudsman Militar, encargado de la vigilancia de la administración militar inició su vigencia en 1915²⁰³.

Entre las funciones por iniciativa propia del ombudsman Militar destacan, las de realizar investigaciones de los informes mensuales sobre las prisiones militares, los regimientos u otras unidades equivalentes; además de atender los acontecimientos que aparecían en notas de la prensa, acerca de incidentes militares, maniobras, las instalaciones o equipo que revelaran accidentes o incongruencias con lo que afectarán el prestigio de la defensa nacional, podía

²⁰¹ Cónstenla, Carlos R., *op. cit.*, nota 198, p. 209.

²⁰² *Idem.*

²⁰³ Kenkow, Hugo, "El Ombudsman de asuntos militares", en C. Rowat, Donald, *El Ombudsman, el defensor del Ciudadano*", trad., Eduardo L. Suarez, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, p. 53.

también solicitando informes a las autoridades militares correspondientes para poder llevar a cabo sus investigaciones y la tercera de sus funciones se extiende no sólo en revisar el trato hacia los conscriptos y otros soldados sino a la administración general de los edificios y otras instalaciones militares²⁰⁴.

En 1957 el Ombudsman se desarrolló nuevamente, de modo que el parlamento amplió sus facultades para intervenir en las quejas contra todos los funcionarios del Estado, incluyendo los municipales, lo cual incrementó la labor de la institución y se extendió entonces el número de Ombudsmen, aumentando a cuatro²⁰⁵. Se instaura una separación orgánica entre la función política y la administración, esto quiere decir, que se forman dos bloques, el del rey y sus consejeros o ministros por un lado, y por el otro la administración, pero el rey como jefe de Estado al igual que sus ministros pasan a quedar fuera de cualquier tipo de fiscalización por parte de ombudsman²⁰⁶.

Al paso del tiempo, después de la última guerra mundial el Ombudsman asumió nuevas responsabilidades, atendiendo cuestiones relacionados al cuidado de los niños y las personas mayores, por lo que las quejas aumentaron, el ombudsman militar se suprimió en 1968 pero se instauraron otros cuatro ombudsman de igual status jurídico.

De las competencias de estos Ombudsmen se especifican en áreas diferentes, existiendo uno encargado de los asuntos de la dirección de la administración, encargándose del personal de las instituciones y de las cuestiones de la prensa y de los reclamos por la libertad de opinión y reunión, así como de todo lo demás que no estén facultados los otros ombudsman; el segundo de los Ombudsmen, le otorgan el control de la justicia y de las prisiones, al tercero sobre la fuerza armada y temas de la salud, comunicaciones la cultura y educación, del mismo modo atiende las cuestiones de ciudadanía, extranjería y medio ambiente; el cuarto ombudsman se encarga de los asuntos relacionados con los impuestos, el bienestar y la seguridad social y la protección de sectores frágiles como son: los

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 94.

²⁰⁵ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabino Peniche, Norma D., *op. cit.*, nota 197, p. 88.

²⁰⁶ Cónstela Carlos R., *op. cit.*, nota 198, p. 211.

niños, ancianos, personas con discapacidad, además de que se encarga de atender la falta de empleo y las condiciones de trabajo²⁰⁷

Existen otros ombudsmen parlamentarios de Suecia, son llamados de distinta manera y designados por el gobierno y poseen perfiles distintos al de la institución son: el ombudsmen del consumidor o *Konsumentombudsmannen*, el ombudsmen para la igualdad de oportunidades *Jamstalldhestombudsmannen*, el ombudsmen contra la discriminación étnica *ombudsmannen mot etnisk diskriminering*, y el ombudsmen de los niños *barnombudsmannen*²⁰⁸.

Fairén Guillén Víctor menciona que entre los quehaceres básicos de esta figura, destacan dos: la primera consiste en la supervisión “de la administración, con la potestad de investigar, criticar y publicar sus actuaciones”; la segunda tarea, “atiende a las quejas específicas de los ciudadanos contra lo que estimen injusticias administrativas, incluida la mala administración”.²⁰⁹

Sobre la competencia del Ombudsmen, como expresidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México, Jorge Madrazo, distingue dos grandes momentos: uno correspondiente al surgimiento de esta figura y el otro correspondiente a los años posteriores a la segunda conflagración mundial. Sobre el primero señala que atiende a “la enmienda y sugerencias administrativas por actos o conductas de servidores públicos que encajan en la denominada mala administración”, lo que se refiere explica, por negligencia, desatención, lentitud, arbitrariedad, abuso o ineptitud, que afecta a los particulares; el segundo momento lo relaciona con el aumento de las facultades de los Estados, lo cual acrecienta los espacios de ocasional “conflicto y afectación de los derechos de particulares por parte de autoridades. Situación que permitió asignarle tareas adicionales al Ombudsmen”.²¹⁰

²⁰⁷ *Ibidem*, pp. 211 y 212.

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 212.

²⁰⁹ Fairén Guillén, Víctor, *El defensor del pueblo Ombudsmen*, t. I, Parte general, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982. p. 45.

²¹⁰ Madrazo, Jorge, *La defensoría del pueblo*, en Foro Internacional, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1996, pp. 69 y 70.

1. Presencia del Ombudsman en otros países escandinavos

A) Finlandia

La institución del ombudsman fue adoptada en otros países europeos, de entre los que primero destacan los escandinavos. Implementaron sus propias características protectoras, de acuerdo a sus necesidades y sistemas políticos. De acuerdo a los datos registrados, el segundo Ombudsman surgió en Finlandia, después de haber estado unido a Suecia durante siglos, en 1809 se anexa al imperio ruso, los sistemas de control de legalidad y de protección de los derechos individuales que venían aplicando de acuerdo a la influencia sueca, los siguieron manteniendo los finlandeses, pero a partir de la unión con Rusia se comienza a desarrollar diferente ésta institución. El Zar de Rusia pasó a ser gran Duque de Finlandia y por consecuencia pasa a heredar el sistema legal que mantenía bajo el régimen que establecía la Constitución Sueca de 1772.²¹¹

A pesar de que Finlandia se desarrolló bajo predominio del sistema legal de Suecia y una tradición común, estos dos países se han desarrollado en forma diferente a partir de la demarcación de su conectividad. En Suecia la salvaguarda de la posición legal del individuo se concentra en dos Ombudsman parlamentarios, en comparación con los cuales el Canciller de Justicia, designado por el Rey, parece haber sido ignorado, en cambio en Finlandia Sólo existe un Ombudsman parlamentario y el Canciller de Justicia que es nombrado por el Presidente, a quien le designan una posición muy destacada, como salvaguarda de los derechos individuales.²¹²

En Rusia en 1864 las antiguas *prokuratutas* tenían un amplio poder de supervisión, abarcando la vigilancia de los actos de los órganos administrativos de las provincias. Para 1812 el Canciller de Justicia de Finlandia era el responsable de la tarea de asegurar la legalidad de todos los actos oficiales, de los tribunales, así como de ser el *guardián de la Ley*, como menciona Paavo Kastari. Su buen

²¹¹ *Idem.*

²¹² Kastari, Paavo, "Los Guardianes de la Ley en Finlandia" en C. Rowat, Donald, "El Ombudsman el defensor del Ciudadano", trad., Eduardo L. Suarez, México, Fondo de Cultura Económica, 1973, pp. 98 y 99.

desempeño fue adquiriendo prestigio a través del tiempo, sobre todo a partir del desarrollo de integración con Rusia a finales del siglo XIX, proceso en el que se defendió del bloque de legalidad nacional frente a las tendencias *pan-eslavistas* que se acercaban hacia la plena integración de Finlandia al imperio. Durante más de cien años el Canciller Finlandés se posicionó diferente con respecto a la cancillería sueca, toda vez que su específica responsabilidad fue la de velar que el gobierno observara las leyes y aunque la designación quedó en manos del Presidente de la República, su prestigio e importancia fue muy grande, a tal grado que al igual que en Suecia, la institución fue incluida en la Constitución de 1919.²¹³

El ombudsman de Finlandia no presumía de una tradición antigua y tan popular como la del Canciller de Justicia creado en Suecia, pero sí una gran importancia en su práctica, sin embargo pudo haber sido abolida ésta institución en 1932, pero en lugar de eso, creció hasta ser comparable a la del Canciller de Justicia sueco, e incluso con mayor reconocimiento.²¹⁴

Con la reforma de 1933, se amplió el tiempo de su mandato por tres años y se diferenciaron las funciones entre el Ombudsman y el Canciller de Justicia, al primero le correspondería la defensa de los derechos de los ciudadanos y al segundo de manera preponderante se le asigna la tarea de asesor legal del gobierno. La Constitución de Finlandia en su capítulo 10, que trata sobre la Supervisión de la Legalidad, contiene las normas referidas a las instituciones del canciller de Justicia y del Ombudsman. Se especifica sobre la división de responsabilidades.²¹⁵

El Ombudsman se ocupa de salvaguardar los derechos de las personas frente a actos u omisiones del Estado y su ámbito de competencia abarca tanto la administración central, en todas sus ramas, como la local, los tribunales de justicia, las fuerzas armadas y la iglesia luterana y el Canciller de Justicia, por su parte queda encomendado a la especial tarea de supervisión de la legalidad de las acciones oficiales de los actos de gobierno del Presidente.²¹⁶

²¹³ Constela Carlos R., *op. cit.*, nota 198, p. 213.

²¹⁴ *Idem.*

²¹⁵ *Ibidem*, p. 214.

²¹⁶ Kastari, Paavo, *op. cit.*, nota 212, pp. 103 y 104.

A) Dinamarca

En Dinamarca la figura del ombudsman marca un nuevo camino para el desarrollo de la institución. Se introduce en ese sistema en 1954, a principios de la posguerra, cuando el efervescente incremento de la actividad del Estado y de la Administración se encontraba al desborde, la consecuente necesidad de vigilancia presentaba una exigencia más alta, tuvo que implementarse nuevas medidas para aumentar la vigilancia; así en su articulado 55 de la Constitución de Dinamarca se dispuso de una ley, en donde el parlamento designa a una o dos personas, no miembros del mismo, para encargarle la labor de vigilar la administración civil y militar del Estado.²¹⁷

Marca la diferencia entre el ombudsman de Dinamarca al de Suecia, el hecho de que no existía una marcada distinción entre el gobierno y la administración, “ya que el sistema constitucional danés se fundamenta en el principio de la responsabilidad parlamentaria del gabinete en orden a su actividad política y administrativa, por lo tanto es posible que un órgano de control como el Ombudsman tenga competencia sobre los ministros”, lo que significa, que sobre toda la administración y el gobierno; pero en el caso llegar a la conclusión de que, debe iniciar una acción en frente a un ministro, no puede efectuarla directamente, sino que debe colocarlo al conocimiento del Comité, para el Ombudsman del parlamento, el que se encargará de estudiar el asunto. Quedando así apartado de su competencia en el área de responsabilidad política, conservando los privilegios del órgano legislativo.²¹⁸

El ombudsman danés se encuentra entre el parlamento, la administración y el ciudadano, no cuenta con atribuciones de poder propiamente, su ocupación es asegurar el buen desempeño a cargo del Estado. Sus características le dan una identidad determinada, independencia funcional y administrativa, control sobre toda la administración, aun sobre aquellos que tienen responsabilidades políticas,

²¹⁷ Constela, Carlos R., *op. cit.*, nota 198, p. 215.

²¹⁸ *Idem.*

legitimidad parlamentaria, con exclusión de los tribunales de justicia del ámbito de su competencia.²¹⁹

B) Noruega

En Noruega en 1822 surge una figura denominada Generalprokuror, encargado de garantizar la certeza de que las ordenes de la ley son respetadas, que la justicia es restituida, que cada reclamo es objeto de una entrevista minuciosa y que los servidores negligentes y los servidores del Estado son sometidos a la responsabilidad adecuada, para mayor garantía el procurador disponía de medios de información muy parecidos a los controles suecos.

Entre sus facultades se enumeran la inspección de prisiones y podía asistir a las audiencias judiciales, a su vez, tenía la potestad de controlar el estado de los caminos, los puestos aduaneros, los impuestos, establecer la disciplina militar entre otros, sin embargo pese a ciertas similitudes con el ombudsman sueco los objetivos no eran los mismos ya que al momento de descubrir algún tipo de irregularidad, el procurador debía dirigir un informe al rey por medio del intermediario del departamento interesado y al soberano tomaba la decisión de una posible acusación.

Las iniciativas y recomendaciones nunca fueron ejecutadas correctamente por el gobierno. En realidad el Generalprokuror no tenía en cuenta que esa institución había sido concebida en favor del interés real antes que el del ciudadano, en 1845 el ministro de justicia propuso al parlamento su suspensión y fuera de éste antecedente, la institución del ombudsman en Noruega no reviste otra singularidad que la de haber sido presidida en 1952.²²⁰

C) Alemania

Existen otros países donde también se extendió la figura del ombudsman, dentro los cuales destaca la participación de la República Federal Alemana, en su ordenamiento constitucional instituye en el artículo 45 B para la protección de los

²¹⁹ *Ibidem*, p. 216.

²²⁰ *Ibidem*, pp. 217 y 218.

derechos fundamentales y en calidad de órgano auxiliar del *Bundestag*, para establecer control parlamentario, se estipula también que, se nombrará a un delegado del *Bundestag* para ocuparse de lo relacionado con las fuerzas armadas, estableciéndose una regulación a través de una ley federal que fue introducida tras la enmienda constitucional de 1956. Al poco tiempo, en 1959, se estableció un delegado parlamentario militar no fue una idea ajena de acuerdo a la introducción de la institución del ombudsman sueco.²²¹

D) Nueva Zelanda

En Nueva Zelanda, país miembro de la *Commonwealth*, expidió una ley llamada, *The Parliamentary Commissioner Act*, donde se erige la institución escandinava a nivel nacional bajo el nombre de Comisionado Parlamentario,²²² Así en 1962, la figura del ombudsman se adoptó y la denominación en sí se convirtió en parte de nuestro lenguaje. Se siguió básicamente el modelo de Dinamarca por ser el más conocido por los juristas, además de que se aproximaba más al sistema político vigente del país, a pesar de fuertes cuestionamientos en torno a su eficacia y utilidad, ésta institución fue reconocida como fundamental y ya que los instrumentos legales establecidos para proteger a los ciudadanos frente a la administración, no estaban siendo efectivos, era necesario implementar un control a ellos. Entre sus competencias le correspondía vigilar a toda administración, con exclusión de los tribunales de justicia, las fuerzas armadas, la iglesia y ministros de gobierno, asimismo, este sistema se adoptó en otros países pertenecientes a la cultura jurídica del *common law*.²²³

E) Islas Británicas

En las islas británicas la institución del ombudsman no parecía tener buen futuro como instrumento de protección para los ciudadanos, sin embargo, después del triunfo del proyecto presentado por Harold Wilson en 1967, éste fue aceptado y

²²¹ *Ibidem*, p. 219.

²²² Venegas Álvarez, Sonia, *op. cit.*, nota 191, p. 32.

²²³ Cónstenla, Carlos R., *op. cit.*, nota 198, p. 220

aprobado. De las singularidades del ombudsman británico sobresale su gran influencia en el modelo francés, que de cierta manera limitan sus funciones, la más importantes es su designación que no es por el parlamento, sino por la reina, no obstante, la propuesta viene desde la oficina del primer ministro, por la propia mecánica de las instituciones británicas, se consulta a los jefes de los partidos políticos que representan en la legislatura. Una más de las particularidades es que, “solo a través de un parlamentario que sea su representante, un ciudadano puede presentar una queja al ombudsman, lo cual constituye un retroceso a la identidad democrática y popular de ésta función”, por último, el reclamo debe discurrir sobre un caso de mala administración, pero no se precisa cuándo se configura un caso de ésta naturaleza.²²⁴

F) Canadá

Canadá es uno de los países con mayor aceptación hacia la institución del ombudsman, se distingue por la el gran número de provincias que desde un inicio adoptaron ésta figura. Desde 1967 las primeras provincias que lo fueron adquiriendo fueron Aberta y New Brunswick, posteriormente Quebec, Manotobia, entre otras. Existiendo también en este país, un ombudsman para atender los problemas relativos con idiomas oficiales, *The Federal Comissioner of oficial languages*; otro encargado, sobre las reclamaciones provenientes de las prisiones, *The Federal Correctional Inivistigator*, instauraron además comisiones para la recepción de quejas contra la policía, propiciándose en 1978 el interés por el desarrollo de esta institución, se instauraron en varias universidades canadienses y un centro internacional de estudios especializados, denominado *International Ombudsman Institute*, en la Universidad de Alberta en Edmonton.²²⁵

G) Reino Unido

En el Reino Unido, se crea el ombudsman con el nombre de Comisionado Parlamentario, entrando en vigor en 1967, con la diferencia de los países

²²⁴ *Ibidem*, pp. 221 y 222.

²²⁵ Venegas Álvarez, Sonia, *op. cit.*, nota 191, p. 33.

escandinavos homólogos, en que se instaura con acceso indirecto, fungiendo como intermediarios los miembros de la Cámara de los Comunes entre el Comisionado y los particulares. Destaca también, que los servicios de seguridad social y salud pública se incluyeron como parte de la competencia del Comisionado, lo que conllevó en 1973 a instaurarse en la ley para reorganizar el servicio nacional de la salud. Cabe mencionar que, otros países como Irlanda del Norte, se instauraron dos Comisionados Parlamentarios en 1969 al estilo del Comisionado Inglés; en Australia acogieron también esta institución en 1971; en el mismo año, Israel creó el Comisionado para las quejas del público, existiendo dos Ombudsmen, uno anterior en Jerusalén en 1967 y otro posterior en Haifa en 1974 con carácter urbano.

H) Francia

En Francia, se instaura el Ombudsman con la denominación de *le Médiateur* en 1973, electo por el jefe de gobierno, también de acceso indirecto; en Italia a nivel regional participan varios Ombudsmen con el nombre de *Difensore Civico*, primero en la ley toscana en 1974, posteriormente en las regiones de Campania y Umbría en 1979 y en 1980 en Lombardía y Lazio, el año siguiente en Friuli-Venecia Giulia, Puglia y Marche; en Tasmania se instaura el Ombudsman Federal en 1976; en la India con el nombre *Lokpal*, a nivel local y es designado por el gobernador, pero sujeto a la aprobación previa del parlamento.²²⁶

2. El ombudsman en la península ibérica

A) Portugal

La primera referencia aparece en una obra publicada en 1971 por José Magalhaes Godinho, en la que se proponía la creación de un consejo nacional de defensa de los derechos destinado a recibir quejas de los ciudadanos contra la administración pública y en general controlar eventuales abusos por parte de sus órganos y agentes. El origen del ombudsman en éste país fue directa consecuencia de la

²²⁶ *Ibidem*, pp. 33-36.

revolución, pues desde su misma conducción se eligió el primer proveedor de justicia que fue un militar.²²⁷ Se denominó Promotor de Justicia y se previó en la Constitución democrática de 1976.²²⁸

B) España

La Constitución española de 1978, incorpora la institución del ombudsman en un sentido similar al de Portugal, pero otorgándole mayor proyección jurídica y política. Le denomina, Defensor del Pueblo. “La denominación que adoptaron los constituyentes españoles “sugestiva y equivoca” como la llama el autor Francisco Fernández Segado, aporta una carga dialéctica considerable, como si las demás instituciones careciesen de ese fin de defensa de la colectividad”. También se llegó a decir que era un nombre “ambicioso y pretensioso”, ya que induce a suponer una “supra instancia” que se encuentre por encima de los tres poderes del Estado.²²⁹

En el artículo 54 de la mencionada constitución, quedó establecida la figura del Defensor del Pueblo, el cual se designa por las Cortes Generales, con el objetivo de la defensa de los derechos de los particulares y para supervisar la actividad administrativa.²³⁰

La regulación del pueblo español adquirió los perfiles que caracterizan al moderno ombudsman, circunstancia que favoreció su proyección en América latina no solo por adecuarse mejor a su realidad escaldada también por largos años de dictaduras, sino porque le dieron prestigio político a la institución y disipó muchas de las objeciones jurídicas que se hacía a su adopción. Jamás hubo, desde los tiempos coloniales, una influencia tan determinante del derecho público español en América, como en el caso de ésta institución.²³¹

²²⁷ Cónstenla, Carlos R., *op. cit.*, nota 198, pp. 227 y 230.

²²⁸ Venegas Álvarez, Sonia, *op. cit.*, nota 164, p. 36.

²²⁹ Cava de Llano, María Luisa, *Comentarios a la Ley orgánica del defensor del pueblo*, en Antonio Rovira Viñas (dir.), Navarra, Cizur Menor-Aranzadi, 2002, p. 59.

²³⁰ Venegas Álvarez, Sonia, *op. cit.*, nota 191, p. 36.

²³¹ Cónstenla, Carlos R, *op. cit.*, nota 198, p. 233.

Como se puede apreciar de lo anteriormente sustentado, la década de los setenta la propagación de esta figura se fue haciendo presente en los países en vías de desarrollo, de tal manera que paulatinamente se instauraron Ombudsmen o instituciones semejantes con la encomienda de defensores de los derechos de las personas, ante las actitudes arbitrarias de los servidores públicos.

C) América latina

El Instituto Latinoamericano del Ombudsman se fundó en Caracará en junio del año 1983, con motivo de conmemorarse el bicentenario del nacimiento del libertador Simón Bolívar, en el llamado “Primer Coloquio sobre el proyecto Ombudsman para la América”. El instituto latinoamericano del ombudsman fue la institución que promovió la introducción del defensor del pueblo en el continente americano. Integrada originalmente por académicos, magistrados judiciales, personalidades de la política y de la cultura y entidades defensoras de los derechos humanos, vivió desde su propia experiencia la fundamental transformación de la institución del ombudsman de ser un órgano de control para pasar a ser un instrumento de garantías y de protección de los derechos humanos.²³²

El papel del Instituto Latinoamericano del Ombudsman en la creación y consolidación de las defensorías del pueblo en América latina, fue determinante sobre todo en los casos de la Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.²³³

Cabe mencionar que anterior a la creación del Instituto Latinoamericano, en Costa Rica se creó la Procuraduría de los Derechos Humanos en el año de 1982; en Guatemala en 1885; posteriormente en 1990, México se decide establecer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.²³⁴

²³² Aguilar Cuevas, Magdalena, *El defensor del ciudadano (ombudsman)*, México, Universidad Autónoma de México, 1991, p. 90.

²³³ Cónstenla, Carlos R, *op. cit.*, nota 198, p, 235.

²³⁴ Carpizo, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, 3ª ed., México, Porrúa, UNAM, 2003, p. 16.

D) México

Como se puede ver, México no ha sido la excepción en materia de defensa de los derechos humanos, por lo que irradiado por la experiencia europea y las por las propuestas doctrinarias, en la década de los ochentas comenzó a crear figuras análogas al ombudsman; al paso del tiempo se fueron dando forma e implementando varias de ellas, primero a nivel regional, con funciones esenciales a las de la figura originaria, para poco a poco llegar a la constitución de una figura que cubriera el ámbito nacional. Dichas instituciones se abordaran ampliamente a continuación para su mejor estudio.

II. ORGANISMOS PROTECTORES DE LOS DERECHOS HUMANOS ANTECESORES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

La exigencia protectora de los derechos de los gobernados fue surgiendo de manera natural, al verse desprotegidos los ciudadanos frente a las arbitrariedades de sus gobernantes, el aclamo por justicia fue indudable. La creación de figuras protectoras de los derechos de los más débiles, por así decirlo, se convirtió en necesidad para el buen gobernar. No ha sido excepción nuestro país en la búsqueda de organismos de defensa de los derechos de los ciudadanos y la influencia de los países de Europa en materia de protección de los derechos humanos se ha visto reflejada en la creación progresista de diversos organismos fundados con esa finalidad.

A continuación de manera breve se examinarán los organismos mexicanos protectores de los derechos humanos que son antecesores de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

- La Procuraduría de los Pobres de 1847.
- La Procuraduría Federal del Consumidor de 1975.
- La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos de 1979.
- La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM de 1985.
- La Procuraduría para la Defensa del Indígena en Oaxaca de 1986.
- La Procuraduría Social de la Montaña y Asuntos Indígenas de Guerrero de 1987.
- La Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes de 1988.
- La Defensoría de los Derechos de los Vecinos del Municipio de Querétaro 1988.
- La Procuraduría Social del Distrito Federal de 1989.
- La Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación de 1989.
- Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos de 1989.

1. La Procuraduría de los Pobres de San Luis Potosí

El precedente registrado como el más lejano es el de la creación de la Procuraduría de los pobres en San Luis Potosí en 1847, instituida como un órgano independiente y con facultades de investigación, que se caracterizaba por su imparcialidad fuera de cualquier tipo de influencias. Dicha Institución fue creada bajo las ideas estructuradas en un proyecto expuesto por el ilustre liberal Don Ponciano Arriaga; con la finalidad de que fuese “un verdadero instrumento de fiscalización administrativa con funciones propias del Ombudsman”.²³⁵

Por medio de la expedición del Decreto número 18, el Congreso Constitucional del Estado de San Luis Potosí, instauró el 5 de marzo de 1847 la Procuraduría de los Pobres²³⁶, pero tuvo una vigencia muy precaria ya que el mismo año desapareció; sin embargo, esta noble institución fue establecida con el propósito de defender a los más desamparados, expuestos a los atropellos e injusticias por las autoridades o agentes públicos, además de que se buscaba el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas más pobres y su misión era la de velar por la inmediata reparación de cualquier agravio, atropello o exceso por parte de las autoridades judiciales, políticas o militares, o por cualquier agente o funcionario público.

El tenor literal de la exposición de motivos de la ley potosina en cita, consignaba: Hay en medio de nuestra sociedad una clase desvalida, pobre y abandonada a sí misma. Esta clase está en la entraña de nuestra sociedad. Se compone de todos aquellos infelices que no habiendo tenido la suerte de heredar un patrimonio, ni la fortuna de adquirir educación, encuentran sumergidos en la ignorancia y la miseria, se ven desnudos y hambrientos, por todas partes vejados y escarnecidos, en todas partes oprimidos. Sobre esta clase recaen por lo común no sólo el peso y rigor de las leyes, sino también, y esto es lo más terrible, *la arbitrariedad, la injusticia de muchas autoridades y de muchos de los agentes públicos.*²³⁷

²³⁵ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabino Peniche, Norma D., *op. cit.*, nota 197, p. 55.

²³⁶ Gil Rendón, Raymundo, *El Ombudsman en el Derecho Constitucional Comparado*, México, Mc Graw Hill, Serie Jurídica, 2002, p. 357.

²³⁷ Arminda Calderón, Gonzalo M., *Ombudsman y protección de los derechos humanos*, México, Porrúa, S.A, 1992, p. 44.

En el articulado segundo de la Procuraduría de los Pobres se dispuso la obligatoriedad de ocuparse exclusivamente de la defensa de aquellas personas desvalidas, por medio de denuncias ante autoridades respectivas, y solicitando la “pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltratamiento o tropelía que contra aquéllas se cometieren, ya en el orden judicial, ya en lo político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquiera otro funcionario o agente público”.²³⁸

De igual forma, se determinó que, “para la realización de esta misión protectora, se nombrará a tres procuradores. Para ser Procurador se necesitaba ser ciudadano de sana conducta, tener actividad conocida y haber practicado por lo menos dos años el ejercicio de la jurisprudencia”.²³⁹

La similitud de esta Ley de los pobres, con el ombudsman sueco, es advertible, con excepción de la particularidad de clase social establecido en la Procuraduría de los Pobres.²⁴⁰

Establecía en su artículo segundo: Será de su obligación (al referirse a los procuradores) ocuparse exclusivamente de la defensa de las personas desvalidas, denunciando ante las autoridades respectivas, y pidiendo pronta e inmediata reparación cualquiera exceso, agravio, vejación, maltratamiento o tropelía que contra aquéllas se cometieren, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquiera otro funcionario o agente público.²⁴¹

Quedo establecido que los procuradores se hicieran cargo de averiguar los hechos y decretar la reparación de la injuria o la inculpabilidad o no de la autoridad, además de que gozaban de tener a su disposición la imprenta del Estado para dar a conocer a la opinión pública el nombre de las autoridades que no cumplían con sus recomendaciones o sugerencias. Esta ley surgió en las circunstancias muy difíciles, cuan México se encontraba en medio de la

²³⁸ Secretaría de Gobernación, *1789-1989 Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, México, Talleres Gráficos de la Nación, S.C de P.E y R.S 1989, p. 25.

²³⁹ *Ibidem*, p. 26.

²⁴⁰ Armienda Calderón, Gonzalo M., *op. cit.*, nota 237, p. 45.

²⁴¹ De la Luz, Fernando, “Ponciano Arriaga de Leija, José Francisco”, en Fernando de la Luz, *ensayo político sobre el Derecho de Propiedad*, Escritos, Altotonga, Ponciano Arriaga, disponible en www.fernandodelaluz.com/ensayos/05_proceres_ponciano_arriaga.html

Intervención Norteamericana. Así, en el siglo XIX se instruye como la primera instancia para la salvaguarda de los derechos de los débiles, los pobres, los desvalidos. Es el antecedente de la defensoría de oficio.

El Decreto de la Procuraduría, contaba con veinte artículos en los que estipulaba el establecimiento de los tres procuradores de Pobres en el Estado, los cuales eran nombrados por el gobierno, con la obligación exclusiva de la defensa de las personas desvalidas, debiendo denunciar y solicitar la inmediata reparación de algún agravio, maltrato o atropello ante las autoridades respectivas, pudiendo quejarse los Procuradores tanto verbalmente como por escrito según la naturaleza del daño, estando las autoridades respectivas obligadas a darles audiencia y a averiguar el hecho para así decretar la reparación y aplicar el castigo legal; en los casos de que el hecho mereciera pena de gravedad, se ponía al culpable a disposición de un juez competente para ser juzgado.²⁴²

Otra de las prerrogativas con las que contaban los procuradores era la de tener a su disposición la imprenta para hacer del conocimiento del público cuando no se les hiciera justicia sobre las quejas que se les presentare por los abusos de las autoridades, destacando desde entonces el principio de publicidad, que daba a conocer el desempeño de las actividades de estos organismos, instaurando como base la fuerza moral y la obligatoriedad”,²⁴³ además de que, en el artículo 18 encontraban otro apoyo los procuradores, ya que establecía: “todas las autoridades tienen el deber de auxiliar y proteger la institución de esta ley, a fin de que pueda responder a su objeto”.²⁴⁴ De lo anteriormente dispuesto se puede apreciar cómo se iba instalando el principio de colaboración por parte de las autoridades.

Fue muy importante la labor de esta Procuraduría, lamentablemente no fue por mucho tiempo su vigencia, de haberse prolongado y mejorado los procedimientos de defensa se hubiese ido extendiendo y fomentando la cultura del respeto hacia los derechos humanos, no sólo de los pobres desvalidos sino de todas las personas, lo que destaca de esta procuraduría también es que se

²⁴² Quintana Roldán, Carlos F. y Sabino Peniche, Norma D., *op. cit.*, nota 197, p. 56.

²⁴³ De la Luz, Fernando, *op. cit.*, nota 241, s.n.

²⁴⁴ Secretaría de Gobernación, *op. cit.*, nota 238, p. 26.

pueden encontrar varias aproximaciones con el ombudsman sueco que surge en Suecia en 1809,²⁴⁵ aunque no se encuentre dato alguno de que Don Ponciano Arriaga haya tomado como referencia dicha figura para su propuesta de Procuraduría de los Pobres.

Gil Rendón menciona que el verdadero origen de los procuradores de esta institución, se encuentra en la antigua Ley de indias, donde se definían a los procuradores de los pobres como: “aquellas personas que se introducen en negocios o dependencias donde no tiene interés alguno y patrocinan exclusivamente a los miembros de las clases económicas desprotegidas, son designados por el Estado, quien pagaba sus servicios, que eran gratuitos para los ciudadanos”.²⁴⁶

2. Procuraduría Federal del Consumidor

La siguiente institución que pasa a ser sucesora de la procuraduría de los Pobres surge hasta mediados del siglo XIX, poco más de un siglo, para crearse en 1975 la Procuraduría Federal del Consumidor, conocida como PROFECO, comenzando su función un año después con la entrada en vigor en febrero de 1976 la Ley Federal de Protección al Consumidor. El propósito que se buscó tras esta institución radicó en la promoción y protección de los derechos de los consumidores, así como aplicar las medidas necesarias para que las relaciones entre productores y consumidores se caracterizaran por la equidad y seguridad jurídica, promoviendo la defensa de los derechos individuales.

A pesar de su naturaleza mercantil, esta procuraduría podría considerarse análoga al ombudsman, porque su principal misión es también defender los derechos del hombre²⁴⁷. También tiene similitud con el Ombudsman sueco ya que

²⁴⁵ Colomer Viadel, Antonio, *Constitución Estado y democracia en el siglo XXI*, Nomos, Valencia, 2003, p. 389.

²⁴⁶ Gil Rendón, Raymundo, *op. cit.*, nota 236, p. 359.

²⁴⁷ Fix-Zamudio, Héctor, *Latinoamérica: Constitución, Proceso y Derechos Humanos*, México, Porrúa, 1986, p. 453.

allí se instauró de manera especializada un ombudsman que ofreciera protección al consumidor y de ahí desprende su semejanza.²⁴⁸

Como medios de apoyo para la realización de sus funciones, se especificaron multas y la utilización de la fuerza pública de ser necesario, considerando esto como medidas de apremio. Con la instauración del poder coercitivo, hay quienes son de la opinión de que la Procuraduría del Consumidor no es exactamente un ombudsman, debido al poder coercitivo del cual prescindía al ejecutar sus facultades.

3. La Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León

En el Estado de Nuevo León donde se creó la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos mediante una iniciativa que fue presentada por el Gobernador, el Dr. Pedro Zorrilla Martínez el 23 de diciembre de 1978, quien además se le reconoce como un destacado maestro de la facultad de derecho de la UNAM. Publicada como ley dicha dirección “no contemplaba todas las características que se le atribuyen al Ombudsman”.²⁴⁹ Esta Dirección dependía de manera directa del Gobernador y contaba con la facultad para realizar todo tipo de gestiones que complementaran los instrumentos jurídicos protectores de derechos humanos ya existentes, y a su vez podía realizar las investigaciones de las quejas o reclamaciones de los ciudadanos contra las autoridades ya fueran municipales o federales.

La Ley para la Defensa de los Derechos Humanos de esta Dirección presidía de tres capítulos y 19 artículos, la defensa que ofrecía era completamente gratuita y de acuerdo al artículo 2 de la ley abarcaba lo relacionado con la protección de los derechos reconocidos en la Constitución Política de México, Constitución del Estado de Nuevo León, Preceptos de la Ley de Defensa de los Derechos Humanos, lo dispuesto en las leyes federales y estatales, reglamentos emitidos por el Ejecutivo, la jurisprudencia y los principios generales de derecho.

²⁴⁸ Gil Rendón, Raymundo, *op. cit.*, nota 236, p. 371.

²⁴⁹ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabino Peniche, Norma D., *op. cit.*, nota 197, p. 61.

El objetivo central de la Dirección General fue, proteger los derechos humanos consagrados en la Constitución y funcionalmente fungir como gestor ante las autoridades de todos los niveles, se le consideró auxiliar al existente en la vía jurisdiccional.²⁵⁰

Se puede determinar que esta Dirección no se considera con las características del ombudsman sino que se asemeja más con la defensoría de oficio, ya que si bien es cierto su función era la de defender los derechos humanos de los ciudadanos, lo hacía pero en las diferentes instancias previstas en la ley, de manera similar como la Procuraduría de los Pobres de san Luis Potosí.²⁵¹

Lo que resalta de esta Dirección es que: ofrecía asesoramiento y representación legal en defensa de los derechos humanos de las personas por medio de sus integrantes defensores, quienes directamente trabajaban con las dependencias y en cualquier parte del Estado, siguiéndose el procedimiento de oficio y de manera gratuita, como ya se mencionó con antelación, en beneficio de cualquier persona siendo una obligación del interés público.

4. La Procuraduría de los Vecinos de la Ciudad de Colima

El 21 de noviembre de 1983, el Ayuntamiento Municipal, de Colima, instauró la Procuraduría de los Vecinos, encargada de investigar las quejas que los ciudadanos le presentaran sobre las autoridades municipales.²⁵²

En la Procuraduría de los Vecinos se contaba con un Procurador, quien era el titular de tal institución y a propuesta del Presidente Municipal, el Cabildo se encargaba de elegirlo. Entre las funciones del Procurador estaban las de: recibir e investigar las quejas o reclamaciones que le presentaran aquellas personas a quienes se les incurriera en faltas por parte de las acciones de los funcionarios dentro de la administración pública de la localidad, la finalidad de la investigación servía para que el Procurador al encontrar atropellos o faltas por parte de los funcionarios públicos, éste proponía a la autoridad respectiva soluciones, que

²⁵⁰ Gil Rendón, Raymundo, *o., cit.*, nota 236, p. 373.

²⁵¹ *Ibidem*, p. 379.

²⁵² Quintana Roldán, Carlos F. y Sabino Peniche, Norma D., *op. cit.*, nota 197, p. 62.

aunque carecía de imperatividad si solucionaba las inconformidades de los ciudadanos afectados.²⁵³

Otro dato que destaca de esta Procuraduría municipal es el precedente del primer intento acerca de la instauración del ombudsman a nivel municipal, presentándose en México de la periferia al centro, como sucedió en Italia, Austria y Argentina, según datos por el Dr. Raymundo Rendón.²⁵⁴

La función que realizaba esta Procuraduría se hizo extensa en el Estado quedando formalmente institucionalizada “en la Ley Orgánica Municipal de Colima y fue publicada en el periódico oficial de dicha entidad federativa el 8 de diciembre de 1984”,²⁵⁵ “siendo optativa su creación para los municipios de dicha entidad”.²⁵⁶

La Ley Estatal de responsabilidades de los servidores públicos de 1984 fue publicada bajo la gubernatura a cargo de la Licenciada Griselda Álvarez; constando dicha ley con 86 artículos y en su capítulo II se especificaban las sanciones administrativas y los procedimientos para aplicarlas. Entre las sanciones hacia los servidores públicos que incurrían en responsabilidad serían las siguientes: apercibimiento privado o público, amonestación privada o pública, suspensión o hasta la destitución del puesto, sanciones económicas e inhabilitación temporal para desempeñar el cargo dentro del servicio público, siendo ésta de uno hasta catorce años, de acuerdo a la gravedad de la responsabilidad incurrida, las circunstancias socioeconómicas del servidor público, su nivel jerárquico, antigüedad como servidor, la reincidencia en el incumplimiento de sus obligaciones, entre otras.²⁵⁷

²⁵³ *Idem.*

²⁵⁴ Gil Rendón, Raymundo, *o., cit.*, nota 236, p. 381.

²⁵⁵ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabino Peniche, Norma D., *op. cit.*, nota 197, p. 83.

²⁵⁶ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Antecedentes*, Acervo Bibliográfico, México, 2000, disponible en, <http://www.cndh.org.mx/antecedentes/ComisiónNacionaldeDerechosHumanos-México>.

²⁵⁷ Véase, Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley publicada en el *Periódico Oficial, “El Estado de Colima”*, México, 8 de diciembre de 1984, disponible en, <http://caipec.org.mx/wp-content/uploads/2011/03/Ley-Estatal-de-Responsabilidades-de-los-Servidores-Públicos>

5. La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM

La Defensoría de los Derechos Universitarios de la Universidad Autónoma de México es otra de las instituciones de defensa, en este caso de los derechos de los universitarios. Esta defensoría fue instaurada en 1985 cuando el Dr. Jorge Carpizo fungía como rector de la Universidad.²⁵⁸

La Defensoría se establece como un órgano de carácter jurídico e independiente, su principal finalidad es la de preservar la legislación universitaria y dentro de sus funciones se encuentran: conocer de los conflictos de carácter individual entre autoridades y personal académico y los estudiantes, por lo que le compete recibir las reclamaciones tanto de los estudiantes como de los académicos y administrativos para realizar investigaciones y proponer soluciones. No le compete conocer de afectaciones de carácter colectivo, naturaleza laboral, resoluciones dictadas por autoridades, del profesorado o académicas, del consejo técnico o interno, ni de violaciones que puedan ser resueltas por otras vías de la legislación universitaria.²⁵⁹

El encargado de realizar las investigaciones sobre las quejas presentadas es el Defensor Universitario, quien es elegido a través de una terna que forma el Rector para que el Consejo Universitario se encargue de la definición. El cargo de la defensoría es incompatible con ningún otro nombramiento administrativo en la UNAM o del sector público o privado, pero si se puede compaginar con la docencia.²⁶⁰

Al Dr. Héctor Fix-Zamudio le correspondió la encomienda de formular el estatuto de regulación de esta defensoría. El primer defensor universitario fue Jorge Barrera Graf, quien realizó una excelente labor y por consiguiente la defensoría obtuvo gran prestigio. Varios distinguidos juristas han estado a cargo

²⁵⁸ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabino Peniche, Norma D., *op. cit.*, nota 197, p. 62.

²⁵⁹ Véase, Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios, publicado en la *Gaceta de la UNAM*, México, volumen, del 3 de junio de 1985, disponible en, www.ddu.unam.mx/.../estatuto-de-la-defensoria-de-los-derechos-universitarios

²⁶⁰ Venegas Álvarez, Sonia, *op. cit.*, nota 191, p. 113.

de esta noble Defensoría, misma que funciona a manera de Ombudsman Universitario.²⁶¹

Actualmente la Defensoría Universitaria sigue funcionando y se integra por un Defensor, debiendo ser jurista y con experiencia, prestigio profesional y moral bien reconocida, el cual es electo de una terna propuesta por el Rector de la Universidad que la Comisión de Legislación del Consejo Universitario elige; también se cuenta con Defensores adjuntos, abogados asesores, auxiliares y personal técnico administrativo. Durante su cargo el Defensor Universitario debe efectuar las siguientes funciones: recibir quejas, buscar soluciones conciliatorias, realizar investigaciones sobre posibles violaciones de los derechos reclamados, emitir recomendaciones, aunque no son vinculatorias puede proponer se inicie un procedimiento de responsabilidad ante el Consejo Universitario, así como plantear modificaciones a las normas legislativas de la Universidad en lo referente a los derechos de los estudiantes y académicos e interpretar la legislación Universitaria de acuerdo a su competencia para su correcta aplicación y por último tiene la obligación de anualmente entregar un informe de su labor ante el Consejo Universitario y el Rector, durando en el cargo cuatro años.²⁶²

La influencia de la doctrina jurídica de la UNAM, la instalación y funcionamiento de la Defensoría de los Derechos Universitarios y las acciones e insistencia de los universitarios incidieron en las decisiones del gobierno federal, a grado tal que en 1988 se estableció en la Secretaría de Gobernación del Poder Ejecutivo federal la Dirección General de Derechos Humanos, la cual, si bien muy débilmente, inició el reconocimiento de que el gobierno federal podría ser violador de derechos humanos, y que en consecuencia, el gobierno mismo tendría que ocuparse de resolver esos problemas, así como atender la recepción del derecho internacional

²⁶¹ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 234, p. 13.

²⁶² Véase, Universidad Nacional Autónoma de México, *Antecedentes, Defensoría de los Derechos Universitarios*, UNAM, México, 2009, <http://www.ddu.unam.mx.index.php/ddu>

de los derechos humanos e iniciar la creación de mecanismos de protección no judicial de los mismos.²⁶³

6. La Procuraduría para la Defensa de los Indígenas de Oaxaca

En el año de 1986 fue que se creó una Procuraduría para la Defensa de los Indígenas en el Estado de Oaxaca, la cual se organizó por regiones para la atención de las quejas de los diversos grupos de indígenas de todo el Estado, actualmente es conocida como la Ley Orgánica de la Procuraduría para la Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca.²⁶⁴

Oaxaca es uno de los Estados con alto porcentaje de población indígena, razón suficiente para instaurar ésta Procuraduría. La Ley orgánica del Cuerpo de la Defensoría de Oficio Social del Estado de Oaxaca, fue publicada el 26 de septiembre de 1986, en su cuarto artículo determina que su estructura se compondría de un subprocurador, ocho delegados regionales con un numero abogados y traductores indígenas suficientes.²⁶⁵

Este órgano, entre sus competencias ofrecía asesoría jurídica a otros órganos que se encargaban, al igual, de la defensa de los derechos de las comunidades étnicas, brindaba a su vez asesoría jurídica de manera colectiva e individual, promovía en su dialecto los sistemas garantistas existentes y buscaba la prevención de delitos por medio de la difusión de campañas de capacitación, se puede interpretar que, en realidad fungía más de abogado defensor de oficio, no de un ombudsman.

²⁶³ Lara Sáenz, Leoncio, "El sistema de defensa no jurisdiccional de los derechos humanos en México", en *Defensa y promoción de los Derechos Humanos y universitarios en la UNAM, Biblioteca jurídica virtual del IJ-UNAM*, México, pp. 916y 917., disponible en, biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2561/38.pdf

²⁶⁴ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabino Peniche, Norma D., *op. cit.*, nota 197, p. 63.

²⁶⁵ Leal, Alejandra, *Burocracia, justicia y pluralismo jurídico Una exploración de los espacios del poder en Oaxaca*, México, UAM- Antropología, p. 40., 2006., disponible en la página, www.uam-antropologia.net/pdfs/ceida/alte_31_4.pdf

7. La Procuraduría Social de la Montaña y Asuntos indígenas del Estado de Guerrero

Al siguiente año, el día 29 de abril de 1987, surge en el Estado de Guerrero la Procuraduría Social de la Montaña, que también se encargaba de dar protección y defensa a los derechos de los indígenas; esta ley constaba de 15 artículos y fue creada por el instituto para el desarrollo de las empresas del sector social del Estado de Guerrero.

El reglamento de esta institución lo determina como un órgano desconcentrado administrativo, subordinado al Ejecutivo con la finalidad principal de defender los intereses de los indígenas, entre ellos, los recursos de la zona para una mejor calidad de vida. En su estructura, cuenta con un Procurador Social, que es designado por el gobernador, un Consejo Técnico integrado por los Presidentes Municipales, funcionarios y ciudadanos. A los dos años de su creación se determinó que la Procuraduría no sólo atendiera los asuntos de la Montaña sino que abarcara una cobertura más amplia hacia todo el territorio estatal y, se le modificó su denominación por Procuraduría Social de la Montaña y Asuntos Indígenas.

Quedando instaurado como objetivo principal, el rescate, preservación de la identidad cultural de las etnias y la colaboración para la impartición de justicia por medio de la Comisión Estatal de Justicia.²⁶⁶

Propiamente no se puede decir que se constituyera a esta Procuraduría con las características propias del ombudsman, ya que entre sus facultades se descarta la emisión de recomendaciones, o la de investigar violaciones de los derechos fundamentales tras la interposición de una queja.

8. La Procuraduría de protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes

Esta Procuraduría se establece dependiente del poder Ejecutivo, surgiendo el 14 de agosto de 1988 con la reforma de la Ley de Responsabilidades para Servidores

²⁶⁶ Aguilar Cuevas, Magdalena, *op. cit.*, nota 232, p. 130.

Públicos del Estado, formando el primer antecedente a nivel estatal del ombudsman mexicano.²⁶⁷

Entre sus atribuciones de acuerdo al artículo 5 de su normativa, se le facultaba para: poder recibir quejas de los particulares contra los servidores de la administración pública por posibles actos contrarios a sus derechos, investigar las quejas, solicitar información aquellos servidores para poder resolver sobre la responsabilidad incurrida, pudiendo utilizar el Procurador como medios de apremio, la sanción económica, suspensión del empleo, en caso de que no se cumplieran sus recomendaciones, también podía solicitar al superior jerárquico del servidor público infractor, aplicar las sanciones correspondientes y si la queja provenía de hechos delictuosos, tenía facultad para dar conocimiento al Ministerio Público. Posteriormente la Procuraduría se institucionalizó, conformando un órgano semejante al de una Comisión Estatal de Derechos Humanos.

9. La Defensoría de los Derechos de los Vecinos de la Ciudad de Querétaro

El 22 de diciembre de 1988 el Ayuntamiento de Querétaro decidió instalar la defensoría de los Derechos de los Vecinos, con la finalidad de que se dedicara a la investigación de las quejas y denuncias que le presentaran los ciudadanos afectados en sus derechos por la actuación inadecuada u omisión irracional administrativa de las autoridades que trabajaban para del municipio. “Esta Institución tenía características muy similares a las del Ombudsman sueco”.²⁶⁸

Entre sus particularidades, es que, al ser municipal, el Presidente del ayuntamiento elige al Presidente de la institución, quien tendrá la tarea de presentarle un informe bimestral.

10. La Procuraduría Social del Distrito Federal

Para el año 1989 en el Distrito Federal se creó la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, como órgano desconcentrado del gobierno es una instancia que se dedica a recibir quejas administrativas de los servidores

²⁶⁷ Gil Rendón, Raymundo, *op. cit.*, nota 236, p. 395.

²⁶⁸ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabino Peniche, Norma D., *op. cit.*, nota 197, p. 64.

públicos. Al frente de esta institución se encuentra un Procurador Social, coadyuvando también varios subprocuradores y Coordinadores Generales, además de Directores y servidores públicos. Esta procuraduría al igual que las otras emite recomendaciones sobre las investigaciones de los actos se los que le presenten quejas la ciudadanía del Distrito Federal, por medio de esta instancia se ha podido lograr dar atención y solución a las reclamaciones de los actos administrativos que vulneran los derechos de las personas.²⁶⁹

11. La Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación

La siguiente de la lista es la Secretaría de General de Derechos Humanos dependiente de la Secretaría de Gobernación, con fecha de creación del 13 de febrero de 1989, estableciéndose a su vez su reglamento, donde señala entre otras cosas las funciones a las que habría de brindar atención y consultoría sobre la operatividad administrativa y de buen funcionamiento de las instancias de la administración pública, además de establecer capacitación en cuestión a las violaciones de los Derechos Humanos por medio de programas que promovieran los programas pactados en la Carta Internacional de los Derechos Humanos, así como también entre sus facultades se encontraba la de proponer proyectos de iniciativas, programas, acciones y mecanismos para la contribución de la planeación política de derechos en México, y sobre todo recibir y atender las quejas administrativas que violaran los derechos humanos, ya fueran de los particulares como de las instituciones públicas o privadas para proponer a la autoridad titular las acciones necesarias para su resolución.²⁷⁰

La Dirección General de Derechos Humanos aportó un gran apoyo e impulso para orientación a las personas sobre los instrumentos internacionales defensores de los derechos humanos, así como de instituciones y organismos dedicados a la salvaguardia, difusión, respeto y aplicación de los derechos reconocidos en la Constitución.

²⁶⁹ *Idem.*

²⁷⁰ *Ibidem*, p. 65.

12. La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos

Lo primero que resalta de este organismo es la denominación que se le otorga, como una Comisión, en lugar de Procuraduría o Defensoría al igual que a los citados anteriormente.

Por medio de un Decreto expedido el 5 de abril de 1989 por el Gobernador de Morelos, el Lic. Antonio Riva Palacio López, se estableció la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, dando por primera vez nacimiento a un organismo con la denominación de Comisión. Este organismo se estableció con la finalidad de que se encargara de atender los asuntos en los que suscitaran violaciones de los derechos humanos, es decir, las quejas o denuncias presentadas en contra de las autoridades de todo el Estado; seguido de esto, la Comisión procedía a la investigación para posteriormente buscar la reparación o en su defecto sanción cuando hubiere encontrado alguna violación de derechos.²⁷¹

Esta institución fue la pionera en cuestión a la organización como una verdadera Comisión de derechos Humanos, con el tiempo ha evolucionado para encontrarse actualmente establecida dentro del texto Constitucional en el artículo 102. Cabe señalar, que dentro de su integración se encontraba primeramente como titular un Presidente de la Comisión, designado por el Gobernador, un Secretario Técnico adscrito a la Secretaría de Gobierno y lo más interesante, la participación de varios vocales, quienes instalados en diversas dependencias auxiliaban al desempeño de la protección y defensa de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, se destinó a estos vocales en: la Procuraduría General de Justicia, la Dirección General de Seguridad Pública, Dirección General de Policía y Tránsito y los Centros de Readaptación Social, para dar una mejor atención a las exigencias de la ciudadanía.²⁷²

Se destaca la similitud con las características del ombudsman en la búsqueda de sus objetivos como: la defensa y respeto de los derechos humanos de los ciudadanos por parte de las autoridades administrativas estatales, así como

²⁷¹ *Ibiem*, p. 67.

²⁷² *Idem*.

su función de recepción de quejas y denuncias por violaciones de derechos humanos, además de emitir las recomendaciones correspondientes y con la finalidad de difundir las mismas y sus actividades a través de un informe público cada seis meses.

Después de esta breve pero significativa reseña sobre los organismos mexicanos de defensa de los derechos humanos, se puede concluir que, a través de su destacado desempeño en sus funciones, han dejado construido un valioso legado de acciones en favor del respeto y reconocimiento de los derechos fundamentales; además de preparar el camino de lucha en pro de los derechos humanos, han contribuido con la formación de un organismo que abarca un ámbito territorial a nivel nacional, es decir, la CNDH, la cual, cuenta con reconocimiento constitucional y con encomienda de garantizar la defensa, protección y promoción de los derechos humanos, así como actualmente con la importante, no fácil heredada tarea de ejecutar la facultad investigadora de violaciones graves de los derechos humanos, que anteriormente era competencia de la SCJN, garantía reconocida en la teoría y dentro del sistema constitucional de derecho mexicano, como uno de los medios de control constitucional emanado de la Constitución.

CAPÍTULO CUARTO

**COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS CON FACULTAD DE
INVESTIGAR VIOLACIONES GRAVES COMO MEDIO DE CONTROL
CONSTITUCIONAL Y SU EFICACIA**

I. PROCESO DE EVOLUCIÓN JURÍDICO NORMATIVA DE LA CNDH

La proliferación del Ombudsman en Latinoamérica llegó con una naturaleza criolla, pues aparte de luchar contra deficiente administración pública, se ocupa de tareas de protección y defensa de los Derechos Humanos.²⁷³ No se puede dudar que la llegada e incorporación de esta institución en México fue motivo de la influencia generada por la doctrina latinoamericana, que se propago durante los años setenta con el estudio y la divulgación de esa institución escandinava, así como también por la celebración del Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional en 1975.²⁷⁴

La filosofía creadora de la CNDH, parte de la idea de que todos los individuos, incluso los infractores de delitos graves, tienen derecho a gozar de las garantías.²⁷⁵ Por lo tanto, fueron varias las circunstancias que motivaron la creación de esta comisión; por una parte, el aumento considerable de organismos públicos encargados de la protección de los derechos humanos en las entidades federativas, lo que implicó una demanda por expandir el ombudsman en todo el país, por otra parte, quedó en manifiesto la necesidad de incorporar organismos de protección a los derechos humanos, que pudieran equilibrar los actos de las autoridades federales, a quienes se les atribuían la mayoría de las violaciones a las libertades fundamentales, situaciones que quedaba fuera del control de las instancias locales de las entidades.²⁷⁶

Entre las protestas por parte del reclamo social, se hacía patente la existencia del reconocimiento de la violación a los derechos humanos en el país, lo que llevo a diversos organismos independientes de la sociedad civil encargados de la defensa de los derechos humanos a revelar la situación tan deplorable en México. Esto a partir de la década de los años ochenta, sumando además que, se requería de un clima de estabilidad política y de respeto a los derechos de las

²⁷³ Madrazo, Jorge, *op. cit.*, nota 210, p. 70.

²⁷⁴ Castro y Castro, Juventino V., "El ombudsman y el sistema jurídico de México" en Congreso Internacional, Memoria, *La experiencia del ombudsman en la actualidad*, México, CNDH, 1992, p. 141.

²⁷⁵ Quintana Roldán, Carlos F. y Sabino Peniche, Norma D., *op. cit.*, nota 170, p. 139.

²⁷⁶ Estrada, Alexei Julio, *El ombudsman en Colombia y en México. Una perspectiva comparada*. México, UNAM, 1994, p. 35.

personas que pudiera para coadyuvar a la fomentación de la inversión extranjera. Lo que atrajo la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, con Estados Unidos de América y Canadá en el año 1994.²⁷⁷

Poco antes del Tratado de Libre Comercio, se instaura el 6 de junio de 1990 mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación, un decreto presidencial, expedido por el entonces Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari. En el cual se creaba la CNDH como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, quedando establecido en su articulado como el órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos de los mexicanos, así como también de los extranjeros en el territorio mexicano.

La CNDH desde su creación como tal, fue evolucionando progresivamente en su normatividad jurídica, así primeramente se instaura como un organismo desconcentrado a partir de 1990 a 1992, con un reglamento interno creado por la propia Comisión, publicado el 1 de agosto de 1990; posteriormente, surge otra etapa donde se convierte en un órgano descentralizado, por medio del decreto del 28 de enero de 1992, el cual, establece la reforma constitucional del artículo 102, estableciendo a su vez el 23 de junio del mismo año la Ley de la CNDH, este periodo abarcó los años 1992 hasta 1999; para finalmente constituirse como un organismo constitucional autónomo, mediante otra reforma al artículo 102 constitucional, el 13 de septiembre de 1999, se adiciona el artículo 129.bis, al reglamento interno de la Comisión, el 12 de septiembre del 2000, al siguiente año surge de nuevo otra modificación que reforma la Ley de la CNDH.²⁷⁸

²⁷⁷ Gil Rendón, Raymundo, *op. cit.*, nota 236, p. 438.

²⁷⁸ Beltrán Gaos, Mónica, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México*, México, Valencia, UPV, 2005. p. 75.

1. Decreto de 1990 que crea la CNDH como organismo desconcentrado

Con la emisión del decreto publicado el 5 de junio de 1990, que instaura la CNDH, se estableció que la Comisión estaría a cargo de un Presidente, el cual sería nombrado por el Titular del Ejecutivo Federal, destacando que de entre sus funciones, serían las de emitir recomendaciones u observaciones, a aquellas autoridades administrativas que cometieran violaciones a los derechos humanos, así como solicitar información a cualquier autoridad sobre las posibles violaciones cometidas a los particulares y realizar informes semestrales al Presidente de la República sobre el desempeño su desempeño.

La condición de que el presidente de la Comisión fuera nombrado por el Presidente de la República, fue tema de críticas, ya que, afectaba al núcleo básico de la independencia de la institución, puesto que uno de las características básicas de la institución es la autonomía como punto fundamental para poder desempeñar su labor.²⁷⁹

En ese sentido, se dijo que se vulneraba la independencia que un ombudsman debía tener, pues no era confiable que pudiera formular recomendaciones con total imparcialidad, lo que afectaba la autoridad moral de sus decisiones. Además, también se sostuvo que su dependencia con el Ejecutivo le impediría emitir recomendaciones en contra de autoridades administrativas a las que incluso se encontraba formalmente subordinada, como la Secretaría de Gobernación o incluso otras dependencias gobierno.

Entre las opiniones de varios autores, destacaron fuertes críticas, en las que consideraba que la autonomía que se decía poseer la CNDH, era sólo una fantasía jurídica, ya que si ésta fue creada como un órgano desconcentrado, auxiliar del Secretario de Gobernación, con base en el artículo 27, fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, era absurdo pensar que con ese argumento estipulado en su creación, el Secretario de Gobernación dejaría de tener la facultad directa de vigilar el cumplimiento de las garantías individuales por parte de las autoridades. Además que el hecho de tener que rendir informes

²⁷⁹ *Ibidem*, p. 80.

semestrales únicamente al Presidente de la República, ratificaba el criterio de subordinación y vinculación directa con él, aunado a ello, que también se le atribuyó al decreto diversas irregularidades legales, como que dicho organismo por su naturaleza debió haber sido creado mediante una Ley del Congreso de la Unión, o bien, que el Consejo de la citada Comisión expidiera un reglamento a pesar de que el decreto no la facultaba para ello.²⁸⁰

Respecto a la creación del mencionado Consejo Consultivo, éste tenía por objeto proponer al Presidente de la Comisión los lineamientos pertinentes para su adecuada prevención y tutela de los derechos humanos; además de que también se instauró un Secretario Técnico encargado de ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos dictados tanto por el Presidente de la Comisión, como del Consejo y se previó un Visitador, a quien entre otras funciones, le correspondía entablar y fortalecer las relaciones de la Comisión con los organismos públicos, además representaría a su Presidente en todos los actos relacionados con el desahogo de las funciones de investigación del organismo, siendo todos los mencionados, también nombrados por el Ejecutivo Federal.

Sin embargo, el Dr. Jorge Carpizo sostuvo que el fundamento jurídico de la CNDH sí tenía firmes bases legales, pues dijo que tanto la ley como la jurisprudencia otorgaban al Presidente de la República la facultad para crear organismos desconcentrados. Además de que, más que reprochable fue favorable la incorporación del ombudsman a través de ese decreto presidencial, pues era preferible que éste pudiera tener un mejor marco jurídico una vez que la sociedad hubiera comprendido y aceptado la institución del ombudsman, pues de lo contrario si en junio de 1990 se hubiera propuesto una reforma constitucional que no hubiera sido comprendida, por el desconocimiento de las características del ombudsman, entonces la institución “hubiera nacido vulnerada por la controversia o el proyecto hubiera quedado congelado en el Congreso en espera de una mejor oportunidad”.²⁸¹

²⁸⁰ Gil Rendón, Raymundo, *op. cit.*, nota 236, p. 447-449.

²⁸¹ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 234, p. 84.

2. Reforma de 1992 como organismo descentralizado

Al poco tiempo y debido a las críticas surgidas con motivo a la forma con la cual se creó la CNDH, se propuso el 19 de noviembre de 1991, por parte del Presidente de la República una iniciativa ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para elevar a rango constitucional a la Comisión.²⁸² Por consecuente el 28 de enero de 1992, el artículo 102 de la Constitución fue adicionado con un apartado B y quedó establecida la base constitucional del organismo,²⁸³ el cual trajo aparejada las siguientes innovaciones:

a) la incorporación constitucionalmente la CNDH, lo que le dio legitimidad normativa y subsanó las irregularidades legales que se le venían imputando anteriormente en relación al decreto presidencial que permitió su creación.

b) quedo fijado dentro del sistema constitucional la protección de los derechos humanos por parte de organismo de naturaleza federal y por organismos estatales con sus respectivos ámbitos de competencia.

c) Se amplió la competencia de la Comisión Nacional, ya que estableció también que conocerían de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier estado o servidor público, lo cual marca la diferencia del decreto anterior, que establecía que los destinatarios de las recomendaciones solo podían ser autoridades administrativas, por lo que con esta modificación, quedarían solo excluidos los actos jurisdiccionales y los legislativos.

d) queda excluida la materia laboral, ya que se estimó que el ombudsman no debía ser competente en esa área, ya que en esos conflictos generalmente participan particulares y el patrón y de lo contrario estaría invadiendo competencias de las juntas de conciliación y arbitraje.

e) en tanto a la materia jurisdiccional, se estableció la imposibilidad de la Comisión para intervenir en la tramitación y resoluciones judiciales, debido a dos razones, la primera por la naturaleza de este organismo y la segunda porque estaría entonces invadiendo competencias de los órganos jurisdiccionales.

²⁸² Beltrán Gaos, Mónica, *op. cit.*, nota 278, p. 88.

²⁸³ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 234, p. 142.

f) Se consolidó la naturaleza de la Comisión a imagen a la de del ombudsman, puesto se estipuló que sus recomendaciones fueran no vinculatorias, autónomas y públicas.

e) la publicidad fue otra de las innovaciones de este organismo, que aparte de que son características indispensables que posee el ombudsman, pues a través de la publicidad de sus recomendaciones es como se protege los derechos humanos, ya que se le expone a la sociedad las violaciones realizadas por autoridades responsables, forzando indirectamente a la misma a reparar el daño que haya ocasionado, de tal manera que de no hacerlo, le generaría un alto costo político, debido a que la sociedad sabría de su negligencia.

3. Reforma de 1999 como organismo constitucional autónomo

Con fecha el 13 de septiembre de 1999 se efectuó nuevamente una reforma al artículo 102 de la Constitución, de la cual se modificó el mecanismo de designación del ombudsman, ahora ya no sería electo por el Presidente de la República, sino por el Senado, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes el día de la elección y con duración en el cargo de cinco años, lo cual otorgo a la CNDH de plena autonomía.²⁸⁴

De acuerdo con este procedimiento de elección, la CNDH ya no dependería de una sola persona, la lo cual resultó favorable, puesto que el hecho de que en el senado se hiciera el nombramiento ahora se asemejaba más con el ombudsman sueco, ya que como se comentó en temas anteriores es el parlamento quien lo nombra, lo cual permitía a su vez, que se diera un verdadero debate entre diversas ideologías. Por otra parte, el motivo de la autonomía, deriva del hecho de que “un ombudsman que no es autónomo, realmente no es un ombudsman. La autonomía es un requisito sine qua non para su buen funcionamiento”.²⁸⁵

Establecido como un organismo con propia autonomía de gestión y presupuestaria, además con personalidad jurídica y patrimonio propios, fueron

²⁸⁴ *Ibidem*, p. 143.

²⁸⁵ *Ibidem*, p. 49.

elementos indispensables que favorecieron éste órgano para que pudiera cumplir su objetivo esencial, que en realidad agrupa varias tareas, como son la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos por el ordenamiento jurídico mexicano.

De acuerdo a la ley de la CNDH entre sus facultades, se encontraban las siguientes:

Recibir las quejas por presuntas violaciones a derechos humanos, que les presenten; conocer e investigar ya fuera a petición de parte, o de oficio, sobre las presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos:

- a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal.
- b) Cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad, o bien cuando algún servidor o autoridad pública se negaran sin justificación a ejercer las atribuciones que legalmente les correspondieran en relación con dichos ilícitos, particularmente tratándose de conductas que afectaran la integridad física de las personas.

Con respecto a las recomendaciones, debían ser públicas pero no vinculatorias, además de que quedó establecido la facultad de poder presentar denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, según los términos establecidos por el artículo 102, Apartado B, de la Constitución.

Otro aspecto importante es que desde esa reforma podía conocer y decidir en última instancia las inconformidades que se presentaran respecto de las recomendaciones y acuerdos de los organismos de derechos humanos establecidos en los Estados. Así como también, conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran estos organismos estatales y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones que se les hicieren a los mismos. Además de procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita.

Como referencia sobre esta reforma, se llegó a opinar que, dicho sistema en los últimos años no ha funcionado de manera satisfactoria,²⁸⁶ argumentando que existían muchos aspectos que deberían ser mejorados. Aseguró que la CNDH se creó como una especie de ombudsman²⁸⁷ y que por desgracia, su naturaleza jurídica no ha sido bien entendida, lo cual trae consigo problemas graves. Uno de los aspectos más controvertidos es la razón por la cual sus recomendaciones no son vinculatorias; es decir, obligatorias para la autoridad a la que están dirigidas. Se le quiere convertir en un tribunal, en el cual no se siguen los principios del debido proceso legal, lo que resulta muy delicado para la defensa de los derechos humanos.²⁸⁸

4. Reforma de 2006 que otorga la facultad para interponer acciones de inconstitucionalidad

Prosiguiendo con el tema de las reformas de la CNDH, fue hasta la reforma constitucional, publicada el 14 de septiembre de 2006, cuando finalmente se incorporó la facultad del ombudsman federal y local de ejercer acciones de inconstitucionalidad respecto de normas con efectos generales que se consideren que contravienen con los derechos humanos consagrados en la Constitución. El Decreto por el cual se adiciona el inciso g) a la fracción II del artículo 105 de la CPDEUM, otorga legitimación a la CNDH, para impugnar leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en la constitución.²⁸⁹ “Así como de los tratados internacionales que vulneren los derechos humanos consagrados

²⁸⁶ Carpizo, Jorge, *Temas constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 377.

²⁸⁷ Carpizo, Jorge, “El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones”, *Iuretec*, Chihuahua, Chih., año 1, núm. 2, 2008, pp. 1-48.

²⁸⁸ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 42, p. 332.

²⁸⁹ Astudillo, Cesar, “Las Comisiones de los derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad; perfiles procesales”, en Astudillo César y Miguel Carbonell (coords.), *Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad*, México, 2007, p. 1.

en la misma, y a los organismos de protección de los derechos humanos de los estados y del Distrito Federal contra leyes estatales y el Distrito Federal”.²⁹⁰

Ahora bien, en ese mismo año, el 30 de junio se publica en el Diario de la Federación, las adiciones que se hicieron a la Ley de la CNDH, con el objeto de otorgarle al ombudsman mayores atribuciones respecto al procedimiento de investigación, lo cual se consideró que permitía acercarle hacia los elementos de necesarios para el cumplimiento de su tarea. Partiendo de la idea de que, se consideraba como una infracción administrativa el hecho de que los servidores públicos impidieran de alguna forma u obstaculicen el trabajo de la CNDH, por lo que dichas acciones u omisiones se equiparan a una infracción, cometida en el artículo 8º, fracción XIX, de la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que los órganos internos de control de cada dependencia, podían a solicitud de la Comisión Nacional tramitar quejas por la infracciones para establecer las consecuencias jurídicas.²⁹¹

Con la reforma anteriormente comentada, facilitaba que el ombudsman mexicano, pudiera recabar de manera eficaz la información y para encontrar los medios de convicción necesarios para el mejor desempeño de sus investigaciones en la búsqueda de garantizar los derechos humanos de las personas y además que su actividad investigadora no se viera obstaculizada por servidores públicos o autoridades públicas.

En México “la Comisión Nacional de Derechos Humanos no es un Ombudsman, pero tiene muchas similitudes con él”.²⁹² Sin embargo, lo que destaca en esta institución, que el ombudsman como titular, debe tratarse de una persona reconocida y destacada con un alto nivel, que actúa con independencia

²⁹⁰ Zaldívar, Arturo, “Reflexiones sobre la jurisdicción constitucional en México. A doce años de la reestructuración de la Suprema Corte y a propósito de la reforma constitucional del 14 de septiembre de 2006”, en Astudillo César y Miguel Carbonell (coords.), *Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad*, México, 2007, p. 167., biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en, biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2474

²⁹¹ Plascencia Villanueva, Raúl, “La ampliación de las facultades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos” en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de la Rea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, t. VII, *procesos constitucionales de libertad*, México, UNAM-IMPDC-MARCIAL PONS, 2008, p. 1002 y 1002.

²⁹² Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 234, p. 15

pero asume cierta responsabilidad ante el Poder Legislativo. Por otro lado, como en el desempeño fundamental de sus funciones está la de recibir quejas que le presenten contra autoridades y funcionarios públicos, para investigar la posible violación de los derechos humanos del quejoso, al encontrar la existencia de violaciones, está facultado para emitir recomendaciones, que por su perfil conllevan alto contenido moral, las cuales se sirve presentar periódicamente mediante informes, los cuales adquieren más fuerza al ser públicos, ya que exponen el cumplimiento o incumplimiento de las mismas. El parecido de la CNDH con el Ombudsman se encuentra en todo lo señalado, además de que no es un requisito que se requiera de mucha formalidad, es antiburocrático y apolítico en su encargo y función, además de que su gratuidad.²⁹³

²⁹³ *Ibidem*, p. 17.

II. REFORMA DE 2011 E INCORPORACIÓN DE LA FACULTAD INVESTIGADORA DE VIOLACIONES GRAVES Y SU LEY REGLAMENTARIA (2012 A 2014)

Habiendo quedado documentado en el capítulo segundo de la presente investigación sobre los criterios establecidos, para la reforma constitucional, en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011, publicada en el DOF;²⁹⁴ a continuación, en el presente tema se pretende analizar cómo quedan instauradas las modificaciones del artículo 102, apartado B, de la CPDEUM, referente a las atribuciones de la CNDH, así como también, se hará mención sobre lo relativo a las acciones de inconstitucionalidad de las cuales es participe la Comisión Nacional y por último se expondrá como quedó configurada la Ley reglamentaria de la Comisión Nacional de los Derechos humanos y los efectos en lo referente a la facultad investigadora.

Como ya se comentó, tras la reforma constitucional en comento, fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las diversas modificaciones que se hicieron articulado que da competencias constitucionales a la CNDH en materia de derechos humanos y las violaciones graves a éstos. Tomando en cuenta que con dichas modificaciones se busca reforzar la protección de los derechos humanos en México, destacó la de incorporar el término de derechos humanos en sustitución al de garantías individuales, y elevar a rango constitucional los tratados internacionales que tengan por objeto el reconocimiento y protección de ellos.

Lo anterior trajo aparejada la propuesta de modificar el párrafo segundo del artículo 102, apartado B, de la Constitución, debido al cumulo de planteamientos, (también expuestos con anterioridad en el capítulo mencionado), que fueron factores determinantes para el traslado de la facultad de investigar violaciones graves de derechos humanos que venía ejerciendo la SCJN para traspasarla a la CNDH, quedando el texto de la siguiente manera:

²⁹⁴ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 42, p. 336.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente

Artículo 97.

(...)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal...

Artículo 102.

A (...)

B. (...)

2. Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

3. Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.

5. Las Constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.

8. La elección del titular de la presidencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas, se ajustarán a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, en los términos y condiciones que determine la ley.

11. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá 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.

Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución **y en los tratados internacionales de los que México sea parte.** Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

TRANSITORIOS

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Octavo. El Congreso de la Unión adecuará la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto.

Cabe señalar que del acuerdo entre las Cámaras de Senadores y Diputados, no se contempló entre las modificaciones del artículo 102 apartado B constitucional, las atribuciones que de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, durante el procedimiento bajo el cual se desarrollará la facultad investigadora de violaciones graves por parte de la CNDH, ni tampoco el

procedimiento para su desarrollo, ni si el Presidente o el Consejo Consultivo del citado organismo, serán los encargados de llevar a cabo la indagatoria, pues fue pospuesto para una discusión posterior, lo cual quedo pendiente a desarrollarse en la Ley de la Comisión Nacional, quedando señalado en el artículo octavo transitorio, pero con la salvedad de que ya no se incorporó en el texto constitucional.²⁹⁵

Preocupa la modificación de este último párrafo del artículo en comento, puesto que una vez que ya se reformo y adiciono la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sigue sin especificarse el procedimiento bajo el cual se desarrollará la facultad de investigación de violaciones graves, y tampoco no está determinado en la Constitución. Lo cual no representaría un problema si se hubiera expedido una regulación suficiente, clara e integrar.²⁹⁶

Por lo que respecta a las recomendaciones emitidas del ombudsman hacia las autoridades responsables, se establece la obligación de responder las recomendaciones. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstas deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

En la opinión de Carpizo, menciona que lo anterior resulta ser el aspecto más importante de la reforma en este artículo, ya que existe un grave problema con las recomendaciones no aceptadas, cumplidas a medias o, de plano no cumplidas,²⁹⁷ por lo que esta disposición de hacerlas públicas, parece ser una fórmula acertada para fortalecer la función del ombudsman, pues no se altera su naturaleza, ni el sistema de control no jurisdiccional de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, sino que le da fortaleza y firmeza a las recomendaciones y de cierta manera obliga a que las tomen en serio pese a que no son vinculantes;

²⁹⁵ García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *op. cit.*, nota 129, p. 186.

²⁹⁶ *Idem.*

²⁹⁷ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 42, p. 324.

sin embargo habría que analizar cuando es el caso de violaciones graves, sabiendo que esta facultad de investigarlas en casos sumamente extraordinarios y generalizados de gran trascendencia.

En lo general con esta medida, la autoridad se verá un poco más obligada en mayor medida a adoptar las determinaciones de la CNDH, ya que de lo contrario, quedaría expuesta con la publicación como una autoridad renuente y pasara vergonzosamente a presentar su exposición de motivos ante el Senado y toda la sociedad, de no aceptación de las recomendaciones que se le hicieron, con su incumplimiento provocara a su vez presión política para la autoridad responsable.

En el debate sobre esta materia se dijo que aquella obligación a cargo de las autoridades, “además de conferir una mayor fuerza a las resoluciones de estos organismos constitucionales autónomos, pronto habrá de reflejarse en una protección más eficaz de los derechos humanos y las garantías correlativas, así como de un control más eficiente y un mayor respaldo a la efectiva aplicación de su recomendación”.²⁹⁸

Sin embargo, respecto a la negativa de una recomendación, que se sabe no es de carácter vinculante, aunque se previó la obligación de motivar y fundar su negativa la cual será difundida, exponiéndose así al reproche y la presión social, esta disposición debió incluir un deslinde más riguroso. García Ramírez expresa que entre dos reacciones de diferente naturaleza, por un lado la no admisión y por otro, el incumplimiento, en el primer caso hubo rechazo de la recomendación y el segundo se admitió pero no se traduce en la conducta determinada por la Comisión Nacional para reparar el agravio. Por lo que señala el autor, que “todo lo que ordena a propósito de la negativa y del funcionario responsable de ésta debe extenderse al incumplimiento”.²⁹⁹

Además, sobre el análisis del mismo texto, en lo referente a la expresión “podrán llamar, en vez de deberán llamar, permite que se interprete que depende de consideraciones políticas de orden partidista, a las autoridades o servidores

²⁹⁸ García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *op. cit.*, nota 129, p. 189.

²⁹⁹ *Idem.*

públicos responsables para comparecer ante los correspondientes órganos legislativos a fin de explicar su negativa hacia la recomendación.³⁰⁰

En el debate parlamentario se planteó que es terrible (que) las recomendaciones no atendidas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos va (yan) a estar sujetas a un control político, ya sea de la Comisión Permanente o del Senado de la República. Cuando una recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no atendida no debiera existir un control político (...) sino un control jurídico. Someter a procedimiento de responsabilidad administrativa o responsabilidad penal a aquellos servidores públicos que no atiendan una recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.³⁰¹

Por otra parte, se otorga a las comisiones competencia en asuntos laborales, lo cual es un acierto más, esto amplía la competencia de las comisiones protectoras de derechos humanos en esa materia. Cabe recordar que en la exposición de motivos, se tocó el tema de que nunca existió un claro fundamento legal para impedirle al ombudsman defender los derechos laborales de los trabajadores, ya que también forman parte de esa otorgación de derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales. En el caso de que se trate de un asunto laboral de carácter jurisdiccional, que se encuentre en conocimiento de una junta de conciliación y arbitraje o se haya dictado laudo, es cuando las comisiones de derechos humanos son incompetentes para conocer, es decir, no puede interferir tratándose de actos laborales entre particulares, como puede ser un despido por causa injustificada, por la razón de que las comisiones no pueden ser un “sanalotodo”.³⁰²

Otro aspecto que se insta en el artículo en comento, es que las constituciones de los Estados y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos, con lo que se consagra la autonomía de las comisiones estatales de derechos humanos, lo que implica que las entidades federativas

³⁰⁰ *Ibidem*, p. 190.

³⁰¹ *Idem*.

³⁰² Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 42, p. 324.

poseerán la obligación de incorporarlo en sus constituciones y tratándose del Distrito Federal, en el Estatuto de Gobierno.

Lo cual atiende a la exposición de motivos, del reclamo constante derivado de la falta de uniformidad en las constituciones estatales, en relación a la autonomía en el ejercicio de su función protectora. Esta adición resulta congruente atendiendo a la autonomía que ostenta la CNDH desde la reforma de 1999. Además de que, en realidad varias de las comisiones estatales se encontraban controladas por los gobernadores. “Si las comisiones no son independientes, de poco sirven”.³⁰³

Se incorporó a en la Constitución, respecto del artículo 102, apartado B, una nueva característica en relación al nombramiento del titular de la CNDH, así como de los integrantes del Consejo Consultivo, y de titulares de los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas; los cuales deberán de ajustarse a un procedimiento de consulta pública, que deberá ser transparente, con la salvedad de que se estipulara bajo los términos y condiciones que determine la ley correspondiente.

El procedimiento de que se habla, lleva aparejada un procedimiento de consulta pública, además de que el mecanismo que se emplee para esa consulta pública deberá de ser de manera transparente, es decir, lo más limpio posible para la elección y en el que se involucra a la sociedad civil, pues los candidatos serán del conocimiento popular, sin embargo, quedo pendiente establecerlo en la Ley pertinente.

De lo anterior se puede suponer que la Cámara de Senadores, además de realizar la amplia auscultación entre las organizaciones sociales representativas de los distintos sectores de la sociedad, y entre los organismos públicos y privados promotores o defensores de los derechos humanos, deberá de someter a la opinión de la sociedad en general, a través de encuestas o una especie de referéndum, si está de acuerdo en que determinada persona sea elegida como Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, o como parte del Consejo Consultivo de dicho organismo.

³⁰³ *Ibidem*, 325.

De acuerdo a lo anterior se deduce también que, dicho procedimiento de elección, deberá implementarse en los organismos protectores de los derechos humanos de los estados y el Distrito Federal.

Desde este escenario de exposición de la reforma de derechos humanos, se advierte que las modificaciones antes referidas, en lo general fortalecen la institución del ombudsman, tanto en su nivel internacional como federal y local, ya que el objetivo se centra en la implementación y mejora de los mecanismos provistos para que las recomendaciones emitidas por estos organismos protectores de los derechos humanos, logren ser acatadas. Por otra parte, se fortalece también su independencia y autonomía, lo cual permite se consoliden más estas comisiones y que se respete su autoridad moral ante cualquier autoridad, para que la sociedad pueda llegar considerarles sin reproches como verdaderos preservadores de los derechos humanos.

Pese a lo anterior, no del todo es satisfactoria la reforma constitucional que se analiza. Con la transferencia de la facultad de investigación de violaciones graves que antes poseía la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se crea otro contexto, en torno a la independencia, autonomía y la autoridad moral que en la actualidad posee el ombudsman nacional, del cual podría haber peligros que pudieran transgredir esta institución.

1. Ley reglamentaria de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

De la Ley reglamentaria de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a continuación se hará mención sobre los preceptos reformados posteriores y que son consecuencia de la reforma del 10 de junio de 2011, de la cual se ha venido examinando a lo largo del presente análisis. Se estudiarán los referentes a la facultad investigadora para determinar cuáles han sido las modificaciones al respecto de la operatividad de la misma.

De la reforma a la Ley que permite la funcionalidad de la CNDH, se publica la primera reforma posterior a la Constitucional del artículo 102 apartado B, surge con fecha 14 de diciembre de 2011, misma que reforma el artículo 48 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para quedar como sigue:

Artículo 48.- La Comisión Nacional no estará obligada a entregar ninguna de sus pruebas a la autoridad a la cual dirigió una Recomendación o a algún particular. Si dichas pruebas le son solicitadas, resolverá si son de entregarse o no, excepto en los casos en que el quejoso o sus familiares en línea ascendente o descendente en cualquier grado o colaterales hasta el segundo grado, ofrezcan como medio de convicción en un procedimiento jurisdiccional las pruebas o constancias que integraron la queja ventilada ante la propia Comisión Nacional.

Posteriormente el 15 de junio de 2012, se reforman el párrafo primero del artículo 4o, y el párrafo primero del artículo 5o; se adiciona la fracción XV del artículo 6o; y se deroga la fracción III del artículo 7o; se adicionan las fracciones X y XI recorriéndose la siguiente fracción del artículo 15; y se adiciona un tercer párrafo con cuatro incisos al artículo 46, y un artículo 73 bis a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 4o.- Para la defensa y promoción de los derechos humanos se observarán los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Los procedimientos de la Comisión deberán ser breves y sencillos, y estarán sujetos sólo a formalidades esenciales que requiera la documentación de los expedientes respectivos; seguirán además los principios de inmediatez,

concentración y rapidez. Se procurará, en la medida de lo posible, el contacto directo con quejosos, denunciantes y autoridades, para evitar la dilación de las comunicaciones escritas.

Artículo 5o.- La Comisión Nacional se integrará con un Presidente, una Secretaría Ejecutiva, Visitadores Generales así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

Se adiciona la fracción XV del artículo 6, que habla sobre las atribuciones de la Comisión Nacional, para el caso de las investigaciones de violaciones graves de los derechos humanos.

Fracción 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, y

Se adicionan las fracciones X y XI recorriéndose la siguiente fracción del artículo 15, que especifica sobre las facultades y obligaciones del Presidente de la Comisión Nacional.

Fracción X. Solicitar, en los términos del artículo 46 de esta Ley, a la Cámara de Senadores o en sus recesos, a la Comisión Permanente, o a las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda se llame a comparecer a las autoridades o servidores públicos responsables, para explicar el motivo de su negativa a aceptar o cumplir las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Fracción XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

Se adiciona un tercer párrafo con cuatro incisos al artículo 46, que trata sobre las recomendaciones.

- III. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas, se procederá conforme a lo siguiente:
- a) La autoridad o servidor público de que se trate deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, y atender los llamados de la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, a comparecer ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.
 - b) La Comisión Nacional determinará, previa consulta con los órganos legislativos referidos en el inciso anterior, en su caso, si la fundamentación y motivación presentadas por la autoridad o servidor público que se hubiese negado a aceptar o cumplir las recomendaciones emitidas, son suficientes, y hará saber dicha circunstancia por escrito a la propia autoridad o servidor público y, en su caso, a sus superiores jerárquicos, para los efectos del siguiente inciso.
 - c) Las autoridades o servidores públicos, a quienes se les hubiese notificado la insuficiencia de la fundamentación y motivación de la negativa, informarán dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del escrito referido en el inciso que antecede, si persisten o no en la posición de no aceptar o no cumplir la recomendación.
 - d) Si persiste la negativa, la Comisión Nacional podrá denunciar ante el Ministerio Público o la autoridad administrativa que corresponda a los servidores públicos señalados en la recomendación como responsables.

Artículo 73 bis.- La Comisión Nacional podrá denunciar ante el Ministerio Público o la autoridad administrativa que corresponda la reiteración de las conductas cometidas por una misma autoridad o servidor público, que hayan sido materia de una recomendación previa que no hubiese sido aceptada o cumplida.

Durante el año 2013 surgen nuevas modificaciones a la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos., siendo la primera el 23 de abril de 2013, con

la cual, se reforma el artículo 29 y se adiciona una fracción VI, recorriéndose la actual en su orden, al artículo 19 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para quedar como sigue:

Artículo 29.- La Comisión Nacional deberá poner a disposición de los reclamantes formularios que faciliten el trámite, y en todos los casos ejercerá la suplencia en la deficiencia de la queja, para lo cual la Comisión orientará y apoyará a los comparecientes sobre el contenido de su queja o reclamación. Las quejas también podrán presentarse oralmente, cuando los comparecientes no puedan escribir o sean menores de edad. Tratándose de personas que no hablen o entiendan correctamente el idioma español, o de aquellas pertenecientes a los pueblos o comunidades indígenas que así lo requieran o personas con discapacidad auditiva, se les proporcionará gratuitamente un traductor o intérprete que tenga conocimiento de su lengua y cultura, o en su caso intérprete de lengua de señas mexicanas.

Se reforma el artículo 19 sobre las facultades del Consejo Consultivo en las siguientes fracciones.

V. Solicitar al Presidente de la Comisión Nacional información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión Nacional;

Fracción reformada.

VI. Opinar sobre el proyecto de presupuesto para el ejercicio del año siguiente; y

Fracción adicionada.

VII. Conocer el informe del Presidente de la Comisión Nacional respecto al ejercicio presupuestal.

La segunda del 2013, surge el 10, por medio de la cual, se reforma la fracción XII del artículo 6o de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que trata sobre las atribuciones de la Comisión Nacional, quedando de la siguiente manera:

XII. Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema de reinserción social del país mediante la elaboración de un diagnóstico anual sobre la situación que éstos guarden.

En dicho diagnóstico deberán incluirse, además de las evaluaciones que la Comisión pondere, datos estadísticos sobre el número, las causas y efectos de los homicidios, así como de las riñas, motines, desórdenes, abusos y quejas documentadas que sucedan en las prisiones, centros de detención y retención federales y locales.

El diagnóstico se hará del conocimiento de las dependencias federales y locales competentes en la materia para que éstas elaboren, considerando las opiniones de la Comisión, las políticas públicas tendientes a garantizar el respeto de los derechos humanos de los internos.

La tercera de 2013, se publica el 7 de noviembre, para reformar el primer párrafo del artículo 27 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y quedar de la siguiente manera:

Artículo 27.- La instancia respectiva deberá presentarse de forma oral, por escrito o por lenguaje de señas mexicanas y podrá formularse por cualquier medio de comunicación eléctrica, electrónica o telefónica y a través de mecanismos accesibles para personas con discapacidad. No se admitirán comunicaciones anónimas, por lo que toda queja o reclamación deberá ratificarse dentro de los tres días siguientes a su presentación, si el quejoso no se identifica y la suscribe en un primer momento.

El presente año, es decir, el 2014, el día 2 de abril y siendo la modificación más reciente, con la cual se reforma el párrafo segundo y se adiciona un párrafo tercero, un párrafo cuarto y un párrafo quinto, recorriéndose el orden del actual párrafo tercero del artículo 17, que trata sobre la integración y facultades del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, estableciéndose de la siguiente forma:

- II. El Presidente de la Comisión Nacional lo será también del Consejo Consultivo. Los cargos de los demás miembros del Consejo serán honorarios. A excepción de su Presidente, anualmente, durante el mes de octubre, serán sustituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos

y ratificados para un segundo periodo. Para el caso de que existan más de dos consejeros con la misma antigüedad, será el propio Consejo quién disponga el orden cronológico que deba seguirse; sin que puedan ser más de dos nombramientos, derivados por el principio de renovación anual a que se refiere este artículo.

- III. En caso de falta absoluta de cualquier integrante del Consejo Consultivo, el Presidente de la Comisión Nacional notificará inmediatamente a la Cámara de Senadores o, en su caso, a la Comisión Permanente; y se llevará a cabo el procedimiento establecido en el artículo 18 de esta Ley, dentro de los 90 días siguientes, independientemente de la renovación anual a que se refiere este artículo y por procedimiento separado. Esta designación será por un periodo completo.
- IV. De realizarse más de un procedimiento de selección y designación de miembros del Consejo Consultivo, en el mismo año natural a aquel en que haya participado un candidato, éste podrá acudir al segundo o ulteriores procedimientos, siempre que haya cubierto los requisitos en aquel en que participó.
- V. En tal caso, bastará con que manifieste su deseo e interés de volver a participar, por escrito, sin necesidad de realizar trámite de registro adicional, siempre que su manifestación se realice hasta antes de que fenezca el periodo para registrarse conforme a la convocatoria correspondiente.

De todas las reformas y adiciones que se acaban de citar, procedentes de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, denota que considerablemente han sido un gran número de modificaciones que durante los años 2012, 2013 y 2014 se han tenido que discutir en el Congreso de la Unión, para dar efectividad a lo estipulado en la norma constitucional del país, lamentablemente, pese a que a ese número de reformas, siguen faltando algunos aspectos por considerar, muy importantes y fundamentales en torno a la funcionalidad y eficacia de la Institución protectora de los derechos humanos. Además de que, no se ha logrado el cometido de brindar las herramientas necesarias para el buen desarrollo de la facultad investigadora de las violaciones graves de derechos humanos.

Lo anterior se comenta, porque no se cumplió con lo establecido en la reforma constitucional, de acuerdo al artículo octavo transitorio, ni al siguiente año de la reforma, ni el posterior a ese, ni aun en el presente 2014, es decir, no quedo del todo adecuada la Ley de la CNDH. Falta la ley reglamentaria que estable el procedimiento bajo el cual se desarrollará la facultad investigadora de violaciones graves por parte de la Comisión Nacional, ni tampoco el procedimiento para su desarrollo, no se especifica si el Presidente o el Consejo Consultivo del citado organismo, serán los encargados de llevar a cabo la indagatoria, ya que ha quedado el procedimiento de investigación igual que antes de la reforma constitucional.

Si entre los criterios de la reforma se precisó que ésta sería para otorgar mayor protección a los derechos humanos y dotar de eficacia a los organismos protectores de ellos, además que por tal motivo se decidió trasladar la facultad de investigar violaciones graves de los derechos humanos a la CNDH, para suprimirle como atribución de la SCJN, se entiende, que se debería de haber dotado a la CNDH de las herramientas necesarias, con procedimientos eficaces para que fuera visible el mejoramiento en el desempeño de la función investigadora en materia de violaciones graves.

Por ende, en el peor de los casos, y a falta de esta ley reglamentaria de la facultad investigadora, la institución del ombudsman “queda en riesgo de convertirse en un fracaso fenomenal”. México necesita una CNDH vigorosa, que cada día cumpla mejor las funciones que tiene atribuidas y por las cuales se creó, se le ha perfecciona y es la cúspide del sistema no jurisdiccional de la defensa y protección de los derechos humanos.³⁰⁴

Por otra parte se debe comprender que el ombudsman no es un tribunal porque, su labor es de investigación no de resolución judicial, no se rige bajo las etapas de un proceso judicial, por lo que no se respetan formalidades propias de un debido proceso legal, al contrario, se establece que debe ser un proceso ágil, no formal y muy rápido. Por otra parte, en un proceso existen derechos otorgados por la Constitución para las partes y en el proceso que lleva acabo la CNDH, esos

³⁰⁴ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 42, p. 332.

derechos pueden ser omitidos, me refiero al derecho de audiencia, el de defensa, el derechos a presentar pruebas, por lo que el ombudsman se deberá basar en la investigación realizada y en las pruebas recabadas, entonces “tratar de convertir una recomendación en sentencia puede vulnerar a la propia justicia, la protección de los derechos humanos, y en el caso de la Comisión, sin posibilidad de que un órgano colegiado pueda revisarla”.³⁰⁵

Por tales motivos, debería replantearse el hecho de esta reforma, reflexionar si ha sido una decisión adecuada y benéfica para la razón y esencia de la facultad investigadora de violaciones graves.

“Siempre existe la posibilidad de volver a reformar la Constitución para suprimirle dicha función. Sí, claro que sí, pero ¿después de 2, 3, o 4 escándalos públicos mayúsculos en los que la CNDH se viera envuelta?, y cuando su autoridad moral se encontrara al nivel del suelo.”³⁰⁶

³⁰⁵ *Ibidem*, p. 330.

³⁰⁶ *Ibidem*, p. 332.

III. CARACTERÍSTICAS SOBRE LAS RECOMENDACIONES DE LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN

Para robustecer el presente capítulo, se pretende resaltar algunas de las características que de acuerdo a la doctrina se consideran distinguen a las recomendaciones de la facultad de investigación, que emite la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con motivo de sus facultades indagatorias, con las emitidas por la Suprema corte de justicia de la Nación.

Lo que primeramente se puede apreciar sobre las recomendaciones de estas dos instituciones, en razón a las similitudes, es que, tanto la SCJN emitió en su momento recomendaciones al ejercer la facultad investigadora, como la CNDH lo hace y ambas son garantías constitucionales de naturaleza no jurisdiccional, que a través de una investigación, como parte de su objetivo principal, lo realizan para emitir un pronunciamiento no vinculatorio en el cual se pueda verificar si efectivamente en los hechos investigados, existen violaciones graves de derechos humanos reconocidos por la constitución a favor de los gobernados.

De igual manera, en los casos en que se acrediten violaciones a los derechos humanos, la facultad de investigación y las recomendaciones de la Comisión, tienen la encomienda de señalar a las autoridades que participaron en tales trasgresiones, esto con la finalidad realizar un control del orden jurídico establecido en la Constitución.

Por otro lado, como rasgo de distinción cuando aún estaba entre las facultades de la SCJN el derogado párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución, es decir, la facultad de investigar hechos que constituyeran violaciones graves de los derechos humanos, las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tienen por objeto emitir lineamientos y pautas a seguir, para que la autoridades involucradas restituyan a los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado; como diferencia, la manera como ha funcionado la facultad de investigación, que de una interpretación meramente gramatical se deducía que solo se aplicaba con la finalidad de realizar una

averiguación para aclarar si efectivamente existieron violaciones graves las garantías individuales.

Pese a lo anterior, en esta diferencia se presentó una excepción, pues retomando lo establecido en la última investigación que llevó a cabo la Suprema Corte como titular de la facultad investigadora, en el caso de la guardería ABC, estableció en sus recomendaciones, ciertas instrucciones dirigidas tanto a las autoridades involucradas como aquellas que pudieran emprender acciones, con el fin de enmendar las graves violaciones en perjuicio de las víctimas. Otra diferencia entre las recomendaciones de la facultad de investigación y las de la CNDH, son los requisitos para que éstas puedan ser ejecutadas.

Como presupuesto para que pueda ejercerse la facultad de investigación debe existir una violación de garantías individuales que sea grave, de acuerdo a los criterios que la Suprema Corte ha determinado, con independencia de la materia que se trate; en cambio, en la indagatoria del ombudsman, puede averiguar toda clase de violación a derechos humanos, siempre y cuando no se encuentre comprendida en las materias que se establecen como excluidas dentro del texto constitucional.

Por otro lado, la facultad de investigación se distingue también de la atribución investigadora de la CNDH, en que ésta no es una garantía constitucional que deba de ejecutarse de manera sistemática y frecuente, puesto que es considerada como una excepción de especial condicionamiento, cuyo objetivo está limitado a violaciones que hipotéticamente no deberían de suceder frecuente, es decir, son casos de extrema ocasión, y que causan indignación social, y son incluso irreparables, a diferencia de la averiguación que realiza el ombudsman, la cual se prevé como un medio ordinario, utilizado en la medida en que exista cualquier violación a los derechos humanos de las personas.

Entre otra de las diferencias, de éstas garantías constitucionales en exposición, se encuentra la accesibilidad para solicitarlas, puesto que en la facultad de investigación únicamente se permite, por estipulación constitucional, que sea a través de ciertos limitados sujetos los que la puedan solicitar para su aplicación, entre los cuales no se encuentran los principales afectados, o sea, las personas

que a las que les fueron vulneradas sus derechos fundamentales; mientras que, por el contrario, una de las características más importantes de las investigaciones realizadas por el ombudsman, es esencialmente las facilidades para su operatividad, con las cuales permite que los gobernados, tanto las víctimas directas como terceros, puedan solicitarle al ombudsman que investigue sobre un hecho determinado que se considere vulnera los derechos humanos.

De tal manera que, cuando la facultad de investigación era función de la SCJN, ésta carecía de los medios que le permitieran ejercer coerción para que sus dictámenes fueran observados obligadamente por aquellas autoridades consideradas como implicadas en la comisión de violaciones graves; en contraste, la CNDH, en su labor de realizar investigaciones sobre violaciones a derechos humanos, conforme a la reforma, actualmente puede solicitar a la Cámara de Senadores, para que se les indique aquellas autoridades que se hayan negado a asumir las recomendaciones indicadas por el ombudsman a comparecer, debiendo fundamentar su negativa, para el efecto de que expliquen de manera fundada y motivada el porqué de su negativa.

Por otra parte, la SCJN, a través de las comisiones investigadoras que designaba, podía designar únicamente medidas de apremio a aquellas autoridades que se mostraran renuentes para colaborar con el desarrollo de la investigación; en cambio, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede ahora solicitar el procedimiento administrativo respectivo, así como formular denuncias por el delito de ejercicio indebido de servicio público, además presentar denuncias ante los órganos competentes para conocer los delitos que comentan las autoridades o servidores públicos e incluso tratándose de particulares y también darle seguimiento al caso, para que se cumpla con el objetivo.

Cabe destacar, que cuando la Corte evaluaba la investigación efectuada por la comisión investigadora que había designado, la decisión última se determinaba en base a la apreciación de los once ministros integrantes de la SCJN como máximo tribunal del sistema mexicano, lo que permitía un debate muy sustancioso para la situación examinada; por el contrario, lo que sucede con la investigación realizada por la CNDH, queda únicamente en manos del Presidente

de dicho órgano la aprobación del proyecto de recomendación elaborado por el Visitador General, lo que se traduce en una decisión individual, que se verá exclusivamente respaldada por la autoridad moral del titular.

Pese a que la CNDH, cuenta con un Consejo Consultivo, éste fue una innovación mexicana, funciona como un cuerpo integrado por personas, de la más diversa ideología, para que se sirvan a aprobar y supervisar las reglas generales de operatividad del ombudsman, es decir, el reglamento interno y su aplicación presupuesto, programa de trabajo, informe anual, así como para que pudieran intercambiar opiniones con el presidente de la Comisión. Como se puede apreciar, sus opiniones son muy importantes, sin embargo el Consejo no está diseñado para realizar investigaciones, ni para ocuparse de casos concretos, como las recomendaciones, por consiguiente la responsabilidad recae única y exclusivamente en el presidente, de acuerdo a lo que le entreguen sus colaboradores, “y aunque éste las puede y debe comentar, aunque sean las más importantes, con el Consejo, pero el responsable es él”.³⁰⁷

Además de que el Consejo, se suele reunir, una vez al mes, durante quizá tres horas, incluida una buena comida, siendo de las únicas prestaciones que reciben, mientras que el presidente de la Comisión Nacional, y sus principales funcionarios, se encuentran obligados, a actuar en forma apartidista para poder tener el respaldo de la sociedad, a los personajes integrantes del Consejo, representantes de la sociedad, no se les puede exigir que dejen de participar durante su periodo en actividades partidistas, actúan de forma honorífica, y no son funcionarios o servidores públicos, con responsabilidades para desarrollar y desahogar el procedimiento de las investigaciones. Por lo anterior mencionado, es obvio que la delicadísima facultad, encomendada a la CNDH, recae en el ombudsman mexicano, “y aunque fuera un santo o el mejor jurista del país se va a ver envuelto en un torbellino político de calado mayor”.³⁰⁸

Por otra parte, algunas de las diferencias de los dictámenes que elaboraba la Suprema Corte, con las recomendaciones del ombudsman, radica en que en

³⁰⁷ *Ibidem*, 227.

³⁰⁸ *Ibidem*, pp. 327 y 328.

aquellos el máximo tribunal realizaba una labor de interpretación de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución, de acuerdo a sus atribuciones propias como tribunal constitucional, a lo cual el ombudsman, de acuerdo a su naturaleza, no está facultado para ello, debido a que no tiene facultades para interpretar la Constitución, debiendo fundar y motivar sus resoluciones, basado únicamente en la interpretación efectuada tanto por los organismos judiciales internacionales como nacionales, que están legalmente facultados para interpretar directamente el contenido de los derechos humanos.

De lo anteriormente analizado, se puede aseverar que tanto la facultad de investigación como las recomendaciones que emite la CNDH, son presupuestos de garantías constitucionales que otorga la Constitución, aun cuando tienen el mismo fin; sin embargo, si se aprecia profundamente su naturaleza y estructura se puede visualizar que resultan ser muy diferente, además que su eficacia deja mucho que decir, y más por considerar que son garantías constitucionales y que revisten por esa determinación constitucional y por el objetivo primordial que se instauraron, carecen en alto riesgo de eficacia.

Cabe la posibilidad de estimar cierta la consideración de que, cuando la facultad de investigación pertenecía a la SCDJN, las investigaciones practicadas por la CNDH, lejos de ser atribuciones iguales, eran en un complemento y refuerzo de la investigación realizada por la Corte, como lo llego a reconocer en su momento la Corte.³⁰⁹

Ante tal situación, Jorge Carpizo, aseguró que “ante el monstruo que se ha creado”, refiriéndose al traslado de la facultad investigadora a la Comisión Nacional y las implicaciones que confronta ahora, “puede crearse una corriente de opinión pública en favor de la desaparición de la CNDH, lo cual sería muy graves para la protección y defensa de los derechos humanos en México”. Incluso se corre el riesgo de que pueda quedar vulnerada en su autoridad su autoridad moral, existe también la posibilidad de que la CNDH o las autoridades legitimadas para solicitar se realicen investigaciones, lo hagan sin satisfacer el requisito establecido

³⁰⁹ Tesis aislada P. XLVII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, tomo XXVI, Diciembre de 2007, p. 19.

que se exige, “violaciones graves”, por conveniencias políticas, y “la negativa de la CNDH traería consigo una controversia política”.³¹⁰

³¹⁰ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 42, pp. 328 y 329.

IV. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN COMO MEDIOS EFICACES DE CONTROL CONSTITUCIONAL

La evolución de nuestro sistema de medios de defensa de la constitucionalidad ha venido enriqueciéndose progresivamente con las reformas en pro a la defensa de la Constitución. Además de la figura emblemática del Juicio de Amparo, el orden jurídico mexicano contempla la existencia de los organismos protectores de los derechos humanos con rango de autonomía constitucional, así como diversos instrumentos que sirven como medios de control o mecanismos de control constitucional como son: el Juicio de Amparo, el Juicio Político, el Juicio para la Defensa de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, el Juicio de Revisión Constitucional Electoral, las Controversias Constitucionales y las Acciones de Inconstitucionalidad, mismos que enriquecen sustancialmente nuestro sistema jurisdiccional, a través de la defensa y protección de nuestro marco normativo, en lo que concierne a los derechos humanos cuyo objetivo de la Constitución es garantizarlos.

De acuerdo a la supremacía constitucional, implica que ésta se encuentre en la cima de todo ordenamiento dentro del sistema jurídico Estatal, lo cual, significa que todas las normas generales que sean promulgadas deberán de ser, de acuerdo a su contenido, conforme a lo establecido en la Constitución, ya que, de lo contrario no serán legítimas.

Dentro de un Estado constitucional de Derecho, es presupuesto que la Constitución, deba de estar por encima de toda norma jurídica que derive de ésta, pues su producción sólo se justifica como consecuencia de aquellas disposiciones que primeramente son consagradas en la CPDEUM, por lo que se estipulan para materializar sus principios y directrices, lo que involucra a la norma secundaria que no coincida o incluso que contradiga los principios establecidos, deberá entonces ser anulada por ser inconstitucional.

La superioridad constitucional deriva de varios datos necesarios, de acuerdo a Miguel Carbonell:

a) La Constitución crea a los poderes públicos de los Estados; b) delimita sus funciones, positiva y negativamente; c) recoge los procedimientos de creación normativa; d) reconoce los derechos fundamentales de los habitantes del Estado; e) Incorpora los valores esenciales o superiores de la comunidad a la que rige.³¹¹

Por lo que resulta viable sostener que la supremacía de la Constitución emana primordialmente de su capacidad para instaurar a los poderes de la unión, pero también para determinar atribuciones delimitadas para los mismos, ya que a través de las facultades otorgadas a las autoridades que los representan, se prevén límites instituidos por la propia norma constitucional, creadora de estas instituciones y quienes las representan, así como la inobservancia y trasgresión de los derechos fundamentales en favor de los gobernados.

La supremacía constitucional está reconocida en el artículo 133 de la CPDEUM, la que dispone como condición de validez, que las leyes expedidas por el Congreso de la Unión y los tratados internacionales se encuentren apegados a la misma, por lo tanto la supremacía constitucional es uno de los presupuestos elementales dentro de un Estado constitucional de Derecho, ya que a través de ella, se propicia el respeto absoluto de los principios fundamentales que establece la Constitución, tanto por parte de los gobernantes como de gobernados, siendo un mandato constitucional, o sea, una obligación que permite el desenvolvimiento jurídico, político y social del país.

En el caso de México la Constitución Federal es rígida, pues el artículo 135 predice un procedimiento difícil de reformarle, ya que para la aprobación de las reformas o adiciones se requiere del voto de una mayoría calificada, conformada por el voto de dos terceras partes de los integrantes del Congreso de la Unión y de la conformidad de la mayoría de las legislaturas de los Estados, por lo que, en la medida que las constituciones establezcan la creación de un procedimiento complejo en donde participe no sólo el órgano legislativo ordinario sino diversos sectores sociales, garantizará mayor pluralidad y certeza de que la norma constitucional que se crea, modifica o deroga, estará acorde a los intereses de la

³¹¹ Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y derechos fundamentales*, Madrid, Trota, 2003, p. 161.

comunidad. Conjuntamente se crea, un procedimiento complejo en el que intervengan diversos organismos y sectores sociales, también propicia una deliberación integral sobre la posibilidad de la modificación al texto constitucional, con el objetivo de evitar contradicciones entre el contenido vigente y la reforma planteada. Por ende, la rigidez de la Constitución es un presupuesto que garantiza la armonía del propio sistema jurídico.

Edgar Corso, parafraseando al Dr. Héctor Fix- Zamudio, coincide en que la defensa de la constitución, se ve integrada por un conjunto de instrumentos jurídicos preestablecidos con el objetivo de conservación y prevención ante alguna violación a la norma constitucional. La finalidad primordial de estos instrumentos radica en permitir el desarrollo eficaz de las disposiciones constitucionales.³¹²

Por lo que, continuando con ese enfoque, concuerdan ambos autores, en que la justicia constitucional en México, se encuentra integrada por “todos aquellos instrumentos políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica”.³¹³

Se establecen mediante normas de carácter fundamental al propio texto constitucional, para limitar el poder de sus titulares, de acuerdo a lineamientos que les obligue a respetar la Constitución de acuerdo a sus competencias que les otorga, debiendo respetar los derechos humanos de las personas. Son instrumentos preventivos, que tienen como finalidad, la conservación de la CPDEUM y los derechos fundamentales, para que no sean trasgredidos por las autoridades públicas.³¹⁴

Existen diversos instrumentos de protección no jurisdiccional que el legislador instauró a la Constitución con el propósito de establecer las limitaciones del poder público respecto a los derechos fundamentales de los gobernados que no son respetados, por lo que se requieren otros mecanismos que combatan las violaciones de autoridades que no se conducen de conformidad con la Constitución. Sin embargo no se debe olvidar que las garantías constitucionales

³¹² Corso Sosa, Edgar Salvador, “justicia constitucional en México”, en *Justicia constitucional comparada*, México, IJ Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica-UNAM, 1993, p. 12.

³¹³ *Idem.*

³¹⁴ Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 4a. ed., México, Porrúa, 2005, pp. 185.

revisten importancia especial, porque implican la propia eficacia de la constitución, su respeto y aseguran la existencia del orden constitucional efectivo. Por ende, si la alguna autoridad trasgrede la norma constitucional, estas garantías serán los medios jurídicos para su reparación.³¹⁵

De modo que, el estudio de las garantías constitucionales, le corresponde a la justicia constitucional, a las cuales se les conoce como instrumentos jurídicos, de carácter predominantemente procesal. Su objetivo es lograr la efectividad de las normas fundamentales ante conflictos o violaciones a las mismas. Teniendo como base la Constitución, es a través de ella, que se generan mecanismos preventivos de violaciones a ésta misma, sirven para restablecer el orden infringido, existiendo dos formas de defensa; el primero radica en la protección, por medio de mecanismos preventivos instaurados para prevenir violaciones y; la justicia constitucional, la cual se aplica cuando alguna violación afecta su normatividad. Su eficacia es visible cuando esa protección se logra lo suficiente para garantizar su observancia.³¹⁶

Las garantías constitucionales, como instrumentos de protección de la Constitución, contienen características que las diferencian de los medios de defensa ordinarios. Las primeras, se utilizan cuando el orden constitucional se encuentra infringido, por lo que son instrumentos de excepción, mientras que los instrumentos de constatación son generalmente los de protección usual y no excepcional. Por lo que, en el entendido de que los medios de control constitucional, están para hacer frente al abuso de las autoridades, se debe considerar entonces esa, su finalidad competencial.

Lo más destacable sobre las garantías constitucionales, es que son instrumentos de predominación procesal, existiendo algunas, como ya se comentó, configuradas como instrumentos de naturaleza procedimental, teniendo un carácter reparador y no de prevención, ejerciéndose al momento de la trasgresión de la normatividad, con el objetivo de reparar la situación.³¹⁷ Sin

³¹⁵ Carpizo, Jorge, *op. cit.*, nota 28, p. 6.

³¹⁶ Ramos Quiroz, Francisco, "La defensa de la Constitución en Michoacán", en Revuelta Vaquero, Benjamín y Pérez Pintor, Héctor, (coords.), *Estudios jurídicos en el siglo XXI*, México, novum, 2011, p. 108

³¹⁷ Corzo Sosa, Edgar Salvador, *op. cit.*, nota 312, p. 14.

embargo, las garantías constitucionales que por su propia naturaleza no pueden considerarse como reparadoras, ya que solo son procedentes cuando existen actos consumados y de difícil o imposible reparación, luego entonces, su objetivo se reduce en señalar la violación cometida para que no se vuelva a repetir.

Entorno a lo mencionado, es prudente precisar que existen diferencias entre los conceptos de: garantías constitucionales, garantías individuales o garantías fundamentales, que aunque el concepto de garantías constitucionales es muy frecuentemente utilizado para referirse a los derechos fundamentales de las personas y que la Constitución determina en un capítulo especial para las mismas, lo cierto es que tales acepciones se distinguen de las garantías constitucionales, dado que éstas hacen referencia constitutiva a los medios de control constitucional, que como ya ha quedado especificado, son creados precisamente para salvaguardar y en su caso restituir esos derechos fundamentales, reconocidos por la Constitución.

Como consecuencia de lo hasta entonces expuesto en la presente investigación, se puede afirmar, que tanto los instrumentos de protección como las garantías constitucionales, son indispensables en un Estado constitucional de Derecho, para que exista la posibilidad de resguardar los elementos que lo constituyen; ya que dichos mecanismos, permiten salvaguardar el carácter vinculante y la supremacía de la Constitución así como los principios y directrices que la norma suprema prevé para el debido funcionamiento del sistema jurídico estatal y el propio bienestar de la sociedad; por ende, se afirma que en las garantías constitucionales son el soporte constitucional, donde recae la verdadera efectividad del Estado constitucional, debido a su primordial carácter emergente y reparador, trascienden a ser más las más adecuadas para la salvaguardia del orden constitucional, como alternativa cuando los instrumentos de protección no fueron observados.

Finalmente, es preciso resaltar con letras mayúsculas el arduo desempeño que tanto la SCJN como la CNDH han venido realizando a lo largo de su creación y muy en especial en favor de la preservación tanto de los derechos fundamentales como de la Constitución mexicana, por lo que, antes que reprobar

su actuar, es de admirar, ya que con las herramientas que el Poder Legislativo les prevé, éstas realizan un gran esfuerzo en el desempeño de sus facultades otorgadas, cuidadosamente respetando de la legalidad y sin invadir otras las competencias de otros organismos. Sin embargo, sabemos que la legislación va de la mano con la evolución social y las necesidades de las mismas le dictarán las insuficiencias que se presenten, para acabar con la impunidad

CONCLUSIONES

Primera.- Como se planteó en la hipótesis de la presente investigación, lo que se trata de proyectar en este trabajo es que la reforma constitucional de derechos humanos de 2011, en relación al traslado de la facultad investigadora de violaciones graves de los derechos humanos, antes que un progreso, realmente genera un retroceso en torno a la eficaz defensa de los derechos humanos. Se considera que esa facultad debió conservarla la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al ser un órgano que de acuerdo a su naturaleza, cuenta con características no jurisdiccionales, no puede garantizar eficazmente su actuar, debe depender de otras instituciones que posean la competencia para sancionar, sirviendo entonces como intermediario o mediador en cuestiones de violaciones de derechos humanos, ya que su función va más enfocada a la de un organismo de prevención.

Por ende, al tratarse de la facultad investigadora de violaciones graves, se debe ponderar la afectación o afectaciones que se han llegado a producir cuando han acontecido este tipo de violaciones, que requieren un procedimiento altamente especial y de extraordinaria observancia, puesto que, se trata de hechos que se presentan con características diferentes, que van de acuerdo al contexto en el que se producen, de manera que, llegan a provocar fuerte impacto y conmoción nacional cuando suceden.

La facultad de investigar violaciones graves de los derechos humanos, se le reconoce como una de las garantías constitucionales, tiene sus orígenes sembrados constitucionalmente en el sistema mexicano mucho antes que la CNDH. No se le ha derogado, puesto que su finalidad resguarda un medio de control constitucional, que sirve tanto para proteger lo establecido en la CPDEUM, como para limitar el abuso de poder de los representantes que emanan de la misma, en uso de sus atribuciones otorgadas y de servicio a la sociedad.

Por consiguiente, sí esta garantía se desarrolla de manera superficial y no cumple de manera eficaz su objetivo de salvaguardar los derechos de las personas, tampoco cumple su objetivo de conservación de la Constitución y no

logra su cometido; luego entonces, plenamente no llega a funcionar como el instrumento de control constitucional para lo que fue creado.

Segunda.- A lo que se puede aspirar a través de la CNDH al solicitarle realizar las investigaciones en casos graves, son: recomendaciones sin efectos vinculantes, que no causan efectos directos, contundentes que generen consecuencias para los responsables de manera pronta y expedita; sí se pueden presentar las denuncias ante los órganos competentes para que sean ellos los que resuelvan y determinen si efectivamente hubo o no violaciones graves de derechos humanos, pero la investigación y autoridad moral de la Comisión queda al amparo de otra institución, por tales razones, considero que la reforma debió consistir en, dotarle a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, una ley reglamentaria para la aplicación de dicha facultad, con efectos jurídicos, que generen sanciones para los infractores que violen en abuso de autoridad, los derechos de las personas, de esa manera se haría justicia inmediata a través del Máximo Tribunal Constitucional y podría entonces, considerarse a la facultad investigadora de violaciones graves de los derechos humanos, como una verdadera garantía constitucional a la que se pudiera acudir confiablemente.

Tercera.- Dentro del Estado constitucional, el Derecho forma parte indispensable para su funcionalidad, así como también permite establecer estándares a los funcionarios estatales en ejercicio de sus facultades y a todos los entes públicos que detentan poder, encontrándose sometidos a la Constitución, como a las leyes que emanen de la misma, debiendo ajustarse a lo comprendido. Esto marca un valor superior a la dignidad humana y al pleno reconocimiento de sus derechos fundamentales que protege la Constitución.

La garantía judicial, es uno de los elementos de conformación del Estado constitucional de derecho, la cual, se traduce en la defensa de la Constitución. Comprende tanto los medios preventivos de protección de la Constitución, como lo que restablecen el orden constitucional infringido, en el caso de que esas medidas de prevención no hayan sido eficaces, por consiguiente se les denomina a estos últimos como garantías constitucionales, siendo indispensables ya que conllevan la eficacia de la Constitución de un país, además de que permiten reafirmar el

orden efectivo, puesto que si se llega a transgredir la norma fundamental por parte de alguna autoridad, las garantías constitucionales servirán como medios jurídicos idóneos para remediar las trasgresiones.

Cuarta.- La facultad de investigación, como garantía constitucional, se instauró con la finalidad averiguar si ciertos hechos constituyeron una grave violación de los derechos fundamentales de las personas. Se considera que la función indagatoria conforma una garantía constitucional, porque a través de los resultados de la investigación, se pretende la reintegración del ordenamiento constitucional, a través del señalamiento de los infractores pertenecientes a algún órgano de gobierno, que en abuso de poder, pudieron intervenir en la trasgresión de esos derechos, así como, para establecer los motivos por los cuales actuaron indebidamente, todo lo anterior para restablecer la confianza jurídica en la sociedad, y a su vez, para que tales abusos de autoridad que conllevaron a la violación grave de los derechos humanos no se vuelvan a ocasionar.

Por otro lado, cabe mencionar que las determinaciones de acuerdo a las averiguaciones, al carecer de efectos vinculantes, implican que, pese a la evidencia de violaciones graves, no se puede actuar directamente, contra los responsables, habrá que esperar que sean otras las autoridades competentes las que se encarguen del asunto, lo cual, puso entredicho la utilidad de la facultad investigadora como garantía constitucional, más aún, estando a cargo, de la SCJN que, posee decisiones vinculatorias y en este caso se le restringió parte esencial de sus funciones jurisdiccionales otorgadas.

Ante las razones expuestas el Congreso de la Unión, eligió desaparecer la facultad indagatoria del ámbito de la SCJN para transferirla a la CNDH, por dos razones: para consolidar a la Suprema Corte como un verdadero tribunal constitucional, y por ser considerado el ombudsman como el representante del organismo especializado para conocer de los actos y omisiones que implican violación de los derechos humanos. Sin embargo, estos argumentos no sostienen la conveniencia de transferir la facultad de investigación a la CNDH, puesto que se encuentran sustentados en premisas que pueden ser controvertibles y que eluden las consecuencias ante actos violatorios de violaciones graves por parte de

autoridades, por lo que se puede asegurar que la reforma puede propiciar que esta atribución continúe aún más en el debate sobre su eficacia, por no haberla fortalecido lo suficientemente, situación que abandona en peligro la independencia y autoridad moral del ombudsman, ya que se le deja vulnerable ante el costo político, cuando realiza la actividad investigadora.

Por tal motivo, con el hecho de esta transferencia, se eliminó la finalidad más prospera y útil que se venía realizando a través de la Suprema Corte, la cual, consistía en la interpretación constitucional que emitía sobre las averiguaciones de los derechos fundamentales gravemente violados, con estos argumentos, se estima que la reforma en lo particular es perjudicial, pues antes de transferirle la facultad de investigación a la CNDH, debió primeramente estudiarse ampliamente los alcances de esta modificación, para debatirse con mayor detenimiento los puntos controversiales y no dejar problemas a futuro con tal traslado.

Quinta.- Es indispensable plantearse otras soluciones ante la inconveniencia de transferir la facultad de investigación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Una solución es su desaparición, ante la falta de efectividad en sus determinaciones y problemas derivados con su empleo.

Sin embargo, no resulta conveniente suprimir medios de defensa cuando las violaciones a las garantías individuales lamentablemente se cometen todos los días de manera evidente y con impunidad, por lo que se estima que la facultad de investigación no debe desaparecer del ordenamiento constitucional.

Por el contrario, la citada atribución debe fortalecerse a través de una reforma constitucional que subsane los vicios de los que adolece e implemente consecuencias a la investigación, con el afán de que su ejercicio permita de manera efectiva la reintegración del orden constitucional.

Igualmente, resulta necesario que se devuelva la facultad indagatoria a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues al ser el máximo protector de la Constitución, es el órgano más calificado para confrontar a las autoridades en altos cargos públicos que vulneren de manera grave los derechos fundamentales.

BIBLIOGRAFÍA

- Agudo Zamora, Miguel J., *El Tribunal Constitucional y el Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Córdoba, Universidad de Córdoba, 2001, p. 16.
- Aguilar Cuevas, Magdalena, *El defensor del ciudadano (ombusman)*, México, Universidad Autónoma de México, 1991.
- Alamanni de Carrillo, Beatrice, en Reunión Intercontinental Unión europea/América Latina-Caribe, *Tutela de los derechos humanos*, Madrid, Defensor del Pueblo-Comisión Europea, 2003.
- Alarcón Requejo, Gílder, *Estado de derecho, derechos humanos y democracia. Pautas para la racionalidad jurídico-política desde Elías Díaz*, Madrid, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas Universidad Carlos III de Madrid- Dykinson, 2007.
- Allier Campuzano, Jaime, *Facultad investigadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de violaciones graves a garantías individuales*, México, Porrúa, 2005.
- Armienda Calderón, Gonzalo M., *Ombudsman y protección de los derechos humanos*, México, Porrúa, S.A, 1992.
- Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, 2ª ed., México, Oxford University Press, 1999.
- , *La función investigadora de la corte*, Alegatos, México, UAM, Unidad Azcapotzalco, Departamento de Derecho, 1996, núm. 34, pp. 536 y 537.
- Astudillo, Cesar, “Las Comisiones de los derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad; perfiles procesales”, en Astudillo César y Miguel Carbonell (coords.), *Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad*, México, 2007, pp. 1-46.
- Beltrán Gaos, Mónica, *La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México*, México, Valencia, UPV, 2005.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 19 ed., México, Porrúa, 2007.

- Cabrera, Lucio, *El Poder Judicial mexicano y el constituyente de 1917*, México, 1968, p. 132., citado por Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*, 4ª ed., México, Porrúa, 1994.
- Carbonell, Miguel, "Las obligaciones del estado en el artículo 1º de la Constitución mexicana", en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, (coords.), *La reforma constitucional de los derechos humanos un nuevo paradigma*, 2ª ed., México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, pp. 63-102.
- , *Constitución, reforma constitucional y derechos fundamentales*, Madrid, Trota, 2003.
- , *De nuevo sobre la reforma constitucional en México*, documento de trabajo, México, IJ-UNAM, 2005.
- , *Los derechos fundamentales en México*, 4ª ed., México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011.
- , *Teoría de los derechos humanos y el control de convencionalidad*, México, IJ-UNAM, 2013.
- Carmona Tinoco, Jorge Ulises, "La reforma y las normas de derechos humanos previstas en los tratados internacionales", en Miguel, Carbonell y Pedro, Salazar, (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos, un nuevo paradigma*, 2ª ed., México, Porrúa, UNAM, pp. 39-62.
- Carpizo, Jorge, "El sistema nacional no-jurisdiccional de defensa de los derechos humanos en México: algunas preocupaciones", *Iuretec*, Chihuahua, Chih., año 1, núm. 2, 2008, pp. 1-48.
- , "La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia" en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003, pp.1261-1281.
- , *Derechos Humanos y Ombudsman*, 3ª ed., México, Porrúa, UNAM, 2003.
- , *Estudios constitucionales*, 4ª ed., México, Porrúa, 1994.
- , *Temas constitucionales*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

- , “¿Es acertada la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos?”, en Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro (coords.), *La reforma constitucional en derechos humanos: un nuevo paradigma*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2011, pp. 313-337.
- Carrasco Durán, Manuel, *Los procesos para la tutela judicial de los derechos fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002.
- Carrillo Flores, Antonio, “La Suprema Corte en las reformas sociales de México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XIV, núm. 55, 1964, pp. 644 y 645., citado por, Carpizo, Jorge, “La función de investigación de la Suprema Corte de Justicia”, en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003.
- Castan Tobeñas, José, *Los derechos del Hombre*, 4ª ed. Madrid, Reus, S.A., 1992.
- Castro y Castro, Juventino V., “El ombudsman y el sistema jurídico de México” en Congreso Internacional, Memoria, *La experiencia del ombudsman en la actualidad*, México, CNDH, 1992.
- Cava de Llano, María Luisa, *Comentarios a la Ley orgánica del defensor del pueblo*, en Antonio Rovira Viñas (dir.), Navarra, Cizur Menor-Aranzadi, 2002.
- Colombo Campbell, Juan, “Funciones del derecho procesal constitucional, en *Anuario de Derecho constitucional Latinoamericano 2002*, Montevideo Konrad Adenauer Stiftug, 2002, pp. 137-184.
- Colomer Viadel, Antonio, *Constitución Estado y democracia en el siglo XXI*, Nomos, Valencia, 2003.
- Cónstenla, Carlos R., *Teoría y Práctica del Defensor del Pueblo*, Zaragoza, Zavalía, Temis, UBIJUS, Reus, 2010.
- Curso Sosa, Edgar Salvador, “justicia constitucional en México”, en *Justicia constitucional comparada*, México, IJ Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica-UNAM, 1993, pp.11-30.

- Cruz Villalón, Pedro, "Derechos fundamentales", en Aragón Reyes, Manuel (dir.), *Derechos fundamentales y su protección. Temas básicos de derecho constitucional*, 2ª ed., Pamplona, Civitas-Thomson Reuters, t., III, 2011.
- Estrada, Alexei Julio, *El ombudsman en Colombia y en México. Una perspectiva comparada*. México, UNAM, 1994.
- Fairén Guillén, Víctor, *El defensor del pueblo Ombudsman*, t., I, parte general, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1982.
- Ferrajoli, Lujji, *Los fundamentos derechos fundamentales*, 2a ed., Trotta, Madrid, 2005.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Derecho procesal constitucional*, 4ª ed., México, Porrúa-Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 2003.
- Fioravanti, Mauricio, *Los derechos Fundamentales. Apuntes de historia de las Constituciones*, trad. Manuel Martínez Neira, Madrid, Trotta-Universidad Carlos III de Madrid, 1996.
- Fix-Zamudio Héctor y Astudillo César, (coords.), *Estatuto jurídico del juez constitucional en América y Europa: Libro Homenaje al Doctor Jorge Carpizo*, México, UNAM, 2013.
- Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, 4a. ed., México, Porrúa, 2005.
- , *Latinoamérica: Constitución, Proceso y Derechos Humanos*, México, Porrúa, 1986.
- Galván Rivera Flavio, "Facultad indagatoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, (coord.), *Derecho procesal constitucional*, 5ª ed., t., II, México, Porrúa, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006.
- García Ramírez, Sergio y Morales Sánchez, Julieta, *La reforma constitucional sobre derechos humanos (2009-2011)*, 2ª ed., México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.
- Gil Rendón, Raymundo, *El Ombudsman en el Derecho Constitucional Comparado*, México, Mc Graw Hill, Serie Jurídica, 2002.

- Góngora Pimentel, Genaro David, "Sobre la desaparición de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", en Góngora Pimentel, Genaro David, *et al.*, *Las costumbres del poder. El caso Lydia Cacho*, México, Porrúa, 2009.
- González, María del Refugio y Castañeda Mireya, *La evolución histórica de Los derechos humanos en México*, México, CNDH, 2011.
- Kastari, Paavo, "Los Guardianes de la Ley en Finlandia" en C. Rowat, Donald, "*El Ombudsman el defensor del Ciudadano*", trad., Eduardo L. Suarez, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- Kenkow, Hugo, "El Ombudsman de asuntos militares", en C. Rowat, Donald, "*El Ombudsman, el defensor del Ciudadano*", trad., Eduardo L. Suarez, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- Madrazo, Jorge, *La defensoría del pueblo*, en Foro Internacional, Comisión Andina de Juristas, Lima, 1996.
- 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, 1955, citado por Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 3a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2003.
- Olivos Campos, José René, *Los derechos humanos y sus garantías*, 2ª ed., México, Porrúa, 2011.
- Peces-Barba Martínez, Gregorio, *et al.*, *Textos Básicos de Derechos Humanos, con estudios generales y especiales y comentarios a cada texto nacional e internacional*, Aranzadi, Elcano, Navarra, 2001, p. 279.
- Peces-Barba Martínez, Gregorio, *Los valores superiores*, Madrid, Tecnos, 1984.
- Pérez Luño, Antonio, *Los derechos humanos. Significación, estatuto jurídico y sistema*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1979.
- Plascencia Villanueva, Raúl, "La ampliación de las facultades de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos" en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo y Zaldívar Lelo de la Rea, Arturo (coords.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta*

- años como investigador del derecho, t. VII, procesos constitucionales de libertad*, México, UNAM-IMPDC-MARCIAL PONS, 2007, pp. 991-1009.
- Quintana Roldán, Carlos F. y Sabino Peniche, Norma D., *Derechos Humanos*, 2ª ed., México, Porrúa, 2001.
- Ramos Quiroz, Francisco, “La defensa de la Constitución en Michoacán”, en Revuelta Vaquero, Benjamín y Pérez Pintor, Héctor, (coords.), *Estudios jurídicos en el siglo XXI*, México, novum, 2011, pp.106-123
- Robert, Alexy, *Derechos sociales y ponderación*, 2ª ed., Madrid, Fundación de Coloquio Jurídico Europeo, 2009.
- Rudholm, Sten, “El Canciller de Justicia”, en C. Rowat, Donald, *El Ombudsman el defensor del Ciudadano*”, trad., Eduardo L. Suarez, México, Fondo de Cultura Económica, 1973.
- Saltalamacchia Ziccardi, Natalia y Covarrubias Velasco, Ana, “La dimensión internacional de la reforma de derechos humanos: antecedentes históricos”, en Miguel Carbonell y Pedro Salazar, (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos un nuevo paradigma*, 2ª ed., México, Porrúa-UNAM, 2012, pp. 1-38.
- Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, 8ª ed., México, Porrúa, 1994.
- Secretaría de Gobernación, *1789-1989 Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, México, Talleres Gráficos de la Nación, S.C de P.E y R.S 1989.
- Silva Meza Juan N. “Acerca de la naturaleza de la facultad de investigación del artículo 97 párrafo segundo de la Constitución” en Pimentel Genaro David, *et al.*, *Las costumbres del poder. El caso Lydia Cacho*, México, Porrúa, 2009.
- Soberanes, Fernández, José Luis, *Manual para la calificación de hechos violatorios de los derechos humanos*, (coord.) Soberanes, Fernández, José Luis, 2ª ed., México, Porrúa-CNDH, 2009, pp. X-XII.
- 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*, 3a. ed., SCJN, México, 2005.

Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 37ª ed., México, Porrúa, 2005.

Venegas Álvarez, Sonia, *Origen y devenir del ombudsman, ¿una institución encomiable?*, México, IIJ-UNAM, 1988.

Zaldívar, Arturo, “Reflexiones sobre la jurisdicción constitucional en México. A doce años de la reestructuración de la Suprema Corte y a propósito de la reforma constitucional del 14 de septiembre de 2006”, en Astudillo César y Miguel Carbonell (coords.), *Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad*, México, 2007, México, 2007, pp. 159-169.

CONSULTA HEMEROGRÁFICA Y MEDIOS INFORMÁTICOS

“La CNDH con facultad de investigación, reforma preocupante para sociedad civil”, ed., Hernández, Ignacio, *Boletín Informativo Ombudsman Ciudadano, Academia mexicana de derechos humanos*, México, año 3, núm. 19, 2010, pp.1-8,

132.247.1.49/vigia_ciudadano/images/boletines/19_boletin_reformas.pdf

“La CNDH con facultades de Investigación... Continúa el debate”, *Boletín informativo Ombudsman Ciudadano*, núm. 21, año 4, 2011, pp. 1-7., disponible en,

132.247.1.49/vigia_ciudadano/images/boletines/21_boletin_cndh_inv.pdf

“La CNDH y la Reforma Constitucional en Derechos Humanos”, ed., Hernández, Ignacio, *Boletín Informativo Ombudsman Ciudadano, Academia mexicana de derechos humanos*, México, año 3, núm. 19, 2010, pp. 1-8., disponible en,

132.247.1.49/vigia_ciudadano/images/boletines/19_boletin_reformas.pdf

“Sobre los Derechos Humanos y el Estado”, ed., Hernández, Ignacio, *Boletín Informativo Ombudsman Ciudadano, Academia mexicana de derechos humanos*, México, núm. 19, año 3, 2010, pp. 1-8., disponible en,

132.247.1.49/vigia_ciudadano/images/boletines/19_boletin_reformas.pdf

Acrerman, John M., “Comentario a la reforma constitucional en materia electoral del 2007”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Revista Jurídica*, Biblioteca Jurídica Virtual, México, núm. 121, IJ-UNAM, 2011, sn., disponible en, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/121/el/el13.htm>

Bailón Corres, Moisés Jaime, “De las garantías individuales a los derechos humanos y sus garantías: la reforma constitucional del 10 de junio de 2011”, *Derechos humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, México, CNDH, nueva época, núm. 18, año 6., 2011, pp. 46-74, disponible en,

www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=derhumex&n=18

Caballero González, Edgar S., “La facultad de investigación. Crónica de una evolución jurisprudencial y de un error legislativo”, México, martes 21 de

diciembre de 2010, disponible en, edgarcaballerogonzalez.blogspot.com/2010/05/nota-de-aclaracion.html

Carpizo, Jorge. "Nuevas reflexiones sobre la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia a 33 años de distancia", en *Cuestiones Constitucionales. Revista Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 13, julio-diciembre de 2005, pp. 1-55.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Antecedentes*, Acervo Bibliográfico, México, 2000, disponible en, www.cndh.org.mx/antecedentes/ComisiónNacionaldelosDerechosHumanos-México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857, artículo 97, Texto conforme al *Diario Oficial de la Federación*, tomo V, 4ª. Época, No. 30, lunes 5 de febrero, México, 1917, <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf>.

Cruz Ramos, Alba, "El caso Oaxaca ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación", *Encuentro por la justicia y contra la impunidad, los casos ante la SCJN*, Comité de Liberación 25 de noviembre y Asociación Nacional de Abogados Democráticos, ANAD, Oaxaca, 18 de noviembre 2009, pp. 50-53., disponible en, www.justiciaparaoaxaca.net/wp-content/uploads/2011/.../cuadernillo-SCJN.pdf

De la Luz, Fernando, "Ponciano Arriaga de Leija, José Francisco", en Fernando de la Luz, *ensayo político sobre el Derecho de Propiedad*, Escritos, Altotonga, Ponciano Arriaga, disponible en www.fernandodelaluz.com/ensayos/05_proceres_ponciano_arriaga.html

Diario Oficial de la Federación, reforma al artículo 97 constitucional, lunes 19 de febrero de 1951, p. 9. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_049_19feb51_ima.pdf

-----, reforma al artículo 97 constitucional, martes 6 de diciembre de 1977, p. 4. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_086_06dic77_ima.pdf

-----, reforma al artículo 97 constitucional, martes 28 de diciembre de 1982, p. 6.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_099_28dic82_ima.pdf

-----, reforma al artículo 97 constitucional, lunes 10 de agosto de 1987, p. 4.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_113_10ago87_ima.pdf

-----, reforma al artículo 97 constitucional, sábado 31 de diciembre de 1994,
 Primera Sección, p. 4.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31dic94_ima.pdf

La matanza de Tlatelolco de 1968, durante el Gobierno de Gustavo Díaz Ordaz, donde fueron asesinados cerca de 325 personas por parte del Ejército Nacional, al seguir ésta orden, suceso que se realizó en la plaza de las Tres Culturas, por una revuelta estudiantil., Véase, Poniatowska, Elena, “Así fue la Matanza de Tlatelolco en 1969”, Revista Diario la Afición, México, 1971,
<http://www.adnpolitico.com/.../elena-poniatowska-asi-fue-la-matanza-detlatelolco>.

Estatuto de la Defensoría de los Derechos Universitarios, publicado en *la Gaceta de la UNAM*, México, volumen, del 3 de junio de 1985, disponible en,
www.ddu.unam.mx/.../estatuto-de-la-defensoria-de-los-derechos-universitarios

González Pérez, Luis Raúl, “El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos de México”, *Revista IUS del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, nueva época, año V, núm. 28, de julio-diciembre México, 2011, pp. 99-102., disponible en,
www.icipuebla.com/revista/IUS28/IUS28.pdf

Huerta, Ibeth, “Reformas al Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Boletín informativo Ombudsman Ciudadano*, año 4,

- núm. 21, 2011, pp. 1-7., disponible en, 132.247.1.49/vigia_ciudadano/images/boletines/21_boletin_cndh_inv.pdf
- Informe N°. 49/97 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “caso 11.520 Tomás Porfirio Rondin. Aguas Blancas”, México, 18 de febrero de 1998, disponible en <http://www.1.umn.edu/humanrts/cases/1997/Smexico49-97.html>.
- Lara Sáenz, Leoncio, “El sistema de defensa no jurisdiccional de los derechos humanos en México”, en *Defensa y promoción de los Derechos Humanos y universitarios en la UNAM*, Biblioteca jurídica virtual del IJ-UNAM, México, pp. 915-937., disponible en, biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2561/38.pdf
- Leal, Alejandra, “Burocracia, justicia y pluralismo jurídico Una exploración de los espacios del poder en Oaxaca”, México, UAM- Antropología, 2006, pp. 39-48., disponible en, www.uam-antropologia.net/pdfs/ceida/alte_31_4.pdf
- Ley Estatal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley publicada en el Periódico Oficial, “El Estado de Colima”, México, 8 de diciembre de 1984, disponible, en, <http://caipec.org.mx/wp-content/uploads/2011/03/Ley-Estatal-de-Responsabilidades-de-los-Servidores-Publicos>
- Martínez Bullé-Goyri, Víctor M., “Reforma Constitucional en materia de derechos humanos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año XLIV, núm., 130, enero-abril de 2011, pp. 405-422. <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/derechocomparado/130/el/el12.pdf>
- Pérez Luño, Antonio, “Análisis funcional de los derechos fundamentales”, Anuario de Derechos Humanos, 1988-89, núm. 5, p. 177, citado por, Pérez Luño, Antonio, *Las generaciones de derechos humanos*, en *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 10, septiembre-diciembre 1991, p. 204., disponible en, 142.4.211.67/~coebioet/biblioteca/libros/ceboax-0434.pdf
- Recomendación 12/2006, CNDH, con motivo de los hechos en Texcoco y San Salvador Atenco, disponible en, www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Cart.../carta159.pdf
- 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, núm. 08, enero-junio, México, UNAM, 2011., <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/const/cont/8/ard/ard5.htm>.

Solicitud 3/96, Petición del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ejerza la facultad prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la Constitución Federal, 23 de abril de 1996. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo III, Junio de 1996, p. 460., disponible en, <https://www.scjn.gob.mx/transparencia/Documents/200111.pdf>

Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, “Facultad de investigación para averiguar la violación grave de garantías individuales, caso guardería ABC”, García Corona, Saúl, cronista, Crónica de la facultad de investigación 1/2009, en *Crónicas del Pleno y de las Salas*, México, 2009. <https://www.scjn.gob.mx/Cronicas/Cronicas%20del%20pleno%20y%20salas/cr-guarderia-ABC>

Universidad Nacional Autónoma de México, *Antecedentes, Defensoría de los Derechos Universitarios*, UNAM, México, 2009, <http://www.ddu.unam.mx/index.php/ddu>

Opinión de, Arvizu, Juan y Merlos, Andrea, “CNDH debe sancionar no sólo regañar: Muñoz Ledo”, en Hernández, Ignacio, editor, *Boletín Informativo Ombudsman Ciudadano, Academia mexicana de derechos humanos*, México, año 3, núm. 19, 2010, pp. 1-8., disponible en, 132.247.1.49/vigia_ciudadano/images/boletines/19_boletin_reformas.pdf

Solicitud, 2/2006, disponible en, [http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Solicitudes/26032007\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Solicitudes/26032007(1).pdf)

Dictamen del Senado de la República, *Gaceta Parlamentaria*, año XIV, núm. 3162-IV, miércoles 15 de diciembre de 2010, disponible en, <http://www.gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/dic/20101215-IV.html>

Diario Oficial de la Federación, reforma al artículo 97 constitucional, México, primera sección, martes 13 de noviembre de 2007, p. 6.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_178_13nov07_ima.pdf

Dictámenes a discusión, *Gaceta Parlamentaria*, año XIV, núm. 3162-IV, miércoles 15 de diciembre de 2010, gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/61/2010/dic/20101215-IV.html

Acuerdo del Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Pleno, Quinta Época, tomo CXII, p. 380.

Voto concurrente, emitido por el Ministro José Fernando Franco González, en relación con el ejercicio de la facultad de investigación 1/2009, por violación grave de garantías individuales en la guardería ABC, de Hermosillo, Sonora, http://www.scjn.gob.mx/PLENO/Solicitudes%20de%20Investigacin/15_2_3.pdf

Nota de, Vidal, Miriam, “¿Qué es el frente de Pueblos en Defensa de la Tierra?”, periódico, *El Universal*, jueves 04 de mayo de 2006, sn., <http://www.elunivesal.com.mx/notas/346877.html>;

Opinión del Ministro Juan N. Silva Meza, sobre el dictamen que valora la investigación constitucional realizada por la comisión designada en el expediente 2/2006, <http://www.2.scjn.gob.mx/Ministros/ministroGongoraPimentel/Asuntos%20Rel evantes/Asuntos>

Recomendación 12/2006, CNDH, con motivo de los hechos en Texcoco y San Salvador Atenco, www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Cart.../carta159.pdf

Resolución dictada por el Tribunal Pleno, en relación a la solicitud del Ministro Genaro David Góngora Pimentel, www.dof.gob.mx/nota_todoc.php?codnota=4986673

Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en el dictamen que valora la investigación constitucional 3/2006, integrado con motivo de la solicitud formulada por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5110784&fecha=21/09/2009

Solicitud 1/2007, publicada en el Diario Oficial de la Federación, lunes 15 de octubre de 2007,

<http://www.2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/cerrados/322/07000010.023.doc>

Solicitud 3/2006, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día jueves 8 de marzo de 2007,

dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4965222&fecha=08/03/2007

Solicitud de ejercicio de la facultad de investigación 2/2006, caso Lydia Cacho, Diario Oficial de la Federación, lunes 26 de marzo de 2007, segunda sección, *[www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Solicitudes/26032007\(1\).pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PJ/SCJN/Solicitudes/26032007(1).pdf)*

Voto de minoría formulado por Arturo Zaldívar Lelo de Larrera, Olga María Sánchez Cordero y Juan N. Silva Meza, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a las consideraciones sustentadas en el dictamen emitido en la facultad de investigación 1/2009, sesiones 14, 15 y 16 de junio de 2010,

https://www.scjn.gob.mx/PLENO/Sinvestigacion%20Votos%20Minoritarios/Dictamen_1-2.

TESIS AISLADAS

Tesis aislada P. LXXXVI/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, tomo III, Junio de 1996.

Tesis aislada P. LXXXVII/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, tomo III, Junio de 1996.

Tesis aislada P. XXXVIII/ 2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, tomo XXVII, Abril de 2008.

Tesis aislada P. XLVII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, tomo XXVI, Diciembre de 2007.

Tesis aislada P. XLVII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, tomo XXVI, Diciembre de 2007.

Tesis aislada P. XXXVI/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, tomo XXVII, Abril de 2008.

Tesis aislada P. XXXVIII/ 2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, tomo XXVII, Abril de 2008.

Tesis aislada P. XXXVI/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Novena Época, tomo XXVII, Abril de 2008.

Tesis P. LXXV/95, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. II, octubre de 1995.

Tesis P. LXXXVII/96, Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. III, junio de 1996.

Tesis P/J. 19/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en la Novena Época, tomo XI, marzo de 2000.

LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
- Diario Oficial de la Federación