



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Facultad de Derecho

Posgrado en Derecho

Con Reconocimiento de Validez Oficial ante la Secretaría de Educación Pública, bajo

acuerdo número 2003040 de fecha 24 de Enero de 2003

Facultad de Investigación de Violaciones Graves.

Justificación de una Reforma.

Tesis que para obtener el grado de:

Maestro

Sustenta el

Lic. Juan Carlos Hernández Jiménez

Director de la Tesis:

Dr. Juan Manuel Acuña Roldán

Abreviaturas	I
INTRODUCCIÓN.	1
PRIMERA PARTE	8
LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN. ORIGEN Y EVOLUCIÓN.	9
CAPÍTULO PRIMERO	9
GÉNESIS Y DESARROLLO NORMATIVO DE LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN.	9
Preámbulo.	9
Introducción.	10
I. Orígenes diversos de la Facultad de Investigación.	11
II. Origen de la Facultad de Investigación de acuerdo a los hechos ocurridos en Veracruz los días 24 y 25 de junio de 1879.	12
II.2 Informe que rindió el Juez Rafael de Zayas Enríquez a la SCJN.	14
II.3 Proceso instruido por la Segunda Sección del Gran Jurado.	18
II.4 Defensores del Gobernador de Veracruz Luis Mier y Terán.	20
II.5 Mensaje de Venustiano Carranza del 1 de diciembre de 1916.	21
III. Conclusión respecto al origen de la Facultad de Investigación.	23
IV. La Facultad de Investigación y sus reformas (1917-1994).	28
IV.1 La Facultad de Investigación en el texto constitucional de 1917.	28
IV.2 La Facultad de Investigación en el texto constitucional de 1977.	30
IV.3 La Facultad de Investigación en el texto constitucional de 1987.	34
IV.4 La Facultad de Investigación en el texto constitucional de 1994.	36
V. Conclusiones respecto al ejercicio de la Facultad de Investigación a cargo de la SCJN en el periodo de 1917 a 1994.	39
CAPÍTULO SEGUNDO	43
LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN	43
I. Introducción.	43
II. Concepto de violación grave de Garantías Individuales.	44
II.1 Ultima conceptualización de violación grave.	48
III. Concepto de la facultad de investigación.	50
IV. Naturaleza jurídica.	51
V. Objeto y finalidad.	55

VI. Partes legitimadas.....	58
VII. Consecuencias de la investigación.....	64
VII.1 Opinión.....	68
VIII. El problema de la falta de reglamentación de la facultad de investigación.....	69
VIII.1 Opinión.....	73
IX. Propuestas para suprimir la facultad de investigación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.....	77
SEGUNDA PARTE.....	83
PRAXIS DE LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN.....	83
CAPÍTULO TERCERO.....	83
I. ASUNTOS EN LOS QUE SE EJERCIÓ LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN.....	83
I.1 Caso “León”. Expediente Varios 3-46.....	83
I.1.1 Introducción al caso.....	83
I.1.2 Resultado de la investigación.....	84
I.1.3 Resolución.....	85
I.2 Caso “El Vado Aguas Blancas” Expediente 3-96.....	85
I.2.1 Introducción al caso.....	85
I.2.2 Solicitudes previas.....	88
I.2.3 Nuevos datos de prueba.....	90
I.2.4 Resultado de la investigación.....	92
I.2.5 Resolución.....	92
I.3 “Caso Lydia Cacho” Expediente 2/2006.....	96
I.3.1 Introducción al caso.....	96
I.3.2 Informe de investigación insuficiente.....	99
I.3.3 Resultado de la investigación.....	100
I.3.4 Resolución.....	101
I.4 “Caso Texcoco y San Salvador Atenco”. Expediente 1/2007.....	106
I.4.1 Introducción al caso.....	106
I.4.2 Resultado de la investigación.....	110
I.4.3 Resolución.....	111
I.5 “Caso Appo - Oaxaca” Expediente 1/2007.....	119

I.5.1 Introducción al caso.....	119
I.5.2 Resultado de la investigación.	126
I.5.3 Resolución.	126
I.5.4 Derechos Humanos que fueron violados.	127
I.5.5 Violaciones graves en términos del artículo 97 constitucional.....	133
I.6 “Caso Guardería ABC” Expediente 1/2009.....	137
I.6.1 Introducción al caso.....	137
I.6.2 Desechamiento de la propuesta por parte del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.....	141
I.6.3 Resultado de la investigación.	145
I.6.4 Resolución.	147
I.7 Reflexiones en torno a los casos en que se ejerció la F.I particularmente para las víctimas y ofendidos.	155
CAPITULO CUARTO	159
I. ASUNTOS EN LOS QUE SE DESECHÓ LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN.	159
I.1 Caso “El Vado Aguas Blancas”. Expediente Varios 1-95.	159
I.1.1 Introducción al caso.....	159
I.1.2 Resolución.	159
I.2 Caso “Chiapas EZLN” Expediente 2/95.	161
I.2.1 Introducción al caso.....	161
I.2.2 Resolución.	161
I.3 Caso “Militar Gallardo” Expediente 1/1997.	162
I.3.1 Introducción al caso.....	162
I.3.2 Resolución.	163
I.4 Caso “Río de San Francisco, Puebla” Expediente 2/1997.	164
I.4.1 Introducción al caso.....	164
I.4.2 Resolución.	164
I.5 Caso “Chenalhó Chiapas”. Expediente Varios 1-98.....	165
I.5.1 Introducción al caso.....	165
I.5.2 Resolución.	166
I.6 Caso “Ayutla de Guerrero” Expediente 2/1998.	169
I.6.1 Introducción al caso.....	169

I.6.2 Resolución.	169
I.7 Caso “Elecciones Guerrero” Expediente Varios 1-99.	172
I.7.1 Introducción al caso.	172
I.7.2 Resolución.	172
I.8 Caso “Chiapas” Expediente 2/1999.	174
I.8.1 Introducción al caso.	174
I.8.2 Resolución.	175
I.9 Caso “Conflicto estudiantil” Expediente 2/2000.	176
I.9.1 Introducción al caso.	176
I.9.2 Resolución.	176
I.10 Caso “Ejido Bernalejo, Zacatecas” Expediente 1/2003.	178
I.10.1 Introducción al caso.	178
I.10.2 Resolución.	179
I.11 Caso “Indígenas Xalatlaco, Estado de México” Expediente 1/2004.	182
I.11.1 Introducción al caso.	182
I.11.2 Resolución.	184
I.12 Caso “El halconazo” Expediente 1/2006.	187
I.12.1 Introducción al caso.	187
I.12.2 Resolución.	188
I.13 Caso “News Divine” Expediente 1/2008.	191
I.13.1 Introducción al caso.	191
I.13.2 Resolución.	191
I.14 Reflexiones en torno a los casos en que se desechó el ejercicio de la F.I.	192
TERCERA PARTE	195
TRASLADO DE LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN A LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS	195
CAPÍTULO QUINTO	195
REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. ...	195
I. Una primera aproximación a la reforma de 10 de Junio de 2011	195
II. Propósitos esenciales de la reforma.	196
III. Artículos Reformados y Reglas de Inicio de Vigencia.	197
IV. Estudio de cada uno de los preceptos reformados.	199

a). Artículo 1.	199
b). Artículo 3.	202
c). Artículo 11.	203
d). Artículo 15.	203
e). Artículo 18.	203
f). Artículo 29.	203
g). Artículo 33.	205
h). Artículo 89.	206
i). Artículo 97.	206
j). Artículo 102, apartado B.	206
k). Artículo 105.	207
a) Iniciativas inherentes a la transferencia de la F.I de la Corte a la CNDH relativas a los artículos 97 y 102 apartado B, constitucionales.	208
CAPÍTULO SEXTO	218
LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.	219
I. Nacimiento y evolución.	219
II. Integración.	221
i. Presidente.	221
ii. Consejo Consultivo.	222
iii. Visitadores Generales.	222
III. Naturaleza Jurídica.	223
IV. Objeto.	223
V. Competencia.	225
VI. Procedimiento.....	226
Presentación de las Quejas.	226
Proyecto de recomendación.	233
Recomendaciones.	233
Inconformidades	238
CAPÍTULO SÉPTIMO	241
LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN DE VIOLACIONES GRAVES DE DERECHOS HUMANOS A CARGO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.	241
I. Introducción.	241

II. Concepto de la facultad de investigación.	241
III. Naturaleza jurídica.	243
IV. Objeto y finalidad.	243
V. Partes legitimadas para solicitar la investigación.	244
VI. Consecuencias de la investigación.	245
VII. Razones para trasladar la F.I a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	246
VIII. El debilitamiento institucional de la SCJN.	248
CONCLUSIONES	252
BIBLIOGRAFÍA.....	257

A Laura:

Por ser un ejemplo de desarrollo profesional y llenar mi vida de amor y absoluta felicidad.

Y sobre todo, por darme siempre apoyo, fortaleza y motivación en los momentos de desesperación y debilidad.

A mis mágicas princesas Valeria Sibel y Paula Aimee, las cositas más hermosas del mundo, porque esta tesis está inspirada en Ustedes.

Al Dr. Juan Manuel Acuña Roldán.
Con un testimonio de eterno
agradecimiento por todo el apoyo
recibido para la realización de esta tesis
y por los conocimientos que me
transmitió.

Asimismo, por su amistad y por la
confianza que en mí depositó. Mil
gracias.

A mi madre, por su aliento en todo momento y por los valores que me ha inculcado. A mis hermanos, por ser un excelente ejemplo de vida a seguir.

A Don Alfredo Rojas Moreno.
Por su invaluable apoyo y
confianza. Quien además es como
un padre para mí y siempre me ha
motivado a cumplir mis sueños.

Abreviaturas

A16	Acuerdo General número 16/2007, del Pleno de la SCJN en el que se establecen las reglas a que deberán sujetarse las Comisiones de Investigación que se formen con motivo del ejercicio de la facultad de Investigación que se formen con motivo del ejercicio de la facultad consignada en el artículo 97, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CJF	Consejo de la Judicatura Federal
CNDH	Comisión Nacional de Derechos Humanos
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
CGCST	Coordinación General de Compilación y Sistematización de tesis
DOF	Diario Oficial de la Federación.
F. I	Facultad de Investigación de violación grave de garantías individuales
F.I. d. h	Facultad de Investigación de violación grave de derechos humanos
JD	Juez o Juzgado de Distrito
LA	Ley de Amparo
LOPJF	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
LCNDH	Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos
PJF	Poder Judicial de la Federación
PGR	Procuraduría General de la República
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
SGA	Secretaría o Secretario General de Acuerdos
SJF	Semanario Judicial de la Federación
TC	Tribunal Constitucional
TCC	Tribunales Colegiados de Circuito

INTRODUCCIÓN.

En el marco de una tendencia progresiva para la protección de los derechos humanos, el 10 de abril de 2011 culminó el proceso de modificación a 11 artículos constitucionales, reforma que se consideró la más importante de los últimos 25 años; ello dio lugar a un comunicado de prensa por parte del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, en el cual felicitó al país por la aprobación de dicha reforma en virtud de que el nuevo marco respondía a los compromisos internacionales asumidos por México. El 10 de junio de ese año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

En ese contexto se dotó a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (en adelante CNDH) de la facultad de investigación de violaciones graves de derechos humanos (en lo sucesivo F.I. d. h), antes competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), aunque denominada “de garantías individuales” (identificada como F.I). En este análisis demostraremos porqué uno de los medios para la defensa jurídica de la Constitución, fenómeno complejo y algunas veces, generador de amplios debates, se trasladó a la referida Comisión por dos factores: en parte debido *a su ineficaz ejercicio*, que tuvo durante el tiempo que fue competencia de la Corte, pues los resultados producto de la investigación fueron inoperantes, sustentaremos ese aserto, apoyándonos en todas las investigaciones practicadas durante los siglos XX y XXI; y por otra, por la propia esencia de organismo protector de derechos humanos, toda vez que ese tipo de atribución constitucional le corresponde a una institución especializada en la investigación de violaciones de derechos humanos.

Es decir, el tema específico, es demostrar que **fue acertado el traslado** de la facultad de investigación de violaciones graves de garantías individuales (identificada como F.I) antes competencia de la SCJN a la CNDH ahora ampliada a la averiguación de derechos humanos (F.I. d. h); para ello,

analizaremos en retrospectiva, la F.I desde 1917 hasta 2011, en que fue reasignada a dicha Comisión.

El presente estudio se divide en **tres secciones**. La primera, se denomina **La Facultad de Investigación. Origen y Evolución**. Contiene dos capítulos: el primero nombrado Génesis y desarrollo normativo de la Facultad de Investigación. El segundo, se intitula la Facultad de Investigación a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la segunda abordaremos en dos capítulos el estudio de la **praxis de la SCJN respecto de la Facultad de Investigación**. El tercero denominado Asuntos en los que se ejerció la Facultad de Investigación y el cuarto que llamaremos Asuntos en los que se desechó la Facultad de Investigación.

En la tercera sección cuyo nombre es **Traslado de la Facultad de Investigación a la Comisión Nacional de Derechos Humanos** se integra con tres capítulos: el quinto se denomina Reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, el siguiente se dedica a La Comisión Nacional de Derechos Humanos y el último se intitula la Facultad de Investigación de violaciones graves de derechos humanos de La Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Así, en el capítulo primero analizaremos en retrospectiva, la F.I desde 1917 hasta 2011, para mostrar cuáles son sus antecedentes, en virtud que este tópico ha generado diversos entendimientos acerca de la teleología de dicha institución, para ello, expondremos opiniones de ilustres juristas, el informe que rindió el Juez Rafael de Zayas Enríquez a la SCJN, el Proceso instruido por la Segunda Sección del Gran Jurado, el documento que emitieron los defensores del Gobernador de Veracruz Luis Mier y Terán, así como el mensaje de Venustiano Carranza del 1 de diciembre de 1916. Todo ello, servirá de pauta para exponer nuestro punto de vista sobre el origen de la referida facultad. En

el mismo capítulo estudiaremos las reformas constitucionales que presentó la F.I. desde 1917 hasta 1994, para denotar cómo se fueron eliminando atribuciones que estaban incorporadas en el original párrafo tercero del artículo 97 constitucional, en este último aspecto, mostraremos dos cuadros que ilustrarán los cambios normativos del referido precepto.

Explicaremos el origen de la F.I a cargo del Máximo Tribunal del país, y *por otro* demostraremos que la tendencia siempre fue que la referida facultad ya no la ejerciera la Corte, en virtud que a través de su existencia se fueron eliminando atribuciones al Máximo tribunal.

En el capítulo segundo revelaremos cómo fue construyéndose el ejercicio de dicha facultad, como punto de partida expondremos cómo se definió el término “violación grave de garantías individuales” a partir del caso “Aguas Blancas”, cómo evolucionó su concepción, en virtud de los ejercicios que el Pleno de la Corte llevó a cabo de tal atribución, toda vez que en el caso referido, la gravedad de la violación se identificaba cuando se afectara a una comunidad o conglomerado social, después, se atendió más bien a quienes provocaban dichas violaciones y las consecuencias que pudieran generar a una sola persona; siendo el último criterio de una violación grave, cuando tenía un impacto trascendente en la forma de vida de una comunidad, con independencia de que la violación fuese en contra de una persona o de una colectividad.

Luego de lo anterior, expondremos el concepto, naturaleza jurídica, objeto y finalidad de la descrita atribución constitucional, quienes eran los sujetos legitimados para instar a la Corte a ejercer tal encomienda, cómo es que la F.I se convirtió en “discrecional”, a pesar de ser instada por los sujetos legitimados. De la misma forma, examinaremos la característica de los resultados obtenidos en la averiguación. Todo lo anterior, apoyado en doctrina y jurisprudencia.

Con estos elementos presentaremos cuál era la conceptualización de la F.I y también cómo se fue gestando su exclusión, derivado de la ineficacia de los resultados de las investigaciones que practicó la Corte, pues los efectos y consecuencias que arrojaba eran infructuosos y sólo tuvieron un impacto moral, sin coercitividad, incompatible para un tribunal especializado en cuestiones de justicia constitucional, habida cuenta que la SCJN todavía se encuentra en transición para llegar a apuntalarse como un TC. De esa forma expondremos desde nuestra perspectiva que los resultados que obtuvo la Corte una vez practicada la F.I fueron infructuosos, especialmente para las víctimas y ofendidos de los hechos violatorios de garantías.

Por otra parte, destacaremos cómo es que la falta de reglamentación de dicha facultad era un aspecto que impedía su eficaz ejercicio, a pesar de que se emitió el Acuerdo General número 16/2007, del Pleno de la SCJN, puesto que básicamente establecía: el objeto de la investigación, la confidencialidad de los documentos que debían guardar los Comisionados, la integración de los comisionados y sus facultades, la forma en que deberían tomarse los acuerdos, el lugar donde debían practicarse las investigaciones, la obligación de las autoridades de proporcionar facilidades para llevar a cabo la investigación y permitir el acceso a los documentos o archivos respectivos, con el apercibimiento que de no hacerlo se generaba responsabilidad para las autoridades -al margen de no establecer de qué tipo-.

De esa forma, mostraremos que destacados académicos e incluso ministros, todos eminentes juristas solicitaron se prescindiera la F.I de las atribuciones de la Corte, debido, entre otros aspectos, por no estar reglamentada o porque los resultados que se obtenían a nadie dejaba satisfecho. Circunstancia que incluso se plasmó en la reforma al sistema de impartición de justicia penal, bajo la idea que así se fortalecería a la SCJN como TC.

En el capítulo tercero mostraremos las sentencias en las que el Alto Tribunal acordó de conformidad la solicitud para investigar hechos calificados como probablemente violatorios graves de garantías individuales y los resultados que arrojó, a saber los casos “León”, “Aguas Blancas”, “Oaxaca”, “Texcoco y San Salvador Atenco” y “Guardería ABC”. Para abordar su examen expondremos los antecedentes de cada caso, los hechos concretos materia de averiguación, la fecha y quien solicitó la investigación, el objeto de la misma, el trámite que siguió una vez aceptada tal encomienda, los comisionados que fueron designados, así como lo resuelto en esos procedimientos, precisando cuales fueron las violaciones graves y los efectos de la resolución, salvo el caso “Lydia Cacho” donde se determinó que no existió violación alguna.

A manera de conclusión preliminar expresaremos una breve reflexión en torno a lo improductivo que resultó el ejercicio de la F.I en todos esos casos particularmente para las víctimas y ofendidos de los sucesos reprochables ya que a pesar de haber llevado a cabo esas investigaciones los resultados obtenidos fueron ineficaces, puesto que los resultados fueron insuficientes para determinar responsabilidad penal, civil o administrativa a las autoridades públicas que resultaron responsables de los hechos declarados como violatorios de garantías, sin que la Corte pudiera consignar los hechos ante autoridad competente, habida cuenta que no resultaba vinculatoria la averiguación practicada.

En el capítulo cuarto revelaremos también los casos en los que se *desechó el ejercicio de la referida facultad*, describiendo la fecha y quien solicitó la investigación, cuál era el objeto de ésta, el trámite que se realizó, los motivos y fundamentos expuestos por la Corte para no aceptar la solicitud, así como el resultado final que recayó a dicha solicitud. En esa tesitura, también expondremos las notas esenciales en que los ministros se apoyaron para desechar el ejercicio de la F.I. en aquellos asuntos.

Es así como se llega al tercer apartado de este trabajo.

Para ello, en el capítulo quinto, nos ocuparemos de los aspectos esenciales de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011 en materia de Derechos Humanos, y la modificación de los 11 artículos constitucionales. Con ese marco referencial, abordaremos en específico, el proceso legislativo respecto a los artículos 97 y 102, apartado B, constitucionales pues es ahí donde se gestó la transferencia de la F.I.d.h a la CNDH, destacaremos así, la importancia de la aludida reforma, al reconocer la progresividad de los derechos humanos y sus aspectos novedosos como la interpretación conforme o el principio *pro personae*; pero nos centraremos en exponer los motivos tomados en cuenta para transmitir a la Comisión, la encomienda constitucional de investigar violaciones graves de derechos humanos.

En cuanto al capítulo sexto, estudiaremos brevemente la evolución de la CNDH, cómo se estructura, cuál es su objeto, cuáles sus atribuciones, los mecanismos de defensa que contiene, los diversos procedimientos que tiene a su cargo así como las consecuencias de su investigación.

Por último, en el capítulo séptimo explicaremos cómo se construye la F.I.d.h, a cargo de la CNDH, examinando para ello, el concepto de la F.I.d.h a cargo de la referida Comisión, su naturaleza jurídica, su objeto y finalidad, las partes legitimadas, así como los resultados que ahora tendrá dicha investigación.

Mostraremos en este capítulo que la F.I.d.h, a cargo de la Comisión cuenta con un procedimiento bien definido, con elementos que aseguran su éxito, como la posibilidad de exigir que se cumplan sus determinaciones, elementos de los que carecía la SCJN, lo que a su vez servirá para justificar nuestra posición en el sentido que la reforma que transfirió a la CNDH la

F.I.d.h, fue oportuna y necesaria, toda vez que dicha Comisión es un organismo *ad hoc* para ejercerla por su naturaleza de protector de violaciones de derechos humanos. Contrario a las investigaciones que desarrolló la SCJN donde los resultados que arrojó fueron inoperantes, habida cuenta que no correspondía a un tribunal con la pretensión de apuntalarse en una Corte Constitucional.

Como dato adicional, demostraremos que si bien la CNDH siempre a investigado violaciones a derechos humanos, esta nueva encomienda tiene rasgos distintivos, toda vez que el objeto de análisis resultan ser violaciones “graves”, lo que de suyo es diferente al procedimiento que lleva a cabo normalmente la Comisión.

PRIMERA PARTE
LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN. ORIGEN Y EVOLUCIÓN.

CAPÍTULO PRIMERO
GÉNESIS Y DESARROLLO NORMATIVO DE LA FACULTAD DE
INVESTIGACIÓN.

Preámbulo.

En el presente capítulo, se analizarán los antecedentes de la **F.I** a cargo de la SCJN, de acuerdo a la opinión de diversos juristas e investigadores. También se expondrán las reformas al artículo 97 de la CPEUM de 1977, 1987 y 1994, tomando como punto de partida el texto original de ese precepto, con base desde luego, en las respectivas exposiciones de motivos. De esa forma, se examina la evolución constitucional de la referida facultad a favor del Máximo Tribunal y las modificaciones que experimentó, toda vez que, tanto la investigación de violación de garantías individuales como del voto público, se regulaban en un párrafo,¹ por lo que hubo necesidad de establecerlas en dos párrafos diferentes con la intención de aclarar su contenido y finalidad para su mejor ejercicio.

Mostraremos así, como se fue conformando el texto del segundo párrafo del artículo 97 de la Ley Fundamental vigente hasta el 2011. Sin que aquí se examine la reforma del 13 de noviembre de 2007, que derogó el tercer párrafo del mencionado precepto, que consignaba la facultad de investigación del Alto Tribunal en materia de violación del voto público, en virtud que no constituye materia del presente estudio.²

¹ Situación que se estima de relevancia, en virtud que algunos de los estudios constitucionales en análisis aluden al "párrafo tercero del artículo 97 constitucional"; sin embargo, cuando así se imponga se hará notar tal circunstancia.

² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *La Violación del Voto Público*, 2ª ed., México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009, colección Figuras Procesales Constitucionales, n 4, p, 7-8

Introducción.

Un sector de la doctrina considera que un hecho histórico acaecido el 24 y 25 de junio de 1879 en el puerto de Veracruz;³ es el antecedente directo para incluir dicha F.I. a cargo de la SCJN. Otra corriente de opinión, sólo considera que dicho acontecimiento “posiblemente” fue el antecedente de la F.I atribuida a la Corte;⁴ Otros estudiosos difieren de ello y consideran que el origen de la facultad emerge de hechos diversos a los mencionados. A pesar de la trascendencia de ese tópico, algunos tratadistas no se ocupan de ese aspecto.⁵ Por tanto, es importante exponer las diferentes hipótesis que existen sobre el particular.

De esa manera, primero expondremos las opiniones que sustentan que hechos diversos a los suscitados en Veracruz constituyen el origen de la F.I.

Posteriormente, se abordará el análisis de los acontecimientos del 24 y 25 de junio de 1879 hecho que predomina en el ámbito académico y judicial como el antecedente directo de la referida facultad a cargo del Alto Tribunal. El evento se muestra desde diferentes ángulos, apoyándonos para ello, en el propio proceso instruido con motivo de esos sucesos y los documentos ahí contenidos.

De igual manera se presentará el mensaje del primer jefe constitucionalista donde hace alusión a la F.I y el comentario que al respecto formula el maestro Ignacio Marván Laborde, para incluir en el artículo 97 constitucional dicha facultad. Con apoyo en esas fuentes, se expone nuestro punto de vista sobre el particular.

³ Los doctores Jorge Carpizo, González Oropeza, Valencia Valladolid, Jaime Allier Campuzano, Flavio Galván Rivera, José Miguel Salcido Romero, Edgar Caballero, se ubican en esta lista. Inclusive en el libro SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *La facultad de investigación de la SCJN a través de su acervo documental*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2010; pág 4, también se coincide ese hecho como el antecedente de la facultad.

⁴ Entre ellos se puede mencionar a Héctor FIX Zamudio, Genaro David Góngora Pimentel, Felipe Tena Ramírez, Elisur Arteaga Nava, Salvador Valencia Carmona y Alberto Del Castillo del Valle.

I. Orígenes diversos de la Facultad de Investigación.

Jorge Carpizo señala que [el entonces] párrafo tercero del artículo 97 constitucional, fue una sorpresa constitucional porque no existían antecedentes al respecto, incluso parafrasea al maestro Tena Ramírez en que a decir de un ministro de la Corte cayó como un aerolito en nuestro derecho público.⁶ El maestro Fix Zamudio considera que “*es una creación original de la carta federal de 1917*”⁷

El maestro Teófilo Olea y Leyva afirma que ese párrafo no tiene antecedente en México, únicamente existe la exposición de motivos de Venustiano Carranza y la mención de Don Hilario Medina sobre el trabajo de unos intelectuales y juristas de la Confederación Cívica Independiente, entre ellos José Diego Fernández, quienes invocaron instituciones inglesas protectoras de las libertades cívicas y públicas.⁸

Por su parte, Valencia Valladolid sostiene que existen dos antecedentes del párrafo en cuestión: el primero consiste en la intervención de la SCJN en 1874 para juzgar la incompetencia de origen de los funcionarios, con base en el artículo 16 de la ley fundamental de 1857; el segundo, la averiguación que el alto Tribunal ordenó practicar con motivo de los hechos sucedidos en el puerto de Veracruz los días 24 y 25 de junio de 1879. El maestro Carpizo en cuanto al primer antecedente, considera poco probable que la tesis de la incompetencia de origen sea antecedente de la referida atribución porque éste sólo era una función investigadora, habida cuenta que el Constituyente de 17, pretendió alejar a la Corte de asuntos de naturaleza política. En tanto que el segundo

⁵ Humberto Suarez Camacho, Carlos Morales Paulín, Enrique Uribe Arzate, Carlos Mena Andrade, Enrique Sánchez Bringas e Ignacio Burgoa Orihuela

⁶ Carpizo, Jorge. *Estudios Constitucionales*. 6ª ed. Porrúa, México, 1998. p. 200.

⁷ Fix Zamudio, Héctor. FIX ZAMUDIO, Héctor, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica- UNAM-IIJ, 1998, colección Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 12, p. 56.

⁸ OLEA y LEYVA, Teófilo. “*Contribución al estudio del artículo 97 constitucional*”, en Ensayos y Conferencias difundidos en el Boletín de Información Judicial 1947-1964, T.I Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006, p. 5.

antecedente, el autor en estudio coincide en que es el verdadero antecedente del párrafo tercero del artículo 97 constitucional.⁹

Apunta el maestro González Oropeza¹⁰ que la referencia más remota y directo de la F.I. de la SCJN es la petición de Andrés Quintana Roo quien en 1835 solicitó investigar la manifestación popular que pedía la desaparición del sistema federal y abrogar la Constitución de 1824; aunque también estima que la referencia de tal facultad fueron los hechos de Veracruz ocurridos el 24 y 25 de junio de 1879.

Por su parte, Pablo Enrique Reyes Reyes, sostiene que el Constituyente de Querétaro tuvo en consideración las Convenciones de la Haya de 1899 y 1907, sobre el arreglo pacífico de los conflictos internacionales a través de comisiones internacionales; sin embargo, Héctor Fix Zamudio señala que no existen datos que permitan comprobar tal circunstancia.¹¹ Añade el maestro, que el Constituyente de 17, de modo alguno hace referencia de tal circunstancia para establecer dicha facultad a favor de la Corte.

II. Origen de la Facultad de Investigación de acuerdo a los hechos ocurridos en Veracruz los días 24 y 25 de junio de 1879.

Predomina en la doctrina que la actividad que desarrolló la SCJN en Veracruz, es el antecedente de la F.I. Los hechos sucedieron en un ambiente polarizado por debates y elecciones en ese Estado la noche del 24 de junio de 1879, donde prevalecía duda sobre la legitimidad del Presidente Porfirio Díaz por parte de la Corte y entidades federativas.¹²

Por ello, en algunos Estados de la República existían grupos rebeldes, una de ellas, era Veracruz, entidad aliada a Miguel Lerdo de Tejada baluarte de

⁹ Carpizo, Jorge. "Nuevas Reflexiones sobre la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia a 33 años de distancia", en Revista Iberoamericana de Derecho Constitucional, número 6, julio – Diciembre de 2006, p, 166

¹⁰ *El Proceso Instruido por la 2ª Sección del Gran Jurado con motivo de los hechos ocurrido en la ciudad de Veracruz del 24 y 25 de junio de 1879*, p. XXV.

¹¹ Fix Zamudio. Héctor. op, cit, Nota 7, p, 281

¹² *El Proceso Instruido por la 2ª Sección*, op. cit, Nota 10, p. XXIV

la insurrección contra el entonces Presidente Díaz.¹³ A pesar del rumor de una contrarrevolución por Lerdo de Tejada para desalojar del poder a Porfirio Díaz con apoyo del general Mariano Escobedo el gobierno de Díaz no tomó medidas sobre el particular.¹⁴ El presidente Díaz confirió a Luis Mier y Terán guardar el equilibrio y la paz en el Estado de Veracruz, quien como gobernador combatió los levantamientos que amenazaban la estabilidad en ese Estado¹⁵ entre ellos, el de Antonio Vela y Julián Cruz, quienes abordó del cañonero “Libertad”, tomaron el puerto de Alvarado, con el fin de capturarlos el jefe del Departamento de Marina, Ángel Ortiz Monasterio utilizó el barco “Independencia”.

II.1 Hechos concretos.

En la noche del 24 de junio de 1879 se aprehendieron a varias personas involucradas con la sublevación. El Presidente Díaz ordenó al gobernador la detención de esas personas y de inmediato su fusilamiento en la madrugada del 24 del mismo mes y año sin formación de causa, en total se ejecutó a 9 personas: Vicente Capmany, Ramón Albert Hernández, Antonio Ituarte, Francisco Cueto, Jaime Rodríguez, Lorenzo Portilla, Luis de Alva, Antonio Ruvalcaba y Juan Caro.¹⁶ Representantes de las personas que fallecieron acudieron a la Cámara Federal de Diputados para presentar formal denuncia en contra del Gobernador del Estado de Veracruz, Mier y Terán.¹⁷

El Juez del Estado Rafael de Zayas Enríquez, *fue informado en la madrugada de lo que estaba aconteciendo, por lo que acudió al lugar del fusilamiento percatándose que 9 personas habían fallecido*, por lo que amparó a los restantes, logrando salvar la vida de Luis Galinié, Ricardo Suárez y Jacinto Carmona. El fiscal del alto tribunal José Eligio Muñoz, *solicitó a la SCJN*

¹³ *Ibidem* p. XXVI

¹⁴ Carpizo, Jorge. *Estudios* op. cit. Nota 6, p. 201.

¹⁵ *El Proceso Instruido por la 2ª Sección*, op. cit, Nota 10, p. XXVII

¹⁶ *Ibidem* p. XXVII y XXVIII

¹⁷ “La Comisión de la Cámara de Diputados exoneró de responsabilidad al Gobernador Mier y Terán de las aprehensiones de las nueve personas y ordenó el envío del expediente relativo al Ministro de Guerra y Marina para que consignara el asunto al juez competente, situación que nunca se llevó a cabo”, Carpizo, op. cit. Nota 6, p.203

se encomendara al JD de ese Estado, investigara los acontecimientos, el escrito que dirigió al Pleno del Máximo Tribunal el uno de julio del mismo año¹⁸ señalaba que en virtud de las denuncias respecto a esos hechos calificados como asesinatos militares, la Corte no debería quedar impasible, que le correspondía tomar cartas en el asunto y analizar si había o no un motivo suficiente para intervenir “autoritativamente”.¹⁹

Por ende, propuso que el JD instruyera una averiguación de los hechos y una vez concluida y sin perjuicio de avocarse al conocimiento de los negocios de su competencia, remitiera el original a la SCJN para acordar lo conducente.

El Magistrado Ezequiel Montes solicitó que el Ejecutivo explicara por qué fueron ejecutados los insurrectos a pesar de estar amparados. Protasio Tagle Ministro de Justicia e Instrucción Pública respondió que la SCJN no tenía competencia para llevar a cabo esas averiguaciones. El maestro González Oropeza indica que el Pleno renovó el ejercicio de dicha facultad “*no prevista expresamente, pero implícita en la administración de justicia: la de investigar los delitos y las faltas graves a la Constitución y las leyes*”.²⁰ Como apunta Oropeza la solicitud del fiscal de modo alguno requirió castigo a los culpables o que se investigaran delitos para hacer respetar las garantías individuales y la CPEUM, es decir, que tuviera efectos legales la averiguación.²¹

II.2 Informe que rindió el Juez Rafael de Zayas Enríquez a la SCJN.

Del informe que rindió el Juez Rafael de Zayas Enríquez a la SCJN²² el 28 de junio de 1879, se advierte que *la actuación de éste se originó en virtud que un vecino le rogó en nombre de la humanidad acudir al batallón 23* pues estaban fusilando a unas personas. Al llegar a dicho lugar estaban el Gobernador, el

¹⁸ “Dicho escrito decía: *Toca al Supremo Poder Judicial de la Federación, a quien la Constitución y las leyes generales del país encomiendan de una manera más especial la salvaguarda de las libertades públicas, de las instituciones políticas y de las garantías individuales, tomar sobre los referidos acontecimientos el elevado puesto que le corresponde...*” Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 30ª ed. Porrúa, México, 1996, p. 556.

¹⁹ Idem.

²⁰ *El Proceso Instruido por la 2ª Sección*, op. cit, Nota 10, p. XXI

²¹ *El Proceso Instruido por la 2ª Sección*, op. cit, Nota 10, p. XXXV

²² Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Juez frente al batallón de fusilamiento*. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2010. Serie Jueces Ejemplares, N. 3, Pág. 59

Secretario de Gobierno, el Jefe político, el Alcalde de esa Aduana Marítima y Miguel Gutiérrez, al solicitar explicación sobre los referidos hechos, las respuestas fueron contradictorias y lo único que encontró fueron varios sujetos fusilados.

Para justificar los hechos, las autoridades del Estado le indicaron que les habían disparado, porque trataban de realizar un motín y que habían peleado con la guardia, empero, relató el Juez que en Veracruz no se proyectaba ningún golpe, por lo que consideró falso lo manifestado por la comandancia militar, pues los fusilados iban desarmados, además fueron encontrados en un solo sitio, sin que los militares resultaran heridos y tampoco muertos.

Relató que el ambiente de pánico que existía, y que a pesar de que las familias solicitaron el cuerpo de las víctimas, les fue negado, puesto que habían sido enterrados en la fosa común en forma clandestina. Indicó asimismo que entrevistó a personas sobre los hechos quienes le indicaron que el Gobernador dictó órdenes de aprehensión contra diversas personas, siendo detenidos e incomunicados, entre ellos, las 9 personas que a la postre fueron fusilados en el batallón 23. Al respecto el Juez Zayas, relató que el propio Terán le entregó un telegrama que decía *“Mátalos en Caliente. Porfirio Díaz”* con el fin de justificar su actuación, para demostrar su inocencia al señalar que únicamente cumplió órdenes.²³

Ante esa situación, el Juez manifestó que no tenía manera de hacerse respetar, por lo que solicitó a la SCJN le ordenara lo que debía hacer para garantizar a los ciudadanos sino la libertad, al menos la vida, pues el Gobernador había invadido la esfera de la Federación, aprehendiendo, condenando y ejecutando a ciudadanos por delitos cuyo conocimiento era competencia de ese juzgado.

Fue hasta entonces, después de recibir dicha comunicación, José Eligio Muñoz, Fiscal de la SCJN, dirigió un escrito al Pleno del Máximo Tribunal el 1 de julio de 1879, excitándole que en virtud de las denuncias respecto a los hechos sucedidos el 24 y 25 la Corte le correspondía como guardián de las libertades públicas, instituciones políticas y garantías individuales tomar cartas en el asunto, por lo tanto propuso que el JD instruyera una averiguación y sin perjuicio de avocarse al conocimiento de los negocios de su competencia, remitir el original a la SCJN para acordar lo conducente. Pedimento que así se realizó y lo hicieron saber al JD.

El 5 de julio de 1879 la SCJN envió formal comunicado a la Cámara de Diputados respecto a los acontecimientos de 24 y 25 de junio de ese año en el Estado de Veracruz para que procediera en justicia contra el Gobernador del citado Estado y para ello, acompañó copia del pedimento que le presentó el fiscal respecto a los hechos de Veracruz. Esa solicitud la fundó en el artículo 17 de la CPEUM y en ejercicio de la facultad que concede el artículo 11 de la Ley reglamentaria de 3 de noviembre de 1870.

El 8 de julio de 1879 el fiscal adscrito a la SCJN señaló que estaba convencido de la presunción de culpabilidad del Ejecutivo del Estado de Veracruz, por los hechos del 24 y 25 de Junio, de manera que al ser el responsable un sujeto con fuero constitucional el único que podía juzgarlo era el Congreso de la Unión, por ello, la justicia federal no podía continuar con el conocimiento del proceso, sino remitir las constancias que se habían recabado a esa Soberanía para que erigida en Gran Jurado determinare lo que creyere justo y con arreglo a la Ley; considerando así, que la misión de la SCJN había concluido.

El 10 de ese mes la SCJN determinó que habiéndose hecho del conocimiento los hechos a la Sección del Gran Jurado, sólo estaba pendiente

²³ Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El Juez frente al batallón de fusilamiento*. México, Suprema Corte de Justicia

remitir la información practicada por el JD y sus telegramas relativos a la diligencia pendiente de exhumación. La Segunda Sección del Gran Jurado solicitó a la Corte determinar los puntos de su acusación, sin embargo respondió **que no se constituía como tal**, pues únicamente previno que se averiguase la verdad de los hechos para consignarlos al juez competente. Por último la SCJN solicitó al JD que se abstuviera de practicar más diligencias respecto a la comisión de 1 de julio de 1879.

El maestro González Oropeza califica como una actuación correcta que la SCJN haya sometido a la decisión final del Congreso de la Unión la investigación practicada, **en virtud que no existía disposición constitucional o legal alguna para tal encomienda, pero además porque se trataba de una investigación de violación constitucional dentro de la responsabilidad política**. Menciona que en esa época la Cámara de Diputados estaba facultada para llevar a cabo la instrucción dentro de los juicios de responsabilidad política de los altos funcionarios, por eso se aplicó la Ley de responsabilidades de 1870 en los hechos de Veracruz, sin embargo, aún y cuando correspondía hacerlo a la referida Cámara evadió hacerlo por instrucciones de Porfirio Díaz. En cuanto a la actuación del Juez Rafael de Zayas, el maestro Oropeza destaca la valiente conducta al enfrentar directamente el hecho histórico a que se ha venido aludiendo

El maestro señala que al existir ejecuciones de personas, la justicia se transformó en una investigación de tipo político por lo que era aplicable la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1870. Por ello, la SCJN al recibir el reporte del Juez Zayas resolvió con base en la mencionada ley, pues no contaba con atribución constitucional, ya que no investigó la comisión de delitos, sino la responsabilidad política que podría haber resultado en contra del Gobernador del Estado de Veracruz o cualquier otro funcionario de esa época en la masacre; en consecuencia, como la Corte no contaba con fundamento

alguno para dotar de fuerza vinculante a su decisión en responsabilidad política, remitió el resultado al jurado de acusación, para que éste ejerciera su facultad ante el Senado de la República, sin embargo, como Porfirio Díaz intervino a favor del Gobernador, la investigación del alto tribunal quedó en el olvido.²⁴ Así entonces a su consideración la referida facultad debía dársele el mismo trato que a la instrucción de la Cámara de Diputados, donde ambas concluyen con el dictamen de culpabilidad de un servidor público por violaciones graves a la CPEUM.

II.3 Proceso instruido por la Segunda Sección del Gran Jurado.

Respecto al proceso instruido por la Segunda Sección del Gran Jurado, tampoco se desprende dato alguno que sustente que la SCJN ordenó investigar al Juez del Estado de Veracruz los sucesos acaecidos del 24 y 25 de Junio de 1879 en esa entidad, por el contrario, al hacer referencia a la averiguación que practicó el juzgador federal destaca que éste actuó en virtud que vecinos del lugar le solicitaron que interviniera.

En efecto, para resolver las acusaciones contra el Gobernador de Veracruz,²⁵ la Segunda Sección del Gran Jurado presentó dictamen al Gran Jurado, después de haber analizado las constancias de autos, con audiencia de los acusados, con apoyo *en la averiguación que practicó el JD de Veracruz*, en las indagatorias de las Secretarías de Guerra y de Gobernación así como la instruida por la comandancia militar de la plaza de Veracruz.

Ahora bien, de esos elementos de prueba resolvió que no podían probarse responsabilidad oficial en términos del artículo 103 de la CPEUM contra el gobernador, pues dicho numeral limitaba la responsabilidad de los Gobernadores de los Estados a los casos en que infrinjan la Constitución y las

²⁴ *El Proceso Instruido por la 2ª Sección*, op. cit, Nota 10. p. LI a LXIV

²⁵ A) El 30 de junio de 1879 por el Diputado Roberto A. Esteva signada por parientes y allegados de las personas que fallecieron; B) La que derivada de la denuncia anterior, utilizando el derecho popular de acusar presentaron el diputado Joaquín M Alcalde y el senador Leonardo López Portillo el 22 de septiembre de ese año; y C) La presentada por los apoderados de la señora Candelaria P de Albert, el 25 de septiembre de 1879.

leyes generales en su calidad de agentes del Ejecutivo de la Unión; por lo que carecía de jurisdicción para conocer de los hechos, en virtud de no haberse cometido en ejercicio de sus funciones de agente del Poder Federal, es decir, delitos oficiales; excepción hecha de las aprehensiones y de la residencia.

Respecto a las capturas que llevó a cabo el Ejecutivo del Estado, se dijo que actuó en cumplimiento a la orden de la Secretaría de Gobernación, habiendo detenido a 9 personas; tan es así que comunicó al comandante militar de esa plaza que quedaban a su disposición, es decir, no estaban bajo la autoridad de Luis Terán.

En cuanto a haber violado el decreto de 22 de julio de 1867, por haber residido en un puerto habilitado a pesar de estar prohibido, se concluyó que en otros Estados también residían gobernadores, por lo que no había incurrido en alguna infracción.

Las conclusiones fueron que el Gran Jurado Nacional era incompetente para hacer declaración respecto a la responsabilidad imputada al Gobernador de Veracruz; la segunda declarar que dicho funcionario no era culpable de haber aprehendido a las 9 personas y tampoco por residir en el puerto de Veracruz. Se ordenó devolver al Ministerio de Guerra y Marina las diligencias que había remitido y consignarlas al juez competente. La Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado aprobó la primera proposición por 83 votos contra 59; la segunda por 83 votos contra 16, habiéndose abstenido 43; y la tercera sin discusión fue aprobada.

II.4 Defensores del Gobernador de Veracruz Luis Mier y Terán.²⁶

Tampoco del escrito de los defensores de Luis Mier y Terán emergen datos que demuestren que el Juez de Distrito actuó en virtud de una orden de la Corte, contrario a ello, se corrobora que éste actuó a solicitud de residentes de ese estado.

Incluso, respecto a la comunicación que envió la SCJN a los secretarios de la comisión permanente del Congreso de la Unión contra el Gobernador del Estado de Veracruz, señalaron que no se ocuparían de ella porque: a) No se constituyó en acusador; b) Carecía de atribuciones para acusar contra individuo, sea funcionario público o no; c) *Las diligencias del JD de Veracruz eran nulas, pues la Corte carecía de facultad constitucional para ordenarle investigaciones, máxime si se ordenó averiguar supuestos asesinatos cometidos por las fuerzas armadas en un cuartel federal, pues ello correspondía al fuero de guerra;* d) *Las personas examinadas por el juez debieron hacerlo ante la sección del Gran Jurado, donde rectificaron o explicaron lo que de una forma incompleta se consignó en un primer momento;*²⁷ e) finalmente, porque la SCJN sólo halló una presunción, más que indicios de la culpabilidad del Gobernador de Veracruz.

Por tanto, los defensores se concentraron en delimitar las acusaciones contra el gobernador, es decir, haber ordenado la prisión de varios ciudadanos de manera arbitraria; ordenar su fusilamiento sin que mediara proceso alguno; haber dispuesto de la fuerza armada para cometer delitos; y establecer su residencia en el puerto de Veracruz en contra de lo dispuesto por el decreto de 22 de julio de 1867.

²⁶ Don Luis Méndez, Don Manuel Dublán y Don Manuel Contreras. Quienes analizaron las acusaciones contra su defenso: El 30 de junio de 1879 por el Diputado Roberto A. Esteva signada por parientes y allegados de las personas que fallecieron; la que en uso del derecho popular de acusar presentaron el diputado Joaquín M Alcalde y el senador Leonardo López Portillo el 22 de septiembre de ese año; y la presentada por los apoderados de la señora Candelaria P. de Albert, el 25 de septiembre de 1879.

²⁷ *El Proceso Instruido por la 2ª Sección*, op. cit, Nota 10, p.VI

Su defensa concluyo en que la aprehensión no fue arbitraria puesto que cumplió el postulado del artículo 16 constitucional pues el mandamiento fue de autoridad competente, fundando y motivando la causa legal del procedimiento, respecto al fusilamiento utilizando la fuerza armada, manifestaron que no existe en las averiguaciones datos que demuestren que el gobernador estuvo presente o que ordenó el fusilamiento, y en torno a la residencia en el puerto de Veracruz del Ejecutivo estatal se consideró que no había artículo que lo prohibiera, habida cuenta que gobernadores de otros Estados habían residido en puertos sin que se les haya tenido como infractores de una ley federal.

II.5 Mensaje de Venustiano Carranza del 1 de diciembre de 1916.

El Primer Jefe Venustiano Carranza envió el uno de diciembre de 1916 en la ciudad de Querétaro al Congreso Constituyente un mensaje que contenía su proyecto de Constitución. En lo que aquí interesa dice:

“La división de las ramas del poder público obedece, según antes expresé a la idea fundamental de poner límites precisos a la acción de los representantes de la nación, a fin de evitar que ejerzan, en perjuicio de ella, el poder que se les confiere; por lo tanto, no sólo hay necesidad imprescindible de señalar a cada departamento una esfera bien definida, sino que también la hay de relacionarlos entre sí, de manera que el uno no se sobreponga al otro y no se susciten entre ellos conflictos o choques que podrían entorpecer la marcha de los negocios públicos y aun llegar hasta alterar el orden y la paz de la república.

El poder legislativo que por naturaleza propia de sus funciones tiende siempre a intervenir en las de los otros, estaba dotado en la Constitución de 1857, de facultades que le permitían estorbar o hacer embarazosa y difícil la marcha del poder Ejecutivo o bien sujetarlo a la voluntad caprichosa de una mayoría fácil de formar en las épocas de agitación, en que regularmente predominan las malas pasiones y los intereses bastardos.

Encaminadas a lograr ese fin, se proponen varias reformas de las que la principal es quitar a la Cámara de Diputados el poder de juzgar al presidente de la república y a los demás altos funcionarios de la federación, facultad que fue, sin lugar a duda, al que motivó que en las dictaduras pasadas se procurase siempre tener diputados serviles, a quienes manejaban como autómatas.

El poder Legislativo tiene, incuestionablemente, el derecho y el deber de inspeccionar la marcha de todos los actos del gobierno, a fin de llenar debidamente su cometido, tomando las medidas que juzgue convenientes para normalizar la acción de aquél; pero cuando la investigación no debe ser meramente informativa, para juzgar de la necesidad e improcedencia de una medida legislativa, sino que afecta a un carácter meramente judicial, la reforma faculta tanto a las cámaras como al mismo Poder ejecutivo, para excitar a la Suprema Corte a que comisione a uno o algunos de sus miembros, o un magistrado de circuito, o a una comisión

nombrada por ella para abrir la averiguación correspondiente únicamente para esclarecer el hecho que se desea conocer; cosa que indiscutiblemente no podrían hacer los miembros del Congreso, los que de ordinario tenían que conformarse con los informes que quisieran rendirles las autoridades inferiores.”²⁸

Como puede apreciarse, el contenido de la F.I. estaba vinculada con un “*carácter judicial*”, “*no meramente informativo*”, ya que la intervención del Máximo Tribunal del país, podía ser de manera oficiosa o por solicitud de parte legitimada, es decir, de los órganos con titularidad para realizarlo, a pesar de que el maestro Tena Ramírez decía que esas expresiones eran: “*ayunas en claridad y de precisión jurídicas.*”

Al respecto el maestro Ignacio Marván Laborde sostiene que el objetivo fundamental de las adiciones a este precepto, por un lado, fue el de consolidar la fortaleza e independencia del Poder Judicial, pues de acuerdo a la CPEUM de 1857 y la LOPJF de 1908 los magistrados, jueces y secretarios eran designados por el Ejecutivo Federal a propuesta en terna por la SCJN, de esa forma, se recogió la reforma a la LOPJF para que fuese la SCJN quien nombrara a los jueces y magistrados.

Y otro, -el que aquí interesa- fue impedir que las investigaciones de las comisiones de las cámaras invadieran el campo judicial, así Don Ignacio señala que el enfrentamiento final entre la XVI legislatura y Victoriano Huerta que culminó con el Congreso, fue la crítica de Huerta respecto a las investigaciones de dicha Soberanía, sobre las desapariciones de Serapio Rendón y Belisario Domínguez invadían el terreno judicial.²⁹

Cabe hacer notar que no existió discusión en el seno de los Constituyentes de 1917 y que el proyecto original del artículo 97 fue aprobado

²⁸ H. Cámara de Diputados. LV Legislatura. *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. Tomo X. 4ª ed., Porrúa. México, 1994, p. 72

²⁹ Ignacio Marván Laborde, comentario al artículo 97 constitucional, Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, t. III, p, 2099 y 2100.

por unanimidad en la sesión 54^a celebrada el 21 de enero de 1917 por unanimidad de 150 votos sin discusión alguna al respecto.³⁰

III. Conclusión respecto al origen de la Facultad de Investigación.

Con apoyo en las fuentes consultadas, arribamos a la conclusión que el [entonces tercer párrafo] del artículo 97 y por ende, la atribución ahí consignada a la SCJN relativa a investigar entre otras, violaciones [a la postre “*graves*”] de garantías individuales es una creación del Constituyente de 1917.

Tal y como se describió en los apartados precedentes, es de destacar que fue **el propio JD** quien en virtud de haberse solicitado su auxilio por vecinos de Veracruz pretendió inquirir la verdad con los medios que su razón le permitieron, y para ello acudió al batallón 23 donde encontró nueve cuerpos sin vida, es así que ante la situación que prevalecía en el Estado y la falta de seguridad para su persona fue que solicitó orientación a la SCJN para que le ordenara lo que debía hacer ante el clima de violencia que ahí prevalecía, hasta entonces, fue que a su vez, el fiscal solicitó la intervención del Alto Tribunal que éste ordenara realizar la investigación correspondiente al JD, amén que la Corte no dio instrucción diversa a la peticionada por el fiscal.

Cierto, el fiscal adscrito solicitó a la Corte que no debería quedar inmutable, que le correspondía como guardián de las libertades públicas, instituciones políticas y garantías individuales tomar cartas en el asunto y apreciar si en los hechos había o no un motivo suficiente para intervenir “autoritativamente” en defensa de la Constitución, pero ello, **previamente a que el JD había solicitado la orientación de la Corte**; ya que como se anticipó, el Juez Zayas, sostuvo que la guarnición obedecía las órdenes del Gobernador del Estado, por lo que no tenía manera de hacerse respetar, circunstancia que

³⁰ “Desde el día 17 de enero de 1917 y hasta el 21 del mismo mes y año, el tema que se discutió era el relativo a la manera de designar a los ministros de la Corte y su inmovilidad, por lo que el restante contenido de los artículos destinados al Poder Judicial Federal pasaron inadvertidos, entre ellos, obviamente el artículo 97 constitucional”. Tena Ramírez, Felipe. op. cit. Nota 17. p. 553

lo impulsó a solicitar a la **SCJN le ordenara lo que debía hacer** para garantizar a los ciudadanos, sino la libertad sí la vida.

A mayor abundamiento, ante la inseguridad del JD, la SCJN presidida por Don Ignacio L. Vallarta, solicitó al Ejecutivo Federal otorgara las garantías necesarias para que dicho juzgador realizara tal investigación, dictando las medidas pertinentes para que tuviera dichas libertades, a lo que Protasio Tagle, Ministro de Justicia e Instrucción Pública respondió que la Corte no tenía facultades para excitar al Poder Ejecutivo, empero, la Corte respondió que, si los hechos de Veracruz conmovieron a la sociedad, era natural que la Corte por su misión, con opinión de su fiscal y a pedimento del JD, acordara lo que a sus facultades correspondía.

De tal forma que a nuestra consideración esos hechos no pueden servir como un antecedente directo de la F.I de la Corte, porque si bien se practicó una averiguación por el JD, ello, fue por su propia envergadura del cargo que ostentaba y a petición de vecinos del lugar, no porque se le haya ordenado y si bien, formalmente después se le solicitó llevarla a cabo, ello tiene como su origen, se insiste, en una petición que hizo el propio fiscal adscrito al Alto Tribunal, quien a su vez acordó de conformidad ordenar la investigación.

Por otra parte, tampoco debe soslayarse que cuando la Corte envió el informe del JD a la Cámara de Diputados, si bien fundó su actuación en el artículo 17 de la CPEUM en ejercicio de la facultad que concedía el artículo 11 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 3 de noviembre de 1870, ello fue como una **acción popular**, habida cuenta que no se constituyó como acusador, pues únicamente previno que se averiguase la verdad de los hechos para consignarlos al juez competente.

Con lo anterior, se disiente de lo que sostiene Manuel González Oropeza en el sentido de que fue correcto que la SCJN haya sometido a la

decisión final del Congreso de la Unión la investigación practicada, **“porque se trataba de una investigación de violación constitucional dentro de la responsabilidad política”** pues al existir ejecuciones de personas, se transformó de tipo político.

Sobre este tema, baste decir que en la CPEUM de 1857, se estableció que el ejercicio del Supremo Poder Legislativo se depositaba en una asamblea, denominada Congreso de la Unión, es decir, pasó de ser bicameral a unicameral. De los artículos 103 a 108 estableció el régimen de los servidores públicos; se determinó que serían responsables por delitos comunes que se cometieran durante el tiempo de su encargo y por los delitos o faltas oficiales y omisiones a los miembros del Congreso de la Unión, a los integrantes de la SCJN y a los secretarios de Despacho.

En cuanto a los **gobernadores de los Estados** los responsabilizó por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, el Presidente de la República sólo podía ser acusado por traición a la patria, violación expresa a la CPEUM, ataques a la libertad electoral y delitos del orden común, aquí se reglamentó la declaración de procedencia y el caso de los delitos comunes en que incurrieran los altos funcionarios públicos. Así el **Congreso de la Unión tendría a su cargo la acusación** y la **SCJN pronunciaría la Sentencia** y se estableció como término un año después de concluir el encargo, para que procediera la acusación contra el servidor público. Los artículos que disponían tal procedimiento eran del 103 a 108.

Cierto, en la Ley Fundamental de 57 el Congreso de la Unión fungía como acusador y la SCJN jurado de sentencia, de acuerdo al artículo 105 de esa Ley Fundamental. Por su parte, el artículo 1 de la Ley sobre responsabilidades de los altos funcionarios fue expedida en **1870**, bajo la presidencia de Don Benito Juárez, (por ello se le conoce como “Ley Juárez”) y señalaba: *“Son delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación, el ataque a las instituciones*

democráticas, a la forma de gobierno republicano, representativo federal y a la libertad de sufragio, la usurpación de atribuciones, la violación de las garantías individuales, y cualquier infracción a la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad”.

Sin embargo, el trece de noviembre de **1874**, se divide el Congreso de la Unión en dos Cámaras, es decir, en Diputados y Senadores, esto es, se reinstauró el sistema bicameral; por ende, se eliminó **de la competencia de la SCJN su calidad de jurado de sentencia**; por lo que el régimen de responsabilidades de los servidores públicos desde entonces es competencia exclusiva de dicho Congreso. Ergo, contrario a lo que señala Oropeza, la actuación de la Corte **de modo alguno responde a una investigación de carácter político**, porque ya no tenía atribuciones para tal efecto, **simplemente actuó a petición del fiscal para buscar la verdad de los hechos para consignarlos al juez competente**, al carecer de atribución constitucional o legal - justificación normativa-. Tan es así que la Segunda Sección estimó que los hechos acaecidos en Veracruz no podían producir una responsabilidad oficial al Gobernador de ese estado, por lo que propuso que el Gran Jurado Nacional se declarara incompetente para hacer declaración alguna al respecto, porque carecía de jurisdicción para conocer de los hechos que se le imputaban, en virtud de no haberse cometido en ejercicio de sus funciones de agente del Poder Federal, es decir, delitos oficiales.

En ese sentido, el mensaje que el General envió el uno de diciembre de 1916 en la ciudad de Querétaro al Congreso Constituyente, sí puede considerarse como una justificación del origen de la F.I. a cargo de la SCJN, pues como indica Ignacio Marván Laborde, el objetivo de Venustiano Carranza en torno al párrafo tercero del artículo 97 fue impedir que las investigaciones de las comisiones de las cámaras invadieran el campo judicial, señalando como ejemplo, las indagatorias que el Congreso practicó sobre las

desapariciones de Serapio Rendón y Belisario Domínguez calificando que invadían el terreno judicial.

A mayor abundamiento, no puede decirse que los acontecimientos de Veracruz por graves que hayan sido, resulten ser el origen de la F.I. que nos ocupa, por dos razones más: la primera: Si en verdad esos hechos son el antecedente de tal facultad, entonces debemos preguntarnos *¿de dónde se originaron las otras encomiendas establecidas en el artículo 97 párrafo tercero de la CPEUM?*, las cuales de modo alguno tienen relación con los acontecimientos de Veracruz y la segunda: *¿Por qué simplemente Venustiano Carranza no lo expuso así al momento en que entregó el proyecto de Constitución?*.

Por el contrario, aludió a la necesidad de poner límites a los representantes de la Nación, para que ninguno se sobreponga sobre otro, de esa forma al hacer referencia a la intervención del Poder Legislativo dijo que hacía “*embarazosa*” y difícil la marcha del Poder Ejecutivo, por lo que las reformas estaban encaminadas a eliminar a la Cámara de Diputados algunas de sus facultades para la [buena] marcha de todos los actos del gobierno. Por ello, se dijo que si una investigación **no debía ser meramente informativa sino judicial, se dotaba a la Corte** para esclarecer el hecho que se deseaba conocer, pues ello, no lo podían hacer los miembros del Congreso quienes debían conformarse con los informes que les rindieran las autoridades inferiores.

Tomando en cuenta lo anterior, es claro que el Constituyente de 1917, sí fue explícito con el objetivo que pretendía con tan alta atribución a cargo del Tribunal Supremo, de donde se infiere la teleología de la F.I. la cual emerge a la vida jurídica originalmente en el párrafo tercero del artículo 97 de la Constitución de 1917.

IV. La Facultad de Investigación y sus reformas (1917-1994).

En el presente capítulo demostraremos que existió una clara predisposición para eliminar la F.I a cargo de la SCJN, pues como se denotará, en cada una de las reformas practicadas al artículo 97 constitucional se fueron eliminando atribuciones de indagación a la Corte.

Cierto, justificaremos que en la reforma constitucional de 1977 se derogó la facultad de investigar algún delito castigado por la Ley Federal; en la reforma 1987 se derogó lo relativo a poder nombrar Magistrados de Circuito y jueces de Distrito supernumerarios, amén de agregar el calificativo de “grave” a las violaciones de derechos públicos subjetivos así como la de incorporar la locución "podrá", lo que convirtió la facultad en discrecional. En tanto que en la reforma de 1994, se eliminó de la competencia de la Corte para investigar las conductas de los juzgadores federales.

IV.1 La Facultad de Investigación en el texto constitucional de 1917.

La F.I a cargo de la SCJN se estableció por primera vez en la Constitución Federal de 1917, su inclusión fue en el tercer párrafo del artículo 97, que estaba redactado de la siguiente manera:

“Artículo 97.-

...

“Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nombrar magistrados de circuito y jueces de distrito supernumerarios, que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal o alguna de las Cámaras de la Unión o el gobernador de algún estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que constituyan la violación de una garantía individual o la violación del voto público o algún delito castigado por la Ley Federal.”

31

La primera vez en que se estableció la atribución a la SCJN, es sin duda, totalmente diferente a la que terminó rigiendo en 2011, tanto por su alcance, por las condiciones existentes en nuestro país, así como por el órgano que actualmente tiene a su cargo tal facultad. El examen del precepto

constitucional transcrito revela que la SCJN sólo podía intervenir en la averiguación de violaciones a alguna garantía individual:

1.) A petición de parte legítima, carácter que recaía exclusivamente en las siguientes entidades:

- Titular del Poder Ejecutivo Federal,
- Alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o
- El Gobernador de alguna entidad federativa.

2.-) De oficio, es decir, cuando la SCJN lo estimare conveniente.

Dicho precepto constitucional contenía los siguientes mandatos:

1) Nombrar magistrados de circuito y jueces de distrito supernumerarios, con el fin de auxiliar en las labores de los tribunales federales donde existiere rezago; **2)** Averiguar la conducta de un juzgador federal; la Corte realizaba averiguaciones “*para desentrañar las posibles faltas administrativas de los impartidores de justicia federal*”,³² para que, en su caso, también se les sancionare; **3)** Averiguar hechos que constituyeran violaciones de garantías individuales; **4)** Averiguar hechos que constituyeran violaciones del voto público o **5)** algún delito castigado por la Ley Federal.

El mandato original contenía cinco diversas atribuciones independientes unas de otras, estando de esa forma determinada la F.I en la CPEUM de 1917. Posteriormente se reformó, siendo las modificaciones que a este estudio interesan, la acaecida en el año de 1977 básicamente en materia electoral, la segunda del año de 1987, y por último, la tercera del año 1994.

³¹ H. Cámara de Diputados. LV Legislatura. op. cit. Nota 139, p. 73 y Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808- 1992*, 17ª ed., Porrúa, México, 1992 p. 263

³² Del Castillo del Valle, Alberto. *La Defensa Jurídica de la Constitución en México*. Duero. Grupo Herrero. México, 1994, p. 369

IV.2 La Facultad de Investigación en el texto constitucional de 1977.

El artículo 97 de nuestra Ley Fundamental se reformó en 1977 publicada en el DOF el 6 de diciembre de ese año. El Ejecutivo de la Unión presentó iniciativa de reformas constitucionales, entre ellas, las que corresponden a la F.I. del Máximo Tribunal y tuvo como objetivo *la materia electoral* puesto que en lo relativo a la facultad de la SCJN de investigar violaciones al voto público se adicionó al artículo 60 constitucional un recurso de reclamación ante dicho Tribunal, para impugnar la calificación del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados respecto a la elección de sus miembros, cuando se pudiera poner en duda el proceso de las Cámaras del Congreso Federal o del Titular del Ejecutivo Federal, cuya resolución sería únicamente de carácter declarativo sin que tuviera efectos de anulación de la calificación realizada por los colegios electorales.

Para ello, se expresó que al estar concebida la F.I junto con otras funciones de carácter muy variado, provocaba que no se entendiera su sentido y con ello se inducía en su aplicación, por lo que se propuso que el entonces tercer párrafo se conservaran las facultades relativas a la violación de alguna garantía individual y en el cuarto párrafo quedara lo relativo a la violación del voto público ³³

³³ De la Exposición de Motivos se desprende lo siguiente: *“El Ejecutivo Federal a mi cargo, considerando la importancia de imprimir una mayor objetividad a los resultados de una elección y acercarse más a la imparcialidad electoral, cree procedente instituir mediante la adición del artículo 60 constitucional un recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las resoluciones dictadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados al calificar la elección de los aspirantes a formar parte de la misma. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer el recurso, verificará los planteamientos que formule el reclamante y determinará si existieron violaciones en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma. Es propósito dejar asegurada la independencia de la Suprema Corte de Justicia, por lo que en estos casos actuará sólo como tribunal de derecho y no como órgano político electoral; analizará los hechos tal como aparezcan probados y resolverá de acuerdo con los elementos de convicción que se le presenten. Las resoluciones que se emitan tendrán carácter declarativo y, en consecuencia, no convalidarán ni anularán la calificación hecha por los colegios electorales.... Por las anteriores consideraciones, se propone que en el actual tercer párrafo del artículo 97 constitucional se conserven las facultades de la Corte para designar a los funcionarios judiciales que se indica, a fin de que auxilien las labores de los tribunales o juzgados, o nombrar comisionados cuando así lo juzgue conveniente, o lo pida el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o el gobernador de algún Estado, para averiguar la conducta de algún juez o magistrado federal, o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual. En un cuarto párrafo quedará la facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para practicar de oficio la averiguación de algún hecho o hechos que constituyan la violación del voto público, con los alcances y finalidades que han quedado especificados...”*

En lo que aquí interesa, se dijo que dicha reforma apuntaba hacia un nuevo orden lógico y de mayor factura gramatical al precepto para aclarar su alcance. Por otra parte, se justificó la actuación de la SCJN en relación con las opiniones que la consideraban “*un dislate*” del Constituyente, un concepto obscuro, que trastocaba la actividad jurisdiccional de la Corte y que además la dejaba en un papel desairado.³⁴

Por su parte, el dictamen de la Cámara Revisora confirmó en términos generales, los argumentos que expuso la cámara de diputados respecto a la eficacia de dicha reforma constitucional, en relación a la facultad investigadora de la Corte, pues se señaló que mediante la precisión de la nueva redacción, se evitaría hacer nugatoria tan importante facultad concedida a la SCJN, dentro del marco de equilibrio de poderes, como un medio que tenía por objeto preservar el orden institucional. De esa forma estableció que el artículo 97 constitucional señalaba una serie de funciones y facultades; entre ellas, la posibilidad de iniciar investigaciones cuando se estime que se han cometido violaciones al voto público. Por ello, la nueva redacción tenía por objeto evitar hacer nugatoria tan importante facultad concedida al alto tribunal, dentro del marco de equilibrio de poderes, como un medio que tiene por objeto preservar el orden institucional. Además consideró acertado que la colegisladora suprimiera lo relativo a que haría llegar los resultados de la investigación a los órganos competentes “*para su calificación*”; atento al principio de división de poderes, puesto que esta de modo alguno implicaba cuestionar la investidura del Legislativo o del Ejecutivo.

³⁴ El dictamen que emitió la cámara de origen (diputados), el 18 de octubre de 1977, respecto a las reformas constitucionales, apoyó la iniciativa presidencial. Dicho dictamen dice en lo conducente: “*En la iniciativa presidencial, la atribución cuyo examen nos ocupa se define dentro del marco del equilibrio de los Poderes Federales como medio de control horizontal que tiene el objeto de preservar el orden institucional. Nadie impondrá a la Corte Suprema la obligación de intervenir. Lo hará a su juicio consciente de su corresponsabilidad en el acto de gobierno ante su hecho trascendental como es el cuestionamiento de la legalidad de todo el proceso de elección de las Cámaras del Congreso Federal o del depositario del Poder Ejecutivo Federal. La precisión de la iniciativa aunada a la adición al artículo 60, que instituye el recurso de reclamación, servirán para salvaguardar el voto público. La Corte sólo examinará la legalidad de la elección. No cuestionará la investidura de los integrantes del Poder Legislativo o Ejecutivo en funciones, ni podrá analizar la competencia de origen de los mismos, cerrando el paso a la actualización de añejos problemas. Las Comisiones estiman que este aspecto de la reforma es verdaderamente trascendental y servirá para que el pueblo acreciente su confianza en los procesos electorales y participe en ellos con la seguridad de que un alto cuerpo caracterizado por su sapiencia, ponderación y probidad, investigará hechos que impliquen la violación del voto público, de tal manera graves, que sea obligado despejar cualquier duda de legalidad.*”

El 4 de noviembre de 1977, en la cámara de senadores en la discusión en lo particular, el senador Ignacio Castillo Mena, también confirmó las bondades de la reforma en relación a la investigación de la Suprema Corte al voto público, manifestando que el artículo 97 Constitucional contenía descripción de funciones y facultades, entre ellas, la posibilidad de iniciar investigaciones cuando se estime que se han cometido violaciones al voto público, sin embargo, esa facultad había sido objeto de confusas interpretaciones, lo que ocasionó contradicciones. Por ello, puntualizó que el objeto de la reforma era evitar hacer nugatoria esa facultad, cuando a juicio de la SCJN se pudiera poner en duda la legalidad de todo el proceso electoral del Poder Legislativo o del Ejecutivo federales siempre la averiguación se practicará de oficio, aún y cuando no fuese un *órgano de anulación* sino que sólo esclarecería violaciones, circunstancia que haría saber a los órganos competentes, porque sus decisiones no implicaban el cuestionamiento de la investidura de los Poderes Legislativo o Ejecutivo.

Como puede apreciarse la reforma en análisis se estableció en el artículo 60 constitucional, un recurso de reclamación bajo el conocimiento de la Suprema Corte contra las resoluciones dictadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados al calificar la elección de los aspirantes a formar parte de la misma, donde el Máximo Tribunal determinaba si se constituían violaciones sustanciales en el desarrollo del procedimiento electoral o en la calificación misma, de tal manera que la discusión en el seno del constituyente de la facultad investigadora fue sólo en material electoral (violación del voto público).

Sin embargo, no fue materia de dicha reforma la violación de garantías individuales y *tampoco se dijo nada en relación a la derogación de los delitos federales como materia de investigación* ya que desaparece como materia u objeto de averiguación del alto Tribunal *“algún delito castigado por la Ley*

Federal”, con lo cual inició la etapa para disminuir las facultades de que estaba dotada la SCJN en ese precepto constitucional, en suma la reforma en estudio por un lado, derogó la facultad de la SCJN para investigar algún delito castigado por la Ley Federal y por otro, la facultad para investigar las violaciones al voto público pasó al párrafo tercero.

Así, quedó en el segundo párrafo la F.I misma que podía ejercerse cuando lo juzgara conveniente el más Alto Tribunal (**de oficio**) o bien, a excitativa del Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras de la Unión o el Gobernador de algún Estado (**petición de parte**) y se derogó como tal, la investigación de hechos relativos a algún delito federal. Y en el tercer párrafo se estableció la facultad para practicar **de oficio** la averiguación de violación al voto público, llevada a cabo en elecciones federales o locales, cuando a su juicio se pusiera en duda la legalidad de todo el proceso de elección de alguno de los Poderes de la Unión. De tal manera que el párrafo tercero del numeral 97 constitucional, se dividió en dos párrafos, quedando en el segundo las facultades de investigación en relación a la violación de garantías individuales y en el tercero en relación a violaciones al voto público.³⁵ Bajo esas condiciones, la F.I. quedó en los siguientes términos:

³⁵ Al respecto al no ser materia de este estudio se recomienda Suprema Corte de Justicia de la Nación, La Violación del Voto Público, 2ª ed. México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009 colección Figuras Procesales Constitucionales, n 4; Machorro Narvaéz, Paulino, “El artículo 97 y la democracia. Una discusión Histórica en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia” en La Suprema Corte de Justicia, La Revolución y el Constituyente de 1917 (1914-1917), México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2009; SALCIDO ROMERO, José Miguel “*Facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*” Quid Iuris, así como las tesis de rubros y datos de localización siguientes: VOTO PÚBLICO. CARECEN DE LEGITIMACION LOS PARTICULARES PARA PROVOCAR QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EFECTUE INVESTIGACIONES PREVISTAS POR EL ARTICULO 97, PARRAFO III, DE LA CONSTITUCION FEDERAL. de la Séptima Época, Instancia: Pleno, Tesis Aislada, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, 76 Primera Parte, página: 67; VOTO PUBLICO. FACULTAD DE LA SUPREMA CORTE PARA INVESTIGAR VIOLACIONES AL. Sexta Época, Instancia: Pleno, Tesis Aislada, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Primera Parte, L, página: 125; INVESTIGACION CONFORME AL ARTICULO 97, ULTIMO PARRAFO, DE LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA. CASO DE LEON. PROCEDENCIA DE LA INVESTIGACION. Quinta Época, Instancia: Pleno, Tesis Aislada, Informe 1946, página: 191; CASO DEL PARTIDO LIBERAL NUEVO LEONES, DEL PARTIDO LABORISTA REGIONMONTANO Y DEL PARTIDO CONSTITUCIONAL DEMOCRATICO DE NUEVO LEON. VIOLACION DEL VOTO PUBLICO QUE SE DICE COMETIDA DURANTE LAS ELECCIONES MUNICIPALES EN LA CIUDAD DE MONTERREY. Quinta Época Instancia: Pleno, Tesis Aislada, Informe 1946, página: 194; VIOLACION DEL VOTO EN LAS ELECCIONES DEL 7 DE JULIO DE 1946. Quinta Época, Instancia: Pleno Tesis Aislada, Informe 1946, página: 199 ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL. INTERPRETACION DE SU PARRAFO III. IMPROCEDENCIA DE LA INVESTIGACION DEL VOTO PÚBLICO. Quinta Época, Instancia: Pleno, Tesis Aislada Informe 1935, Página: 115; VOTO PÚBLICO, VIOLACIONES AL. ARTÍCULO 97, PÁRRAFO CUARTO, CONSTITUCIONAL. SU INTERPRETACIÓN. Séptima Época, Instancia: Pleno, Tesis Aislada, Apéndice 2000, Tesis: 113, Página: 294.

“Artículo 97 . . .

"Podrá también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito Supernumerarios, que auxilien las labores de los Tribunales o Juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la Administración de Justicia sea pronta y expedita; y nombrará alguno o algunos de sus miembros, o algún Juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las Cámaras de la Unión, o el Gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún Juez o Magistrado Federal; o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual.

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 poner 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 componentes."

IV.3 La Facultad de Investigación en el texto constitucional de 1987.

Por decreto del 10 agosto de 1987, publicado en el DOF, en principio se derogó del segundo párrafo del artículo 97 constitucional lo relativo a que *el Máximo Tribunal pudiera nombrar Magistrados de Circuito y jueces de Distrito supernumerarios para coadyuvar en los juzgados y tribunales donde hubiere recargo de negocios*, con lo cual otro de los postulados contenidos en la redacción original del artículo 97 constitucional de 1917 fue derogado, continuando con la tendencia a eliminar facultades a la SCJN. Por otro lado, se agregó el calificativo de grave a las violaciones de derechos públicos subjetivos, objeto de la investigación de la SCJN lo que se tradujo en una agravante a las violaciones de garantías individuales, -disminuyó el espectro de actuación- a partir de ello debía ser “grave” la violación, sin que exista justificación alguna en la exposición de motivos sobre ese tema; finalmente se incorporó la locución "podrá", lo que convirtió el procedimiento indagatorio en una facultad discrecional para la SCJN, a pesar de que existiera petición de parte legítima, lo que en lugar de darle fortaleza simplemente la debilitó.

En consecuencia en la reforma en estudio, por una parte, se agregó el vocablo ‘grave’ al texto del artículo 97, segundo párrafo, por otro, se eliminó como facultad del Alto Tribunal el hecho de poder nombrar juzgadores y

magistrados federales que apoyaran a órganos federales para abatir el rezago, ello, justificado en aras de una mejor administración de justicia, y finalmente dejó de ser un imperativo practicar la averiguación de violaciones graves, pues a la redacción del párrafo segundo se incorporó la locución “podrá” lo que convirtió tal facultad en discrecional. Ahora bien, las modificaciones realizadas en la reforma constitucional se justificaron en aras de que la SCJN se convirtiera en un TC, dedicado a interpretar en definitiva la norma de Normas y que los TCC conocieran de todos los problemas de legalidad, eliminando en definitiva el rezago de asuntos competencia del alto Tribunal.

Cierto, de la exposición de motivos de fecha 21 de abril de 1987 podemos advertir que, en aras de un verdadero Estado de Derecho, la SCJN debía asumir su papel de TC y se debía descargar en los TCC los asuntos que constituyeran problemas de legalidad; es decir, al eliminar el rezago de los asuntos competencia del Máximo Tribunal, éste podría ser un intérprete más eficaz de la CPEUM.³⁶ Las cámaras de origen y revisora no hicieron observación alguna a la iniciativa del Ejecutivo Federal y por lo consiguiente no se pronunciaron respecto a la inclusión del vocablo ‘grave’, en el texto del segundo párrafo del numeral 97 constitucional. Ergo la nueva facultad investigadora de la Corte en torno a la violación “grave” de garantías individuales quedó de la siguiente manera:

³⁶ La exposición de Motivos expresó lo siguiente: “La presente iniciativa propone que la Suprema Corte de Justicia se dedique fundamentalmente a la interpretación definitiva de la Constitución, como debe corresponder al más alto tribunal del país. Es la trascendencia política que deriva de la atribución de fijar en definitiva el alcance de los textos constitucionales, lo que debe orientar el criterio para determinar la esfera de competencia del Máximo Tribunal, pues la observancia y respeto a la Constitución atañe al interés superior de la nación. La custodia de la supremacía de la Norma Fundamental y de su estricto cumplimiento es función que sirve para limitar la actuación de los Poderes activos y mantener la estabilidad del régimen político del país, por lo que fundamentalmente debe corresponder a la Suprema Corte de Justicia. La presente iniciativa propone que los tribunales colegiados de circuito conozcan de todos los problemas de legalidad, sin distingo de cuantía, penalidad o características especiales de las cuestiones judiciales involucradas, pues ello no varía la esencia de los problemas jurídicos planteados, ya que los órganos del Poder Judicial pronuncian sus sentencias respecto a las cuestiones jurídicas que las partes someten a su jurisdicción, y no respecto del interés económico del negocio, duración de la pena o características especiales en otras ramas. El sistema propuesto en esta iniciativa elimina, en definitiva, el problema del rezago de asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia, pues el cumplimiento de las normas constitucionales se presenta normalmente en forma espontánea, por lo que sólo conocerá de aquellos casos de excepción en que se cuestiona la violación de un precepto constitucional o se requiere fijar su interpretación definitiva. Se reforma el segundo párrafo del propio precepto, (del artículo 97) para hacerlo congruente con las nuevas facultades de que gozará el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, de conformidad a la reforma propuesta para el artículo 94...”

“Artículo 97 . . .

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 a 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”

IV.4 La Facultad de Investigación en el texto constitucional de 1994.

Con motivo de la reforma de diciembre de 1994, publicada en el DOF el 31 de diciembre del mismo año, otra vez varió lo relativo a las facultades investigadoras de violación grave de garantías individuales por parte de la SCJN, ya que se eliminó de la competencia del alto Tribunal la investigación de las conductas de los juzgadores federales, establecida en la última parte del segundo párrafo del artículo 97 constitucional, pues al crearse el CJF se trasladó las atribuciones de carácter administrativo, de esa forma se encargaría de vigilar los principios de carrera judicial. Así, las atribuciones de dicho órgano serían nombramientos, adscripciones, promociones y remoción de jueces y magistrados, por ende, la conducta de éstos estaría a su cargo, lo que se consideró, reportaría beneficios a la impartición de justicia federal.

Jorge Carpizo señala que dicha supresión fue acertada en virtud que la Corte antes de dicha reforma, podía imponer correcciones disciplinarias a los magistrados y jueces en caso de faltas graves en el ejercicio de sus funciones y suspenderlos para poder consignarlos en caso de que estuvieran relacionados con algún delito; sin embargo, “...un Tribunal Constitucional generalmente no es cabeza del poder o poderes judiciales, federales o locales, que resuelven las controversias y controlan la legalidad de las sentencias, y menos si existen órganos ad hoc para todo lo relativo a la carrera judicial, tal y como los consejos de la magistratura o judicatura, que afortunadamente se crearon en esta acertada reforma constitucional”.³⁷

³⁷ Carpizo, Jorge. op, cit, Nota 6, p, 172 y 173

Por otra parte, una vez más, la finalidad de dicha reforma fue la de consolidar un verdadero Estado de Derecho, donde se dijo que la autonomía y capacidad de interpretación del alto Tribunal eran esenciales para el adecuado funcionamiento del régimen democrático y de todo el sistema de justicia.³⁸

En efecto, ya no era facultad exclusiva del Máximo Tribunal del país, averiguar las conductas de juzgadores y magistrados federales, sino que a partir de éstas reformas ahora lo tenía que solicitar al CJF, suprimiendo al igual que en 1988, un control inmerso que había prevalecido desde 1917, con lo cual se demuestra que durante la evolución constitucional del artículo 97 constitucional, en específico del segundo párrafo, siempre existió la intención de eliminar de facultades a la SCJN, lo cual denota al parecer que no se entendió su teleología por otro lado, durante su vigencia se le fueron suprimiendo finalidades, además se le convirtió en una facultad discrecional y por último, se complicó aún más su alcance al incorporarle el calificativo de “grave” a las violaciones, sin que en las exposiciones de motivos respectivas se explicara lo conducente a tales transformaciones.

Ahora bien, es importante señalar que el texto originalmente propuesto por el Ejecutivo Federal respecto al precepto 97, en lo que aquí interesa decía:

“Artículo 97.- ...

El Consejo de la Judicatura Federal 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; para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.”

³⁸ De la exposición de motivos de la reforma de 1994, se advierte lo siguiente: “...una Suprema Corte de Justicia Libre, autónoma fortalecida y de excelencia, es esencial para la cabal vigencia de la Constitución y el Estado de Derecho que ella consagra. La fortaleza, autonomía y capacidad de interpretación de la Suprema Corte de Justicia son esenciales para el adecuado funcionamiento del régimen democrático y de todo el sistema de justicia. La Suprema Corte ha sabido ganarse el respeto de la sociedad mexicana por su desempeño ético y profesional. Adicionalmente a los cambios propuestos en lo concerniente a las competencias judiciales de la Suprema Corte de Justicia, la iniciativa propone que sus atribuciones administrativas sean asignadas a un órgano de nueva creación. Este órgano se integraría por personas designadas por los tres Poderes de la Unión, quienes ejercerían sus funciones por un tiempo limitado y serían sustituidos mediante un sistema de escalonamiento. Con la liberación de las cargas de trabajo administrativo, el Pleno de la Suprema Corte contara en adelante con mayor tiempo para el desahogo de sus funciones jurisdiccionales.

Como se aprecia, el texto propuesto, derogaba la investigación de la violación grave de garantías individuales por parte de la SCJN así como el tercer párrafo que contenía las violaciones al voto público, subsistiendo únicamente la averiguación por parte del CJF respecto a las conductas de los juzgadores federales.

Sin embargo, mediante dictamen de 16 de diciembre de 1994 la Cámara de origen, señaló que la Corte debía conservar la facultad de investigar la existencia de hechos constitutivos de violaciones graves a las garantías individuales, en virtud que ello era una materia propia del alto Tribunal, ya que la preservación y la reparación de las garantías individuales conculcados pertenecía a la idea del control de la constitucionalidad. Tampoco prosperó derogar el párrafo tercero del artículo 97 de la CPEUM relativo a la facultad de la SCJN para practicar oficiosamente la averiguación sobre hechos constitutivos de violación al voto público.

Por otro lado, se sugirió la adición a la última parte del segundo párrafo del Artículo 97, para que la SCJN pudiera solicitar al CJF, la averiguación de la conducta de algún juez o magistrado federal.³⁹ Por su parte la cámara revisora,

³⁹ Del dictamen se observa lo siguiente: "En el Artículo 97, la iniciativa introduce las facultades que tendrá en materia de nombramiento y adscripción de magistrados y jueces federales, de investigación de la conducta de éstos, de la figura de la carrera de los miembros de la judicatura, del mayor plazo para el ejercicio del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y propone, notablemente, la derogación de su tercer párrafo. Respecto del primer enunciado, vale consignar en este dictamen algunas propuestas que tuvieron consenso para modificar ciertos conceptos e introducir otros contenidos, que a juicio de quienes dictaminan, son importantes, por su trascendencia en la organización y en el funcionamiento de los diferentes órganos que conforman un poder constitucional. En el segundo párrafo, la iniciativa transfiere las facultades de averiguación sobre la conducta de los jueces y magistrados federales, que en el texto vigente tiene la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hacia el Consejo de la Judicatura Federal. Esta reforma es procedente, por cuanto a que la facultad disciplinaria del personal de la judicatura corresponderá al consejo, pero estamos fundamentando que la Suprema Corte conserve la facultad de investigar la existencia de hechos constitutivos de violaciones graves a las garantías individuales, porque esto es una materia que mejor se inscribe en la naturaleza propia que se reserva al máximo órgano del Poder Judicial de la Federación, toda vez que la preservación y la reparación de las garantías individuales conculcados, pertenece a la idea del control de la constitucionalidad. Por ello se sustituye al Consejo de la Judicatura por la Suprema Corte de Justicia y se adiciona una última parte al segundo párrafo del Artículo 97, para anotar lo respectivo, diciendo: "También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal". Encontramos muy importante aclarar el orden vigente de los párrafos que componen al Artículo 97 Constitucional, porque el encabezado del Decreto y reformas que está a nuestro conocimiento y estudio, propone en su Artículo Único que se derogue el párrafo tercero, que en algunas ediciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es el que contiene la trascendente facultad de la Suprema Corte de practicar oficiosamente la averiguación sobre hechos constitutivos de violación al voto público y, en otras, aparece como párrafo cuarto. Nos queda claro a las comisiones dictaminadoras, que la intención del Ejecutivo es suprimir el párrafo que innecesariamente repite las facultades para averiguar la conducta de los jueces y magistrados como se había comentado. Por esta insoslayable razón, en el dictamen se reproduce correctamente el orden de los ahora diez párrafos comprensivos de todo el Artículo 97 constitucional, para quedar de la siguiente forma:

no emitió ningún argumento para desvirtuar o apoyar esto, sino que se ocupó de otros temas como: el sistema para el nombramiento de ministros, su número de integrantes, su competencia; también se ocuparon del CJF; de las reformas al Ministerio Público; de las Controversias Constitucionales y acciones de inconstitucionalidad; del sistema nacional de seguridad pública, etc, pero no de la facultad investigadora de la SCJN. No pasa inadvertido que ambas cámaras en su respectiva discusión determinaron que la reforma relativa al PJF y en especial a la SCJN era donde radicaba la importancia central de la reforma, donde existían aspectos todos ellos encaminados a consolidarlo como un TC.

Por ende, el artículo 97, párrafo segundo, se aprobó de la siguiente forma:

“Artículo 97.-...

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 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.”

V. Conclusiones respecto al ejercicio de la Facultad de Investigación a cargo de la SCJN en el periodo de 1917 a 1994.

Como hemos expuesto a lo largo de este capítulo existió una clara predisposición a eliminar el ámbito de actuación de la SCJN en el contexto de la F.I. es decir, que la referida facultad ya no la ejerciera la Corte, en virtud que a través de las reformas al artículo 97 constitucional, se fueron suprimiendo atribuciones de investigación, pues en 1977 se derogó lo relativo a averiguar algún delito castigado por la Ley Federal, en 1987 se excluyó la posibilidad de

“Artículo 97.- ... 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 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.”

nombrar Magistrados de Circuito y jueces de Distrito supernumerarios, habida cuenta de agregar el calificativo de “grave” a las violaciones de derechos públicos subjetivos e incorporar la locución "podrá", lo que dificultó su ejercicio y en 1994 se vedó la posibilidad de averiguar las conductas de los juzgadores federales, lo que denota la tendencia a excluir del ámbito de actuación del Máximo tribunal atribuciones ajenas a su propia naturaleza de T.C.

Como apoyo a los anteriores asertos, mostraremos enseguida un cuadro comparativo, respecto a la transformación que la F.I tuvo durante su vigencia desde su texto original en el tercer párrafo de la Constitución de 1917 hasta la modificación de 1994.

TEXTO ORIGINAL DE 1917	TEXTO DESPUÉS DE LA REFORMA DE 1977	TEXTO DESPUÉS DE LA REFORMA DE 1987	TEXTO DESPUÉS DE LA REFORMA DE 1994
<p>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, <u>únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal o algún hecho o hechos que</u></p>	<p>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, <u>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</u></p>	<p>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 a 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, <u>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</u></p>	<p>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, <u>únicamente para que averigüe algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual.</u> También podrá solicitar al Consejo de la Judicatura Federal, que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal</p>

<u>constituyan la violación de una garantía individual o la violación del voto público o algún delito castigado por la Ley Federal</u>			
--	--	--	--

De igual forma, revelamos como fueron eliminándose los mandatos que originalmente estaban insertos en el [tercer] párrafo del artículo 97 constitucional con el fin de hacer patente cómo la tendencia fue eliminar la F.I a cargo de la SCJN.

NORMA CONSTITUCIONAL	LEGITIMACIÓN	FACULTADES
1917	<p>A petición de parte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Titular del Poder Ejecutivo Federal, - Alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o - El Gobernador de alguna entidad federativa. <p>De oficio:</p> <p>Quando la SCJN lo estimare conveniente</p>	<p>1) Nombrar magistrados de circuito y jueces de distrito supernumerarios, con el fin de auxiliar en las labores de los tribunales federales donde existiere rezago;</p> <p>2) Averiguar la conducta de un juzgador federal;</p> <p>3) Averiguar hechos que constituyeran violaciones de garantías individuales;</p> <p>4) Averiguar hechos que constituyeran violaciones del voto público o</p> <p>5) algún delito castigado por la Ley Federal.</p>
1977	<p>A petición de parte:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Titular del Poder Ejecutivo Federal, - Alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o - El Gobernador de alguna entidad federativa. <p>De oficio:</p> <p>Quando la SCJN lo estimare conveniente</p>	<p>1) Nombrar magistrados de circuito y jueces de distrito supernumerarios, con el fin de auxiliar en las labores de los tribunales federales donde existiere rezago;</p> <p>2) Averiguar la conducta de un juzgador federal;</p> <p>3) Averiguar hechos que constituyeran violaciones de garantías individuales;</p> <p>4) Averiguar hechos que constituyeran violaciones del voto público o (se establece en el tercer párrafo)</p>
1987	<p>De oficio:</p> <p>Quando la SCJN lo estimare conveniente</p> <p>Discrecionalmente a pesar de solicitud de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Titular del Poder Ejecutivo Federal, - Alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o - El Gobernador de alguna entidad 	<p>1) Averiguar la conducta de un juzgador federal;</p> <p>2) Averiguar hechos que constituyeran violaciones graves de garantías individuales; y</p> <p>3) Averiguar hechos que constituyeran violaciones del voto público o (se reitera en el tercer párrafo)</p> <p>se incorporó la locución "podrá" = (discrecional)</p>

	federativa.	
1994	<p>De oficio:</p> <p>Cuando la SCJN lo estimare conveniente</p> <p>Discrecionalmente a pesar de solicitud de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Titular del Poder Ejecutivo Federal, - Alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o - El Gobernador de alguna entidad federativa. - Jefe de Gobierno del Distrito Federal (a partir de la reclamación 291/2003-relacionado con el caso paraje San Juan) 	<p>1) Averiguar hechos que constituyeran violaciones de garantías individuales; y</p> <p>2) Averiguar hechos que constituyeran violaciones del voto público o (continúa hasta el 13 de noviembre de 2007, que se deroga el tercer párrafo)</p>

CAPÍTULO SEGUNDO LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

I. Introducción.

En este capítulo analizaremos la F.I que estuvo a cargo de nuestro Máximo Tribunal. Es imprescindible y así lo explicaremos cómo se concibió por el máximo tribunal el término “violación grave” de garantías individuales, pues constituye el enunciado rector sobre el que giró toda la concepción respecto a tan alta atribución constitucional.

Mostraremos cómo fue evolucionando tal concepto, lo que se logró a través de la praxis de tal encomienda, en vista que los documentos legislativos nada dicen sobre el particular. Cabe señalar que el fundamento para que el Pleno de la SCJN ejerciera la referida facultad se establecía originalmente en el segundo párrafo del artículo 97 de la CPEUM así como en el numeral 11, fracción XVIII de la LOPJF.⁴⁰

Posteriormente haremos referencia al concepto, naturaleza jurídica, objeto y finalidad de la F.I, de igual manera, se expondrán las partes que estaban legitimadas para excitar al Pleno de la SCJN a iniciar la mencionada averiguación, las consecuencias que en su momento conllevaba dicha atribución constitucional así como el marco legal en que fundaba y motivaba su actuar. Para explicar estos tópicos nos apoyaremos en los criterios que nuestro Máximo Tribunal manejó respecto al contenido del párrafo segundo del artículo 97 de la Carta Magna.

⁴⁰ Artículo 97.-...

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 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.

ARTICULO 11. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia... tendrá las siguientes atribuciones:

Por otro lado, abordaremos el problema de la falta de reglamentación que tuvo la F.I a cargo de la SCJN, lo que se tradujo evidentemente en problemas al momento de su ejercicio, así como lo relativo al Acuerdo 16/2007 (A16), que emitió el Pleno del Alto Tribunal con el fin de dar certeza jurídica a las averiguaciones que practicaba, sobre este tópico se emite nuestro punto de vista al respecto. Por último, revelaremos opiniones de aquellos que solicitaron suprimir de las atribuciones de la Suprema Corte la referida facultad.

II. Concepto de violación grave de Garantías Individuales.

En un primer momento la SCJN consideró que las violaciones graves de garantías individuales eran hechos generalizados consecuentes a un "estado de cosas", acaecidos en una entidad o región determinados y su averiguación tenía lugar cuando sucedían acontecimientos que debiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades constituidas con estricto apego al principio de legalidad, no se lograban controlar por la actitud de la propia autoridad. Así, se decía que la grave violación de garantías individuales se actualizaba cuando la sociedad se encontraba en inseguridad material, social, política o jurídica, a consecuencia de que: a) Las propias autoridades que debían proteger a la población que gobiernan producían los actos violentos b) Que frente a un desorden generalizado las autoridades fuesen omisas, negligentes o impotentes para encauzar las relaciones pacíficas de la comunidad o bien indiferentes en obtener el respeto a las garantías individuales. Lo anterior, se plasmaba en el criterio de rubro: **"GARANTÍAS INDIVIDUALES. CONCEPTO DE VIOLACIÓN GRAVE DE ELLAS PARA LOS EFECTOS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL."**⁴¹

La Corte sostuvo que las violaciones deberían ser generalizadas, es decir, violaciones graves, pues éstas no eran instantáneas sino un estado de cosas en un lugar, en una entidad o en una región. Además dichas violaciones

XVIII. Ejercer las facultades previstas en los párrafos segundo y tercero del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

⁴¹ Tesis: 97, Apéndice 2000, Novena Época, p. 271

se producían por acontecimientos que debiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades constituidas, éstas no lo lograban controlar. De esa forma, el desorden en una comunidad podía actualizarse a) porque 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 una pacificación disciplinada aunque sea violatoria de los derechos de las personas y de las instituciones que éstas crean; o b) porque frente a un desorden generalizado las autoridades son omisas, negligentes o impotentes para encauzar las relaciones pacíficas de la comunidad o son totalmente indiferentes en obtener el respeto a las garantías individuales. En ese orden de ideas, si la sociedad se encontraba en inseguridad material, social, política o jurídica, se daba una grave violación de garantías individuales.

Por ello, el procedimiento de investigación no podía concluir en una simple información, a manera de constancia de hechos, sino iniciar medidas para que cese la violencia y la alarma, con el fin de retomar el respeto a las garantías individuales.⁴² En otras palabras, el término “generalizado” se entendía en relación con el **número de personas** que resultaban afectadas

⁴² Sirve de apoyo el razonamiento, que en concordancia con la tesis antes citada, fue hecho por la Suprema Corte en el punto III del considerando segundo de la resolución relativa al expediente 3/96, emitida con motivo de la solicitud del Presidente de la República para que se ejerciera la facultad prevista en el segundo párrafo del artículo 97 Constitucional, cuyas partes pertinentes se transcriben a continuación: “La Suprema Corte sólo puede intervenir en el caso en que las violaciones sean generalizadas. Es decir, que se trate de violaciones graves. Las violaciones generalizadas no son instantáneas, es decir, que ocurran y se consuman totalmente. Son referencias a un estado de cosas en un lugar, en una entidad o en una región. Proceden si hay un estado de alarma que se prolonga en el tiempo y produce violaciones a los derechos esenciales de los individuos. Es lícito concluir que las violaciones graves a las garantías individuales -que según nuestra Constitución Política merecen especial análisis y consideración-, sólo pueden suceder en un lugar determinado, cuando en éste ocurran acontecimientos que debiendo ser afrontados y resueltos por las autoridades constituidas, éstas no se logran controlar, dentro de un plazo apropiado, por causas que merecen a su vez especial reflexión. El desorden alarmante en una comunidad puede suceder por una de estas dos razones, que en puridad podrían igualmente en cualquier forma coincidir, a) porque 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 una pacificación disciplinada aunque sea violatoria de los derechos de las personas y de las instituciones que éstas crean; b) porque frente a un desorden generalizado las autoridades son omisas, negligentes o impotentes para encauzar las relaciones pacíficas de la comunidad o son totalmente indiferentes en obtener el respeto a las garantías individuales. Si por cualquiera de las dos razones enunciadas, la sociedad no se encuentra en seguridad material, social, política o jurídica, el primer resultado que se observa es una grave violación de garantías individuales, que es precisamente la ratio legis del segundo párrafo del artículo 97 de nuestra Constitución Política, el cual obviamente propone poner en marcha un procedimiento legal especial, que no puede concluir en una simple información, a manera de “parte” o de constancia de hechos, sino que se propone iniciar mediante las reflexiones que expone una serie de medidas -por cierto ajenas totalmente a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación- para que cese la violencia y la alarma, y mediante tal procedimiento extraordinario se propicie el regreso al respeto a las garantías individuales, uno de los principales propósitos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

por la violación grave a sus garantías individuales. V. gr si las autoridades públicas, elegidas o designadas para servir y defender a la sociedad, asumían ante la colectividad conductas faltas de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que vedara la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurría en violación grave a las garantías individuales, por incorporar la cultura del engaño. Al respecto, se emitió el siguiente criterio: **“GARANTÍAS INDIVIDUALES (DERECHO A LA INFORMACIÓN). VIOLACIÓN GRAVE PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL. LA CONFIGURA EL INTENTO DE LOGRAR LA IMPUNIDAD DE LAS AUTORIDADES QUE ACTÚAN DENTRO DE UNA CULTURA DEL ENGAÑO, DE LA MAQUINACIÓN Y DEL OCULTAMIENTO, POR INFRINGIR EL ARTÍCULO 6o. TAMBIÉN CONSTITUCIONAL”**.⁴³

En efecto, el Pleno del Máximo Tribunal consideró que las autoridades que engañan, ocultan y manipulan, en clara contravención al artículo 6 constitucional en la parte relativa a que el derecho a la información será garantizada por el Estado, debía considerarse como una violación grave, toda vez, que dicha garantía denominada ‘derecho a la información’ debía vincularse con el respeto a la verdad; luego, si las autoridades atentaban contra dicha garantía entregando a la comunidad información que impedía conocer la verdad y evitar participar en la formación de la voluntad popular, se traducía en violación grave a las garantías individuales.

Jorge Carpizo estaba de acuerdo con ese criterio porque era grave que la información, la investigación o ambas, se manipularan y trataran de proteger a quienes habían violado garantías individuales, fomentándose así la impunidad en casos de gravedad excepcional que resulten alarmantes para la sociedad. Añadió que generalmente las violaciones eran de carácter colectivo y alteraban

⁴³ Tesis: 98, Apéndice 2000, Novena Época, p. 272

la paz social. Claro que -sostenía- ocultar la verdad, engañar o proteger a los violadores de garantías individuales era gravísimo.⁴⁴

Sin embargo, el concepto referido evolucionó. Ello se explica con magistral elegancia por el maestro Genaro David Góngora Pimentel en su obra La facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al señalar: *“En un primer momento, los criterios orientadores fueron en el sentido de que la gravedad tenía como nota característica que se produjera una afectación masiva, aunque posteriormente se atendió más bien a los autores, a la intención y a las consecuencias que esos actos pueden alcanzar”*⁴⁵

En efecto, en un segundo momento, se modificó la concepción en torno a lo que debía considerarse como una violación grave de garantías individuales. Si bien en el caso “Aguas Blancas” se midió el calificativo de gravedad por la circunstancia de que el sujeto pasivo de la violación fue un conglomerado social que sufrió violación al derecho a la información, después en el caso de Lydia Cacho, se consideró que la gravedad de la violación se hizo consistir en los acuerdos entre órganos de gobierno, mediante los cuales comprometen el ejercicio de sus facultades jurídicas para afectar a particulares.

Bajo esa nueva perspectiva se sostuvo que dichas violaciones podían acontecer, cuando un conjunto de autoridades de dos o más Poderes de la Federación o de los Estados llevaran a cabo un concierto deliberado para afectar **los derechos de alguna persona**, desconociendo el sistema de distribución de competencias establecido en la CPEUM, afectando el sistema federal mexicano o el principio de división de poderes. Al respecto se emitió el criterio de rubro: **“VIOLACIONES GRAVES DE GARANTÍAS INDIVIDUALES EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SE PUEDEN ACTUALIZAR CUANDO SE ACREDITA EL CONCIERTO DE AUTORIDADES DE DIVERSOS PODERES FEDERALES O**

⁴⁴ Carpizo, Jorge. op, cit, Nota 9, p, 180

LOCALES ENCAMINADO A VULNERAR DERECHOS FUNDAMENTALES DE UNA O MÁS PERSONAS”.⁴⁶

En un tercer momento, la Corte al decidir que resultaba procedente ejercer la facultad de investigación 1/2007, dijo que **los criterios antes referidos habían dejado de ser útiles**, pues no debía limitarse a investigar hechos y a descubrir responsables, sino a definir y dar contenido a derechos humanos, a fin de coadyuvar con las restantes instituciones encargadas de la tutela de tales derechos, por lo tanto, **la gravedad de la violación debía tenerse como presupuesto** de la procedencia de la investigación, pues ello permitiría medir la trascendencia social de la violación, sea que recaiga sobre una o varias personas, cuando afecte la forma de vida de una comunidad.

Se consideró que ello permitía que la Corte valorara y determinara la gravedad de la violación al ejercer la facultad, establecer criterios y líneas de interpretación sobre temas fundamentales en el ámbito de los derechos humanos, así como establecer directrices a las autoridades respecto de la forma de actuar para respetar esos derechos, con base en las investigaciones que previamente pudieran haber efectuado las autoridades correspondientes; lo que no podría lograrse de seguir exigiendo condiciones tan rígidas, como la existencia de un desorden generalizado, como presupuesto para el ejercicio de la facultad. La tesis que sostenía tal criterio dice: **“FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LA SUPUESTA GRAVEDAD DE LA VIOLACIÓN DEBE TENERSE COMO PRESUPUESTO PARA SU PROCEDENCIA”**.⁴⁷.

II.1 Última conceptualización de violación grave.

En un cuarto momento, al resolver en definitiva la F.I 1/2007, la violación de garantías debía tenerse como grave cuando aquella impactaba de forma

⁴⁵ Góngora Pimentel Genaro David y Soberanes Díez José María, *La Facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, Porrúa, 2010, p. 9

⁴⁶ Tesis: P. XXXVI/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, Abril de 2008, p. 7

⁴⁷ Tesis: P. XLVII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVI, Diciembre de 2007, p. 18

trascendente en la forma de vida de una comunidad, independiente de que la violación se cometiera contra una persona o una colectividad, sin embargo, a tal razonamiento debía precisarse el alcance de la locución “violación grave de garantías”.

De esa forma, se dijo, los mandatos de optimización en tanto que son normas que ordenan que algo debe ser realizado en la mayor medida dentro de las posibilidades jurídicas y fácticas existentes y considerando que el Estado estaba obligado a asegurar un mínimo vital a los individuos a efecto de que éstos no quedaran reducidos a su valor intrínseco de ser humano, implicaba la posibilidad de seleccionar lo jurídicamente permitido para actuar dentro de esas libertades de manera digna. También que las garantías constituyen límites al actuar de las autoridades frente a los gobernados y que éstas, con su proceder ordinario, deben crear y mantener las condiciones que permitan el desarrollo de las potencialidades de los seres humanos con la finalidad de alcanzar el ideal de la sociedad buscado por la Ley Fundamental. Se agregó que para salvaguardar el derecho al “mínimo vital” era necesario que el Estado protegiera la esfera más íntima de identidad y privacidad de los individuos, garantizar su vida y seguridad física para llevar una vida donde se permitiera desarrollar sus potencialidades.

Así, se estableció que una violación grave de garantías **se actualizaba** frente una situación deficitaria más o menos prolongada del goce de los derechos fundamentales que impedían asegurar el derecho al “mínimo vital”, las autoridades, por desinterés o falta de diligencia, omiten llevar a cabo las acciones necesarias para solventar tal situación o bien de manera deliberada e ilegítima, violen los derechos fundamentales de los gobernados alterando la vida de la comunidad. En otras palabras, existía ese tipo de violación **cuando la conducta de las autoridades (por acción u omisión) no evitaban una situación deficitaria en el goce de garantías que impedían gozar del**

derecho al “mínimo vital” o en violar deliberada e ilegítimamente garantías de una persona o de una colectividad.

Aquí es oportuno destacar que los diversos estudios que existen sobre el presente tema, básicamente se construyen en las citas doctrinales y tesis de la SCJN hasta el caso de “Aguas Blancas”, donde se emprendió un importante ejercicio interpretativo por parte del alto Tribunal para desentrañar y explicar el alcance de la facultad de investigación. Empero, como se ha puesto de manifiesto el concepto evolucionó. Otros más, se refieren indistintamente tanto a la violación grave de garantías individuales como a la violación del voto público, que si bien tienen elementos comunes, no menos cierto es que sí trascienden en el entendimiento que se haga de ellas, habida cuenta que respecto a las investigaciones respecto al voto público fue derogada desde 2007.

III. Concepto de la facultad de investigación.

El maestro Sánchez Bringas considera que las investigaciones que realizaba la SCJN eran facultades administrativas, ya que de acuerdo al artículo 97 constitucional, párrafos segundo y tercero, indagaba la conducta de jueces y magistrados federales y violaciones graves de garantías individuales, asimismo podía de oficio averiguar violaciones al voto público.⁴⁸

Para Genaro David Góngora Pimentel era un procedimiento por el cual se otorgaba competencia a la SCJN para que de oficio o bien a solicitud de parte legitimada nombrare a algún o algunos ministros, algún juez de Distrito o Magistrado de Circuito, o designar a uno o más comisionados especiales para que averiguaran algún hecho o hechos que constituyeran grave violación de garantías.

Jorge Carpizo señala que la facultad de investigación que tenía la SCJN: *“...es una de las garantías constitucionales que integran el contenido de la*

justicia constitucional mexicana, de carácter judicial porque la realiza la Suprema Corte, no implica naturaleza jurisdiccional porque solo es una función investigatoria en la cual la Suprema Corte no tiene ninguna atribución de decisión. El expediente que forma es de documentación y no es una sentencia. La Suprema Corte de Justicia en ésta situación es un órgano de instrucción y no, como hemos dicho, de decisión o ejecución, por tanto es un procedimiento y no un proceso lo que la Corte efectúa al realizar esta función”⁴⁹ además señalaba que las violaciones debían ser consumadas, ya que en caso contrario procedía el juicio de amparo, el cual tiene diverso sentido, aunque ambos son instrumentos protectores de los derechos humanos y además la averiguación tenían que practicarse cuando la violación produzca un clamor y escándalo nacional.

Para el maestro Lucio Cabrera Acevedo esta atribución se mantenía *“...como una reserva por si llega el caso de una emergencia en el país, de un verdadero colapso nacional en que sea de gran importancia la utilización de esta facultad investigatoria de la Corte...”⁵⁰*

IV. Naturaleza jurídica.

Respecto a la naturaleza jurídica de la F.I la doctrina y los criterios del Máximo Tribunal le subrayaron elementos muy importantes, por lo que conviene exponer tales elementos.

El maestro Antonio Carrillo Flores considera que la naturaleza jurídica de la SCJN en relación a la investigación que estaba inserta en el artículo 97 constitucional: *“...no es de carácter jurisdiccional en sentido estricto, sino gubernativa de orden superior, y que por el desarrollo del país, esta atribución debe llegar a ser un instrumento muy importante para vigorizar la vigencia de*

⁴⁸ Sánchez Bringas, Enrique. *Derecho Constitucional*. 4ª ed. Porrúa, México, 1999, p. 512.

⁴⁹ Carpizo, Jorge. op, cit, Nota 9. p. 207

⁵⁰ idem.

*las normas que garantizan el respeto a las libertades y derechos fundamentales del individuo”*⁵¹

Se consideró que la SCJN no debía resolver asuntos políticos. Resulta ilustrativo el pensamiento del preclaro jurista Don Emilio Rabasa que sobre el particular sostenía: *“El poder judicial no debe ni puede nunca resolver sobre negocios de la política, es decir, sobre los medios, que el Ejecutivo o el Legislativo adopten para la marcha y las actividades del país. La elección de tales medios es propia de aquellos poderes; su elección y su empleo constituyen la política de un gobierno, y la injerencia del Judicial en tales asuntos sería una intrusión invasora e intolerable.”*⁵²

En la opinión de Héctor Fix Zamudio la F.I, resultaba extraño a las funciones de un órgano judicial, que por su naturaleza no podía actuar sino a petición externa, inclusive en cuestiones que no constituían propiamente ejercicio de una actividad jurisdiccional en sentido estricto, pues el procedimiento que llevaba a cabo era respecto a violaciones de carácter constitucional y de mera legalidad, pero cuyo esclarecimiento en materia penal le correspondía al Ministerio Público.

Allier Campuzano considera que el párrafo segundo del artículo 97 Constitucional se traduce en un control extraordinario de constitucionalidad formalmente judicial porque lo realiza la SCJN pero materialmente no jurisdiccional, ya que precisamente es una función investigadora en la cual el alto Tribunal no tiene atribución de decisión o ejecución y que sólo ejerce en situaciones de peligro o de emergencia graves.⁵³

Por su parte, la SCJN originalmente señaló que la averiguación de hechos que podían constituir grave violación de garantías individuales, no era una

⁵¹ Citado por Carpizo... op. cit. Nota 9, p. 205

⁵² Rabasa, Emilio. *El Artículo 14 y El Juicio Constitucional*. 6ª ed. Porrúa, México 1993, p. 198

competencia jurisdiccional, por ende, no conocía de una acción procesal, tampoco sustanciaba un procedimiento jurisdiccional, motivo por el cual no podía concluir dictando una sentencia que pusiera fin a un litigio. De igual manera asentó que no procuraba ante otro tribunal la debida impartición de justicia y menos realizaba una averiguación previa, pues ello era materia de una indagatoria ministerial, por ende su misión era: averiguar un hecho o hechos y si tales hechos constituían violación grave de alguna garantía constitucional, empero, su actuación se limitaba a buscar la verdad hasta descubrirla ante la falta de reglamentación, sin sujetarse a un procedimiento judicial. Al respecto se cita el criterio: **“GARANTÍAS INDIVIDUALES. MARCO LEGAL DE LA INTERVENCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN LA AVERIGUACIÓN DE LA GRAVE VIOLACIÓN DE AQUELLAS.”**⁵⁴

Los elementos sustanciales de dicha tesis fueron:

1.- La investigación del Máximo Tribunal no era una averiguación como se realiza en materia penal por el ministerio público, en primer lugar para evitar duplicidad en las funciones ya que no tenía facultades ministeriales ni persecutorias de delitos y en segundo lugar, porque la función de Tribunal Constitucional no lo permitía; 2.- A través de la averiguación que realizaba la SCJN no se instruía un procedimiento jurisdiccional, por ende, no dictaba una sentencia condenatoria o absolutoria al concluir dicha averiguación, en consecuencia no tenía fuerza decisoria dicha facultad investigadora; 3.- El objeto de averiguar hechos que constituían violación grave a las garantías individuales sólo tenía como objetivo llegar a la verdad real y comunicárselo en su caso, a los órganos competentes quienes eran los encargados de tomar las medidas al respecto.

Posteriormente, se emitieron dos criterios que para efectos del presente apartado se enuncian por su importancia: **“FACULTAD DE INVESTIGACIÓN**

⁵³ Allier Campuzano, Jaime, *Facultad Investigadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Respecto de Violaciones Graves a Garantías Individuales*. Porrúa. México, 2005, p. 18.

⁵⁴ Tesis:101, Apéndice 2000, Novena Época, p. 274

PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. EN SU EJERCICIO LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN NO ACTÚA CON EL OBJETO DE RECABAR ELEMENTOS DE UN DELITO NI, MENOS AÚN, INVESTIDA DE LAS POTESTADES PROPIAS DEL MINISTERIO PÚBLICO”; y, “FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LA COMISIÓN INTEGRADA CON MOTIVO DEL EJERCICIO DE AQUÉLLA CARECE DE ATRIBUCIONES PARA SOLICITAR LA INTERVENCIÓN DE COMUNICACIONES PRIVADAS”.

De las dos tesis en esencia se establecía: **1.-** La SCJN al realizar las investigaciones conducentes carece de atribuciones para indagar sobre hechos que puedan constituir delitos federales y menos aún, para ejercer las facultades que constitucional o legalmente se han otorgado al ministerio público; **2.-** La averiguación de hechos que pudiera constituir una grave violación de garantías individuales constituye un medio formalmente judicial y materialmente administrativo de control constitucional; **3.-** Su naturaleza es ajena a cualquier investigación de carácter penal; **4.-** Sólo se busca inquirir la verdad hasta descubrirla, sin sujetarse a un procedimiento judicial; **5.-** De modo alguno se procura la debida impartición de justicia ante otro tribunal y tampoco se realiza una averiguación previa desde una perspectiva penal.

En el caso Atenco, se llevó a cabo una **nueva idea de la naturaleza** de la F.I. Se consideró que era una **facultad ordinaria** que debía ser ejercida por la Corte sin tomar en cuenta su excepcionalidad derivada de su naturaleza no jurisdiccional o por la poca periodicidad con la que se había ejercido, sino por la gravedad de los hechos que motivaban su intervención, por el contrario, debía considerarse un mecanismo coadyuvante para la defensa de los derechos fundamentales, con un enfoque no jurisdiccional, pero como una competencia ordinaria que debía ser ejercida siempre que se estaba ante violaciones graves de garantías individuales, con el objeto de esclarecer los hechos y reorientar el

ejercicio de las facultades de las autoridades competentes para resarcir dicha violación y, en su caso, de reparar sus daños y perjuicios.

De lo hasta aquí expuesto, la naturaleza la F.I a cargo de la SCJN era una función investigadora, a través de un procedimiento discrecional, excepcional, de carácter no jurisdiccional y por ende, extraordinaria, donde las violaciones debían provocar un trastorno en la vida social de nuestro país, a nivel particular o colectivo, cuya pretensión era ser un instrumento para dar fuerza a las normas que tutelaban el respeto a los derechos fundamentales, con el fin de identificar a los responsables, aunque no procuraba ante otro tribunal la debida impartición de justicia, sino que se limitaba a indagar la verdad de los hechos denunciados, de ahí que los resultados constituían sólo una opinión de carácter moral, que se comunicaba a los órganos competentes.

De las notas características de la naturaleza de la facultad de investigación puede comprobarse su ineficacia, en vista que la SCJN no ejercía una facultad jurisdiccional al no incoar un proceso, toda vez que el mandato constitucional solo le concedía un poder de documentación, por ende, su actuación se limitaba a inquirir la verdad hasta descubrirla e informar a las autoridades competentes y a quienes solicitaban su intervención de los hechos trascendentes que le fueron denunciados, al no poder ejercer las facultades que constitucionalmente se otorgaron al ministerio público. *“La Suprema Corte de Justicia tiene razón: se trata de una facultad extraordinaria y una defensa excepcional de preceptos constitucionales violados, que deben ser reintegrados y resarcidos”*.⁵⁵

V. Objeto y finalidad.

En términos del artículo 97, segundo párrafo, la Corte debía investigar: *“... algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual.”* El objeto de la investigación que podía realizar la SCJN era indagar

⁵⁵ Carpizo, Jorge. op, cit, Nota 7 p, 177

sobre los hechos que pudieran constituir una grave violación a las garantías individuales que otorga la Constitución Federal.

Como se recordará el alto Tribunal consideró que la violación grave de garantías individuales no debía limitarse a investigar hechos y a descubrir responsables, sino a definir y dar contenido a derechos humanos fundamentales, a fin de coadyuvar con las instituciones encargadas de la tutela de tales derechos, en esa medida debía analizarse la gravedad de la violación y sólo así apreciar la trascendencia social de la violación, para establecer criterios y líneas de interpretación sobre temas fundamentales en el ámbito de los derechos humanos, así como directrices a las autoridades respecto de la forma de actuar para respetar esos derechos, caso en el cual procedía como medio subsidiario de defensa de la Ley Fundamental la investigación que realizaba la SCJN. Dicha facultad sólo tenía como fin la investigación sobre hechos consumados e irreparables y la formulación de un dictamen con apoyo en la averiguación de los Comisionados para tal efecto, es decir, sólo actuaba como un órgano instructor que recababa las pruebas que justificaran si existió o no una grave violación de garantías individuales.

Sin embargo, no constituía una averiguación previa similar a la materia penal, pues se decía por los señores ministros, ello constituía un traslape de la tarea investigadora con una averiguación ministerial, lo que podría originar duplicidad o una extensión de las funciones constitucionalmente encomendadas a las Procuradurías de Justicia, por tanto, su objeto era únicamente averiguar hecho o hechos y si tales hechos constituían violación grave de alguna garantía constitucional.⁵⁶ Nunca hubo duda de que la F.I era una función ordinaria que la constitución dispone para otros órganos, pues se insiste, al ejercer la investigación, la Corte no perseguía delitos, ni responsabilidades políticas o administrativas; tampoco desahogaba litigio y por ende, no condenaba o absolvía judicialmente a persona alguna, por el

⁵⁶ Tesis P. LXXXVII/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. III junio de 1996, p. 516.

contrario, emitía declaraciones y pronunciamientos morales, cuya finalidad era proteger a los gobernados de los actos ilegítimos de algún órgano de gobierno.

Ahora bien, cabe preguntarnos si el objeto de la F.I de acuerdo al artículo 97, segundo párrafo, era averiguar la violación grave de garantías individuales, ¿Qué diferencia guardaba en relación al juicio de amparo? El Máximo Tribunal en Pleno, hizo notar la clara distinción sobre el particular. Al efecto existe el criterio siguiente: ***“GARANTÍAS INDIVIDUALES. DIFERENCIAS DEL PROCEDIMIENTO EN LA AVERIGUACIÓN PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL, SOBRE LA VIOLACIÓN GRAVE DE ELLAS Y EL DEL JUICIO DE AMPARO”***.⁵⁷

Del contenido de la anterior tesis, podemos enunciar las diferencias específicas que existían entre ambos procedimientos:

1.- La investigación que realizaba el Máximo Tribunal en relación a la violación grave de garantías individuales procedía cuando las violaciones eran irreparables, total y absolutamente consumadas. Por su parte, en el juicio de amparo, las violaciones irreparables no proceden conforme a la fracción IX del artículo 73 de la Ley de Amparo, ya que se pretende restituir al quejoso en su garantía violada; 2.- Otra diferencia es que la facultad de investigación procedía a petición de alguno de los órganos legitimados para instar al Pleno de la Corte para que inicie tal averiguación o bien de oficio, y en el juicio de amparo procede sólo a petición del agraviado; 3.- La actividad de averiguación que realizaba el Pleno de la SCJN, no podía considerarse un proceso jurisdiccional, por lo tanto nunca concluía con una sentencia, en cambio en el juicio de garantías al ser un verdadero juicio autónomo sí culmina con una resolución; 4.- Además, en el procedimiento de averiguación al no dictarse una sentencia condenatoria o absolutoria, no tenía fuerza decisoria; en cambio en el juicio de amparo sí vincula a las autoridades responsables e incluso, a aquellas que sin haber sido llamadas a juicio pero que debieran tener participación en el

⁵⁷ tesis P.LXXXVIII/96, emitida en la Semanario Judicial de la Federación. Novena Época, t.III - Junio de 1996. P. 152.

cumplimiento de la sentencia están obligadas a atender los lineamientos de la sentencia de amparo.

VI. Partes legitimadas.

No era el gobernado quien instaba el control constitucional denominado F.I sino que dicha legitimación se daba a otros órganos del Estado.⁵⁸ Así, para que iniciara la investigación podía ser -a petición de parte-, por el Ejecutivo de la Unión incluyendo al Jefe de gobierno del Distrito Federal,⁵⁹ cualquiera de las cámaras de la Unión o el gobernador de cualquier Estado. Cualquiera de los tres órganos del Estado antes mencionados, podía instar al Máximo Tribunal para que realizara la averiguación, o bien *motu proprio* -de oficio-, por parte de la SCJN, siempre que lo estimara conveniente. Así, podía iniciar la averiguación por alguno de sus miembros, es decir, algún ministro, por medio de un juez o magistrado, o bien, por comisionados especiales, siendo éstas personas que por su perfil fuese apto para llevar a cabo tal investigación.

En los dos primeros casos en que ejerció la referida facultad, el Pleno de la Corte nombró a Ministros para realizar tal tarea, aún cuando el dispositivo indicaba que la podían realizar jueces de Distrito, magistrados de Circuito o uno o varios comisionados, no indicaba requisito alguno para tan importante nombramiento, de tal forma que la designación era ampliamente discrecional. Por ello, los ministros a su vez designaron a personal para llevar a cabo la investigación correspondiente.

El alto tribunal estableció que los particulares no estaban legitimados para solicitar la investigación que establecía el segundo párrafo del numeral 97 de la CPEUM a la SCJN. Al respecto se emitió la siguiente tesis: ***"SUPREMA CORTE DE JUSTICIA. INVESTIGACIONES AUTORIZADAS POR EL ARTICULO 97, PÁRRAFO III, DE LA***

⁵⁸ El maestro Carpizo opinaba: "Desde luego que los particulares sí pueden pedirle a la Suprema Corte que realice la investigación; la base de esta facultad es el derecho de petición que se encuentra consignado en el artículo 8 constitucional..." Carpizo, Jorge. op. cit. Nota 7. p. 208

⁵⁹ Tesis P. XXVIII/2003, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. XVIII, diciembre de 2003, p.11

CONSTITUCIÓN FEDERAL".⁶⁰ Dicha tesis establecía: **1.-** Que dicha facultad era *discrecional*, cuando ninguno de los poderes legitimados solicitaran la investigación, por lo que podía ejercerse o no, por el Máximo Tribunal; **2.-** Que ejercía la facultad cuando el interés nacional reclamara su intervención, *atendiendo a la trascendencia de los hechos denunciados y las condiciones del país* y cuyas características pudieran afectar las condiciones generales de la nación; **3.-** Lo anterior, porque no debían desvirtuarse *las funciones constitucionales que al Máximo Tribunal corresponden, convirtiéndolo en un cuerpo político*; **4.-** Por ello los *particulares no estaban legitimados para solicitar de la Corte dicha investigación*; **5.-** Dicha abstención no podía considerarse como indefensión, ya que las leyes establecían otros órganos y recursos para resolver los casos planteados.

Jorge Carpizo considera que los particulares sí podían pedirle a la SCJN realizar la investigación, con fundamento en el artículo 8 constitucional, aunque la Corte examinaba tal solicitud y discrecionalmente decidía si investigaba o no. Si decidía investigar, entonces lo hacía motu proprio. Sin embargo, el criterio de la Corte fue que la solicitud de parte no se refería a cualquier sujeto indeterminado, sino exclusivamente a las autoridades mencionadas en el párrafo en cuestión.

Al respecto, en cuanto a la posibilidad de que los particulares pudieran solicitar a la Corte ejercer la facultad prevista en el artículo 97, fue criterio del Tribunal Pleno que carecía de legitimación.⁶¹

El Pleno de la Corte había establecido que cuando cualquiera de éstos entes solicitara de la Corte la averiguación de un hecho presunto atentador de garantías individuales su actuar no era potestativo sino obligatorio; sin

⁶⁰ Tesis de jurisprudencia 192, Semanario Judicial de la Federación, Sexta época, volumen Parte I, p. 60

⁶¹ El rubro de la tesis dice: "GARANTÍAS INDIVIDUALES. QUIENES TIENEN LEGITIMACION ACTIVA PARA SOLICITAR LA AVERIGUACION DE VIOLACIONES GRAVES, DE ACUERDO CON EL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL". Tesis P/J 19/2000, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época, t. XI, Marzo de 2000, p. 34

embargo, años después sentó nuevo criterio en el sentido que dicha facultad de investigación a pesar de ser instada por parte legitimada **era discrecional**,⁶² modificando el criterio sustentado en la tesis: “**SUPREMA CORTE DE JUSTICIA, FACULTADES DE LA, EN MATERIA POLÍTICA**”. La tesis acertadamente señala que al incorporarse la locución “*podrá*”, (tiempo del verbo poder), que significa gramaticalmente “*tener expedita una facultad o potencia de hacer una cosa*”, dicha facultad era discrecional y por ningún motivo podía considerarse como arbitraria la decisión de no ejercicio de la averiguación, pues debería ser razonada en todos los casos.⁶³

El maestro Arteaga Nava, criticó tal modificación manifestando: “*Nunca en casos de violaciones graves, y si lo solicita un servidor público legitimado, puede tratarse de una facultad discrecional. Se trata de un poder, no de un particular. No puede ser una facultad discrecional ... mucho menos, como en la práctica se ha visto, que su intervención sólo le ha sido requerida en dos ocasiones en los casi 80 años que tiene de vigencia la constitución, los señores ministros no tuvieron noción de lo absurdo de la determinación que aprobaron.*”

64

Al respecto consideramos que el hecho de que el texto constitucional enunciara poderes para solicitar la intervención al máximo tribunal no implicaba que dicha solicitud fuese obligatoria, ya que como bien lo señaló el Ministro Aguirre Anguiano el vocablo “podrá” rige las oraciones que contiene todo el

⁶² El ministro Aguirre Anguiano señaló que desde el punto de vista gramatical, la facultad (de investigación) es discrecional, y propuso que ‘*en todo caso quien esté legitimado para pedir la intervención de la Corte esta excitando el ejercicio de una facultad discrecional*’, solicitando al efecto, establecer este nuevo criterio jurisprudencial; el ministro Ortiz Mayagoitia, se sumo a tal solicitud, asimismo, el ministro Mariano Azuela Guitrón, también se sumo al aserto de considerar que tal facultad era discrecional. En votación económica se aceptó el nuevo criterio en relación a la facultad de investigación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Versión Taquigráfica. Sesión en Pleno de fecha Martes 5 de Junio de 1996, p. 14 a 21

⁶³ *El criterio jurisprudencial: “FACULTAD DE INVESTIGACION PREVISTA POR EL ARTICULO 97, SEGUNDO PARRAFO, CONSTITUCIONAL, SU EJERCICIO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, ES DISCRECIONAL (MODIFICACION DEL CRITERIO PUBLICADO EN EL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION, QUINTA EPOCA, TOMO CXII, PAGINA 379).”*. Tesis P.XLIX/96, Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, t. III - Abril de 1996, p. 66

⁶⁴ Arteaga Nava, Elisur. *Tratado de Derecho Constitucional*. Volumen IV. Oxford University Press. México, 1999, p. 1427.

párrafo, en consecuencia, aunque uno de los poderes que mencionaba el artículo 97, segundo párrafo, instara a la SCJN a una investigación ésta podía calificar su conveniencia. Tampoco el argumento relativo al número de veces que intervino el alto Tribunal al ejercer la facultad investigadora era suficiente para calificar de “absurdo” el entonces criterio, pues nada tiene que ver el uso o no reiterado de la misma, pues ello sería desconocer su naturaleza discrecional, y en tal caso, el haber ejercido la facultad pocas veces, impondría que en todo caso, tuviera que intervenir a solicitud de parte legitimada.

A mayor abundamiento, como se recordará, desde las reformas de 1987 al haberse incorporado en la redacción del dispositivo 97 constitucional, segundo párrafo la locución "podrá", se convirtió el procedimiento indagatorio en una facultad discrecional para la SCJN, a pesar de que existiera petición de parte legítima, lo que se tradujo en que la facultad **sólo podía emanar de los propios Ministros pero de ninguna manera a instancia de parte**, sin que ello implicara que se apartara de las altas funciones constitucionales que de manera extraordinaria le confería la CPEUM. Al respecto, Jorge Carpizo señala que la tesis del alto Tribunal era correcta por la modificación gramatical, la naturaleza del órgano como tribunal constitucional además de no ser una facultad de carácter jurisdiccional, así la SCJN debía valorar el contexto de la violación y si realmente procedía esa defensa excepcional y extraordinaria de las garantías individuales, y en ese sentido si la violación revestía gravedad de acuerdo a sus propios criterios.⁶⁵

En ese orden de ideas, en el año de 1999, la SCJN emitió otro criterio⁶⁶ jurisprudencial donde señalaron que si de una *previa valoración* se estimaba que innecesaria su participación, no estaban obligados a exponer los motivos que llevaban a concluir su no participación, es decir, si no juzgaba ejercer de

⁶⁵ Carpizo, Jorge. *Propuestas sobre el Ministerio Público y la Función de Investigación de la Suprema Corte*. Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, México 2005, colección Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, p, 76.

⁶⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Expediente: Solicitud 2/98. p. 9.

oficio la F.I no tenían por qué razonar al respecto, ya que en sí misma, llevaba implícita una valoración previa subjetiva, permitida por el precepto constitucional ya que podían decidir a su prudente arbitrio en qué casos estimaban conveniente investigar y en qué casos no; habida cuenta que era evidente que cuando no se iba a obsequiar resultaría ocioso desbordar un sinnúmero de argumentos, para señalar que no se ejercería.

Lo anterior, no era obligatoria sino discrecional y por tanto, permitía a los Ministros resolver lo más conveniente para mantener la paz pública y el orden social, en virtud de la naturaleza extraordinaria otorgada por la CPEUM, sólo debe ser ejercida cuando, a su prudente juicio, el interés nacional reclame su intervención debido a la trascendencia de los hechos denunciados y a su vinculación con las condiciones que prevalezcan en el país y que puedan ser afectadas gravemente, reflejándose ello en la situación general de toda la Nación. Por ende, si estiman innecesaria su participación no estaban obligados a exponer las razones que los llevaron a tomar esa determinación.

Por el contrario, si llegaren a considerar conveniente ejercer de oficio la F.I debido a la trascendencia nacional que los hechos a investigar pudieran tener, sí resultaría necesario exponer las razones por las cuales se determinaba ejercerla, para así justificar su ejercicio. De igual manera, cuando alguno de los titulares legitimados para hacerlo, presentaran la solicitud correspondiente ante ese Alto Tribunal y los Ministros estimaran que no era procedente acordar de conformidad la solicitud, pues en este último evento, tendrían que desvirtuarse las razones aducidas por los solicitantes, con argumentos claros y contundentes..⁶⁷

En el año de 2010, se emitió otro criterio en relación con la legitimación para solicitar el ejercicio de la F.I de violaciones graves. Al respecto se

⁶⁷ El anterior pronunciamiento se plasmó en la siguiente tesis: "FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, NO ESTÁ OBLIGADA A EXPONER LAS RAZONES QUE LA LLEVARON A DETERMINAR SU NO EJERCICIO" Tesis P.XLVII/99, Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, t. IX - Junio de 1999, p.10

estableció que la Comisión Permanente del Congreso de la Unión no estaba facultada para solicitar el ejercicio de esa facultad, en virtud que la SCJN debía sujetarse al mandato constitucional.⁶⁸

En otro orden de ideas, se determinó que el Presidente de la SCJN estaba facultado para desechar la solicitud en la que se pedía al alto Tribunal ejercer la F.I siempre y cuando fuese manifiesta la improcedencia de dicha solicitud, dado que la facultad *sólo se ejerce de oficio*.⁶⁹ No obstante lo anterior, también se emitió un criterio en el que se permitió impugnar ese desechamiento a través del recurso de reclamación.⁷⁰

Ahora bien, no debe soslayarse que la SCJN estableció la figura de la ampliación de dicha atribución constitucional. En efecto, la Corte consideró que la ampliación de ejercicio de la F.I. debía solicitarse por parte legitimada, es decir, por cualquiera de los sujetos legitimados por el artículo 97, segundo párrafo, de la CPEUM, aún y cuando no estuviera prevista en tal precepto; **2.-** Debía solicitarse antes de que los Comisionados rindieran su informe; **3.-** La solicitud debía declararse procedente sólo en los casos que lo ameritara y de forma excepcional, tomando en cuenta que constituía una figura jurídica indispensable para que el Tribunal en Pleno de la SCJN velara por el estricto cumplimiento del postulado consagrado en el artículo 97, segundo párrafo, de la CPEUM y además porque resultaba más práctico incorporar al tema de la solicitud el asunto con el que se vincula, lo que facilitaría la investigación de los

⁶⁸ *El rubro dispone: "FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA SOLICITAR SU EJERCICIO."* Tesis: P. III/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, Febrero de 2010, p. 23

⁶⁹ El criterio dice: "FACULTAD DE INVESTIGACIÓN, PREVISTA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ESTÁ FACULTADO PARA DESECHAR LA SOLICITUD DE QUE AQUÉLLA SE EJERZA" Tesis: P. LX/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, Enero de 2007, p. 104

⁷⁰ El criterio establece: "RECLAMACIÓN. PROCEDE SU INTERPOSICIÓN ANTE EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN CONTRA DEL AUTO DESECHATORIO DE LA SOLICITUD PARA QUE EJERZA LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL TERCER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 97 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS" Tesis: P. LIX/2006, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXV, Enero de 2007, p. 104

Comisionados; **4.-** Cuando se solicitara la ampliación de ejercicio de la facultad de investigación por hechos respecto de los cuales existen elementos suficientes para estimar que pudieron violarse garantías individuales y que posiblemente estén estrechamente relacionados con los que con anterioridad fueron motivo de análisis y que originaron el ejercicio de dicha facultad, debería acordarse favorablemente, puesto que no existía impedimento alguno para ello.

⁷¹ ⁷² ⁷³

VII. Consecuencias de la investigación.

El aspecto más discutido y criticado respecto a la F.I que tuvo que soportar la SCJN es el relativo a los efectos o consecuencias jurídicas de los resultados que obtenía en la averiguación, toda vez que, los alcances teleológicos de dicha facultad de modo alguno se esclarecieron. Es cierto que la legislación no es clara respecto a lo que procede cuando ya se ha integrado el expediente, es decir, sus consecuencias y ello derivaba de la falta de reglamentación, pues se impedía conocer y tener certidumbre respecto a como debía concluir dicha averiguación (aun y cuando se emitió el acuerdo general 16/2007). En todos los casos, que se ventilaron en la Corte, se analizaban las versiones de testigos, se recibían pruebas de diversa índole, se realizaban dictámenes y por supuesto, ese procedimiento, llevaba implícito la valoración de todo el cúmulo probatorio recabado.

El ex ministro de la SCJN Olea y Leyva consideraba en relación al artículo 97 de la CPEUM “...*responde al principio de la colaboración de poderes*” - y

⁷¹ “FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS” Tesis: P. XLII/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, Junio de 2008, p. 12

⁷² “FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CONFORME AL ACUERDO GENERAL PLENARIO 16/2007, PROCEDE SU AMPLIACIÓN CUANDO SE SOLICITE POR HECHOS POSIBLEMENTE VIOLATORIOS DE GARANTÍAS QUE ESTÉN ESTRECHAMENTE RELACIONADOS CON AQUELLOS POR LOS QUE SE EJERCIÓ DICHA FACULTAD” Tesis: P. XLIII/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, Junio de 2008, p. 12

⁷³ “FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. DEBE ADMITIRSE SU AMPLIACIÓN AUNQUE AQUÉL NO LA CONTEMPLA EXPRESAMENTE” Tesis: P. XLI/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, Junio de 2008, p. 13

aclara - “que la investigación de la Corte no redunde en una sentencia, ya que ese tribunal no tiene en los supuestos de ese párrafo, facultad decisoria sino solo poder de documentación, sin ninguna atribución de coerción o ejecución...”

74

La SCJN emitió una tesis en el sentido que el resultado de la investigación y una vez integrado el expediente, debía entregarse una copia a la autoridad que se estimare competente. Al respecto se emitió el siguiente criterio: **“GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL RESULTADO DE LA AVERIGUACIÓN PREVISTA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTICULO 97 CONSTITUCIONAL, DEBE HACERSE DEL CONOCIMIENTO DE LAS AUTORIDADES QUE SE ESTIMEN COMPETENTES”**.⁷⁵ La reflexión que se plantea en la tesis es que debían interpretarse sistemáticamente el párrafo segundo y tercero del artículo 97 constitucional. Así en relación al resultado de la investigación debía estarse por identidad de razón a la redacción del párrafo tercero del numeral 97 y entender ambos como un solo concepto. Sin embargo, como se anticipó, desde 2007 el tercer párrafo se derogó, mismo que culminaba diciendo: “los resultados de la investigación se harán llegar oportunamente a los órganos competentes”, siendo que el segundo párrafo nada decía sobre el tópico en particular, por lo que el destino del informe recabado no encontraba un pronunciamiento especial. Es decir, la CPEUM ordenaba el acto *-la investigación-* pero no indicaba cómo proceder después de ejecutado. De esta manera, el silencio del segundo párrafo del numeral 97 constitucional debía interpretarse de acuerdo al tercer párrafo (derogado en 2007).

A mayor abundamiento, como aquí se ha expuesto, al no resultar vinculatorio el resultado de la investigación practicada por el Máximo Tribunal en relación a los hechos constitutivos de violaciones graves, las autoridades no estaban obligadas a tomarla en cuenta, aunque tuvieran el deber jurídico de

⁷⁴ Carpizo, op. cit. Nota 66. p. 206

⁷⁵ Tesis P.XC/96, Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, t. III - Junio de 1996, p. 273.

hacerlo en el marco de sus atribuciones, para evitar que continuara la violación de garantías individuales. Tomando en cuenta lo anterior, la SCJN sólo podía ejercer una presión moral,⁷⁶ con el fin de obtener que las autoridades competentes actuaran contra las autoridades señaladas como transgresoras de derechos públicos subjetivos.

El maestro Arteaga Nava comenta que la investigación en todo caso debía: *“...interpretarse a fin de salvaguardar y reafirmar los principios fundamentales de imparcialidad de los ministros de la corte, de división de poderes y equilibrio de poderes, de distribución de competencias entre la federación y los estados, de especialización de funciones de cada uno de los poderes, entes u órganos y de investigación de delitos y persecución de delincuentes confiada al ministerio público. No pueden interpretarse partiendo del supuesto de que, en virtud de la facultad investigadora, se coloca al pleno de la corte como un superpoder, de cuyo juicio crítico depende la permanencia de los titulares de los poderes y órganos establecidos en la Constitución. El sentido común indica que se trata de una intervención de alcances muy limitados.”*⁷⁷

Don Genaro Góngora Pimentel sostiene: *“...Si bien la resolución que se dicta no es una sentencia condenatoria y la SCJN ha establecido que la única consecuencia es hacerla del conocimiento de las autoridades pese a que he sostenido sin éxito, que es factible fijar recomendaciones a otras autoridades para que realicen acciones para la reparación de la violación grave de los derechos fundamentales, la sola resolución de condena que emita un órgano que cuente con legitimación socialmente reconocida, que le otorga su actuar cotidiano, puede servir como medio de presión para que las autoridades actúen en el ámbito de sus atribuciones. No más, no menos.”*⁷⁸

⁷⁶ “Si bien no le ha sido atribuido de manera expresa un efecto determinado, la facultad investigadora existe a fin de poner en evidencia una violación grave, indirectamente busca detenerla y alcanzar el castigo de sus autores; ésta se basa solo en la autoridad moral de la Suprema Corte de Justicia”. Arteaga Nava, *Elisur*. op. cit. Nota 65, p. 1419

⁷⁷ *Ibidem*, p. 1420

⁷⁸ Góngora Pimentel ... op. cit. Nota 46, p. 10

El autor agrega que si bien la determinación de la SCJN no culmina con una sentencia y por ende no es coercitiva, ello no constituye un problema atento al tipo de atribución de que se trataba, pues su alcance limitado y ejercicio excepcional no era un obstáculo para la subsistencia de la atribución, pues la excepcionalidad era una característica definitoria, sobre todo porque era la única herramienta para evitar y reparar las violaciones a los derechos fundamentales. En la propia página oficial de la SCJN se reconoce que las consecuencias de la investigación se reducen a rendir un informe por parte de los Comisionados investigadores, el cual no obliga a persona o institución alguna, sino que se trata de una opinión autorizada que podría o no servir para que las autoridades destinatarias, en su caso, procedan conforme a su competencia.⁷⁹

Por su parte el maestro González Oropeza, sostenía que la función de investigación no se trataba de una facultad declarativa sujeta a una revisión por otra instancia administrativa o judicial, en ese sentido, agregó que las consecuencias son plenas y se ejecutan de inmediato; *“así como en 1879, la Suprema Corte determinó la responsabilidad del gobernador Mier y Terán y lo consignó al Gran Jurado de la Cámara de Diputados...”* así de definitivas debían ser consideradas las resoluciones que recaigan a la investigación de la SCJN.⁸⁰

Afirmaba el ministro Silva Meza que la F.I representaba un verdadero ***instrumento reparatorio*** de violaciones que no se contraponen a la existencia de otros más comunes como puede serlo incluso el juicio de amparo, por ello, en el ejercicio de la referida facultad, los hechos deben ser constatados, y así aclarar la responsabilidad como lo es proteger a los inocentes, toda vez que la violación de derechos humanos era tan grave que no debía quedar duda de

⁷⁹ <http://www2.scjn.gob.mx/fi1-2009/Articulo97.html> Consultada el 19 de abril de 2011.

⁸⁰ González Oropeza, Manuel. *La investigación sobre las aguas en Guerrero*, Lex, año II, 3ª época, n° 9, marzo de 1996, p. 8.

que lo que realmente sucedió, con el fin de no existir diferencias entre la verdad jurídica con la verdad histórica, aunque si bien, las violaciones deben ser del conocimiento público, también debía reconocerse el derecho de las víctimas a no ser afectadas por el esclarecimiento de los hechos; ya que nada justifica que en aras de la publicidad sus derechos puedan ser de nuevo ofendidos.

VII.1 Opinión.

Como se aprecia, la investigación no producía consecuencias jurídicas, ya que una vez concluida sólo se informaba a las autoridades respectivas si en los hechos denunciados se cometió o no una violación grave de garantías individuales, por lo que las autoridades competentes decidían si actuaban o no, en contra de los responsables, lo que se insiste resultaba absurdo.

Ello, en vista que al no realizar una averiguación ministerial no procuraba ante otro tribunal la impartición de justicia, si bien su intervención podría compararse con la actividad de un Ministerio Público en sus funciones de investigación de delitos, a diferencia de éste, ninguna consecuencia jurídica determinaba al respecto, ya que a pesar de que resultaran ciertos los hechos denunciados trascendentes, no podía consignar los hechos ante autoridad competente sino únicamente hacer de su conocimiento el resultado obtenido, sin resultar vinculatoria.

Lo anterior, básicamente porque no tenía facultades coercitivas a diferencia de otros medios de control como el Juicio de Amparo, las Acciones de Inconstitucionalidad o las Controversias Constitucionales donde de acuerdo al artículo 107 fracción XVI Constitucional, puede separar del cargo a las autoridades responsables y consignar ante el Juez de Distrito a dichas autoridades. Así, la utilidad de la facultad únicamente era ético y moral debido a que el expediente integrado era imparcial y objetivo y si bien su contenido era veraz, lo cierto es que carecía de eficacia.

A mayor abundamiento tampoco el hecho de darlo a conocer en los medios de comunicación resultó un medio de presión, incluso identificados los responsables -resultaba ineficaz- por ende, inoperante. En 2007 la SCJN trató de atemperar el alcance infructuoso de los resultados de la averiguación que practicaba, diciendo básicamente que sus determinaciones **no constituían un obstáculo**, ya que las autoridades competentes podían actuar en consecuencia, **con base precisamente en lo resuelto por el alto Tribunal**; pues si bien, la suficiencia de la investigación, estaba acotada a determinar la existencia o no de violaciones graves de garantías individuales sin que pudiera imponer sanciones, determinar responsabilidades de cualquier índole, o exonerar individuos, lo cierto es que las autoridades podían actuar conforme a sus facultades, v. gr, los Congresos mediante la instauración de juicios políticos, los Ministerios Públicos en la investigación y persecución de los delitos correspondientes o las autoridades judiciales en los procesos respectivos. Esto es, al reconocer que sus resultados no tenían mayor impacto, emitió ese criterio para dar luz a las autoridades correspondientes para que en su caso, se apoyaran en los resultados obtenidos por la SCJN.⁸¹

VIII. El problema de la falta de reglamentación de la facultad de investigación.

Dentro de la vigencia de la Constitución Federal de 1917, se expidió el Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de 11 de abril de 1919, que en su artículo 60, fracciones IV y VII además de repetir lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del precepto 97 constitucional establecía que se formaría un expediente con todo lo diligenciado, para dar cuenta a la Suprema Corte informándole, y consultándole las medidas prácticas que debían tomarse, para que la administración de justicia fuese pronta y expedita⁸² lo que a

⁸¹ Dicho rubro dice: "VIOLACIONES GRAVES DE GARANTÍAS INDIVIDUALES ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO 97, PÁRRAFO SEGUNDO, CONSTITUCIONAL. LAS DECISIONES DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN USO DE SU FACULTAD DE INVESTIGACIÓN, NO IMPIDEN A LAS AUTORIDADES EL EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES QUE LES CORRESPONDAN, SEAN ÉSTAS POLÍTICAS, PENALES O ADMINISTRATIVAS" Tesis: P. XXXVIII/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVII, Abril de 2008, p. 7

⁸² Suprema Corte de Justicia. *La Suprema Corte de Justicia Durante los años Constitucionalistas 1917-1920*. Tomo II. México, 1995, p. 246. El artículo disponía: "Artículo 60.- Los magistrados, jueces y Comisionados especiales, a que se

nuestra consideración, se traduce en que **el legislador pretendió que la Corte como máximo tribunal del país fuese construyendo los alcances de esa atribución constitucional; es decir, que no se procuró que la facultad estuviera sujeta a normatividad alguna, debido precisamente a su carácter extraordinario.**

Al respecto, el Ministro Cossío Díaz al formular voto concurrente en relación con la solicitud de ejercicio de investigación 1/2007 propuso que dicha facultad por su propia naturaleza justificaba un análisis serio y de calidad del material probatorio, con el fin de llegar a la convicción de que se trataba de hechos de violación graves y, por tanto, dignos de ser investigados a fondo. Así, sugirió la determinación de la existencia de indicios para estar en aptitud de iniciar o no el ejercicio de la facultad y el de la investigación propiamente dicha,⁸³ aunado a lo anterior, también propuso que uno de los objetivos debía ser el establecer formas de reparación de la violación de garantías, ya que no necesariamente estaban vinculadas con la responsabilidad de alguna autoridad⁸⁴, situación que a nuestra consideración, **constituía un avance** para ir construyendo los alcances de dicha facultad.

refiere la cláusula 3a del artículo 97 de la Constitución, practicarán las averiguaciones que se les encomienden con sujeción a las siguientes reglas: --- IV.- Instruirán las diligencias conducentes al esclarecimiento del hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual...--- VIII.- Formarán expediente, con todo lo diligenciado, y darán cuenta con él a la Suprema Corte, informándole, y consultándole las medidas prácticas que deban tomarse, para que la administración de justicia sea pronta y expedita”.

⁸³ **“Primer momento.** En esta fase debe hacerse un examen general de los materiales probatorios que nos permita concluir que los hechos denunciados tienen una cualificación tal que se consideran susceptibles de ser investigados. Ha de construirse una hipótesis que, con el mayor grado de probabilidad posible, permita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenar el inicio de una investigación. En este primer momento no se persigue dar por probados los hechos, esto es, determinar que los enunciados que a ellos se refieren sean verdaderos; se trata, más bien, de determinar que es altamente probable que se hayan cometido excesos y violaciones que ameriten un análisis más exhaustivo y más puntual.

Segundo momento. En esta segunda etapa debe determinarse, con la mayor precisión posible, la gravedad de los hechos, las consecuencias que originaron con relación a la afectación efectiva de derechos fundamentales y el grado de impunidad que pudo generarse, a fin de excitar a las autoridades a que ejerzan sus facultades correspondientes.”

⁸⁴ “No es el objeto de este voto precisar las formas de reparación que pudieran adoptarse en los dictámenes que apruebe el Pleno de esta Suprema Corte, pero para efecto de diferenciar la reparación del daño que tradicionalmente se conoce en el derecho penal, civil y administrativo, y remarcar el carácter compensatorio y no punitivo de las reparaciones relacionadas con los derechos humanos, podemos señalar como algunas que pudieran fijarse, las siguientes: Poner fin al hecho que genera la violación y restituir la situación, en la medida de los posible, al estado que se encontraba antes de la violación; Ofrecer seguridades y garantías adecuadas de no repetición. Reconocer y probar oficial y públicamente el incumplimiento de las obligaciones y violaciones de los derechos fundamentales; Tramitar los procedimientos legales respectivos en contra de los probables responsables de las violaciones de derechos fundamentales. Reparar el daño material y moral causado por el incumplimiento de la obligación y violaciones de los derechos fundamentales”.

Por otra parte, el Pleno de la SCJN emitió el **A16**, donde se establecían las Reglas a que deberían sujetarse las Comisiones de Investigación, su emisión se justificó debido a la frecuencia con la cual “en los últimos años” se había ejercido tal atribución y si bien, se dijo, que era innecesario que se detallara en una ley o reglamento, era conveniente establecer reglas mínimas para su ejercicio. Dicho acuerdo se integró por veintiséis reglas que tenían el objeto de actuar con certeza y uniformidad en todos los casos en que se ejerciera la mencionada F.I.

En síntesis puede decirse que el acuerdo aludido establecía:

A) Los Comisionados practicarán las averiguaciones que se les encomienden por el Pleno de la SCJN de acuerdo a un plazo determinado debiendo informar mensualmente su avance;

B) Para ello, se les facultó para instruir las diligencias conducentes y necesarias respetando los derechos constitucionales de los entrevistados y las autoridades velando por un respecto incondicional en relación con autoridades de los otros poderes y cuidando la confidencialidad de los documentos y actuaciones que con motivo de la averiguación se logaran;

C) Esclarecimiento del hecho o hechos que constituyan la violación grave de alguna garantía individual, con la posibilidad por parte de la Comisión de así asentarlos en sus conclusiones, sin adjudicar responsabilidad a persona o autoridad alguna;

D) Integrar un expediente con todo lo diligenciado y anexar el cúmulo probatorio resultado de la investigación practicada;

E) Dar cuenta al Pleno de la SCJN para elaborarse el dictamen correspondiente y discutir si existieron violaciones graves a las garantías individuales, señalar a las autoridades involucradas y determinar los órganos y

autoridades competentes, y remitir la información a quienes solicitaron la investigación.

El maestro González Oropeza en torno a la reglamentación de dicha atribución sostenía: “...como si las facultades constitucionales de un órgano de gobierno requirieran siempre y en toda circunstancia de una ley para su ejercicio. En algunos casos se ha propuesto incluso su supresión. Esta interpretación generalizada de la doctrina me parece equivocada, pues subordina un facultamiento constitucional directamente otorgado a la Suprema Corte de Justicia con precedentes como el de Veracruz en 1879, a lo que decida sobre el particular el Congreso de la Unión; es decir, nuevamente subordina la disposición constitucional a una ley secundaria;”⁸⁵ no obstante ello, el propio autor señala que el limitar a la SCJN a la decisión del Congreso de la Unión, en relación a la necesidad de reglamentación de dicha facultad era como si no existiera.

Por otro lado, Elisur Arteaga señala que partiendo del supuesto de que la F.I era excepcional y rara, no debía reglamentarse, pues hacerlo sería convertir en ordinario lo que no debe serlo, sería una invitación implícita a titulares del derecho a pedirla y concederla e invertir tiempo y trabajo en materias para las que el Pleno no está preparado.⁸⁶

En la opinión autorizada del tratadista Fix Zamudio señala que varios factores influyeron para los resultados poco fructíferos de la investigación de la SCJN, entre ellos: “...que no se ha expedido una ley reglamentaria que precise los alcances del referido texto fundamental...”⁸⁷

⁸⁵ González Oropeza Manuel, Proceso Instruido... op.cit Nota 10, pág. XXXVI

⁸⁶ Arteaga Nava, Elisur. *La Facultad Investigadora del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación* en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo (coord.). *Derecho Procesal Constitucional*. Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, t, II, 5ª ed., Porrúa. México 2006, p.1252.

⁸⁷ Fix Zamudio. Héctor. op. cit. Nota 7, p. 285.

Jorge Carpizo consideraba que la F.I no debía ser reglamentada porque: a) no era un proceso sino un procedimiento por lo que la SCJN debía tener flexibilidad, debía poder amoldarlo de acuerdo con las circunstancias del caso; b) su carácter extraordinario y excepcional se confirmaba al no existir reglamentación alguna, por lo que quedaba para los casos de escándalo o colapso nacionales; c) los principios que norman el procedimiento los establece la Corte en sus tesis jurisprudenciales.⁸⁸

Incluso en el Libro Blanco de la Reforma judicial se estableció que de no eliminarse dicha facultad a cargo de la SCJN y en caso de no considerar adecuada la recomendación: “...*el Congreso de la Unión deberá en el mismo plazo reglamentar dichas facultades para precisar tanto sus causales de procedencia como sus efectos.*”⁸⁹

VIII.1 Opinión.

Se estima que el A16, del Pleno de la SCJN tampoco era un instrumento idóneo para hacer eficaz la F.I. de la SCJN, porque básicamente establecía el objeto de la investigación (posibles violaciones graves de garantías individuales) que ya se establecía desde el mandato constitucional; por otra parte, respecto a la confidencialidad de los documentos que debían guardar los Comisionados, se estima innecesario puesto que precisamente al existir la Ley Federal de Transparencia así como la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos bajo el principio de que la ignorancia de la ley no excusa su incumplimiento, era obvio que los servidores estaban conscientes que no podían realizar un uso indebido o contrario a los fines de la investigación de los documentos e información que con motivo de la indagatoria emergiera.

En cuanto a la integración de los comisionados, sus facultades, la forma en que deberían tomarse los acuerdos y en cuanto al lugar donde debían

⁸⁸ Carpizo, Jorge. op, cit, Nota 7, p, 183

desarrollarse las investigaciones, tampoco resultaban elementos que por sí mismos coadyuvaran a eficientar el ejercicio de la facultad, puesto que por lógica jurídica las indagaciones en esos casos solamente podían ser a través de entrevistas a autoridades del lugar donde acontecieron los hechos y personas físicas o morales así como documentos que tuvieran relación con el hecho investigado, como generalmente se realiza una investigación para indagar la verdad de hechos que son puestos a consideración de las autoridades correspondientes, por lo que reglamentar lo que por naturaleza así debería acontecer, me parece innecesario. Igual acontece con el protocolo de investigación, pues es del común sentido que toda investigación debe contener un método determinado, por ello, elevar tal circunstancia en un acuerdo de carácter general era absurdo.

En cuanto a las formalidades a que deberían estar sujetas las entrevistas aun y cuando ello generaba certeza jurídica, lo cierto es que bien podrían haberse utilizado como herramienta el Código Federal de Procedimientos Civiles, no obstante ello, si el fin era no violentar por parte de los Comisionados y sus auxiliares garantías en perjuicio de las personas que coadyuvaran en la investigación ello no ocasionaba perjuicio alguno a las partes, sobre todo al hacerles saber que el motivo de la misma, la naturaleza de la investigación, y la explicación de que no se trataba de una diligencia jurisdiccional ni que los Comisionados intervenían como autoridades judiciales, jurisdiccionales o en averiguación de algún delito; ergo, su calidad no era como indiciado, inculpado o procesado únicamente para que manifestara los hechos que le consten en relación con la averiguación realizada.

Ello pues es bien sabido que las personas al ser citadas ante cualquier tipo de autoridad siempre tiene sus reservas para manifestar lo que les consta, por lo que esos lineamientos atemperaban el temor que quizá sintieran al exponer los hechos de que tenían conocimiento. Máxime si podían acudir

⁸⁹ Libro Blanco de la Reforma judicial. Una Agenda para la Justicia en México, Suprema Corte de Justicia de la Nación,

hasta con tres personas de confianza pudiendo comunicarse con el entrevistado en todo momento, o bien presentar su declaración por escrito e incluso solicitar que su identidad quedara reservada.

Lo único que destaca en la regla décimo quinta es que las autoridades serían responsables de proporcionar, todas las facilidades que se requirieran para llevar a cabo la investigación y permitir el acceso a los documentos o archivos respectivos así como remitir a la Comisión investigadora, la información solicitada, debidamente foliada y certificada. Ello sí tenía como objetivo perfeccionar la investigación que se encomendaba a la Comisión, pues se establecía una responsabilidad para las autoridades -al margen de no establecer de que tipo- con ello se pretendía que no se obstaculizara la encomienda de los Comisionados sobre todo si se recuerda que deberían presentar resultados mensuales y el lapso para la averiguación era por un lapso de seis meses susceptible de prorrogarse a criterio del Pleno de la SCJN.

Salvo lo anterior, el acuerdo establecía que la Comisión debía rendir un informe donde se integraran los resultados obtenidos acerca de los hechos investigados y las pruebas recabadas cuyo contenido básicamente debía describir los hechos posiblemente constitutivos de violaciones graves de garantías individuales, el análisis de las constancias y pruebas que apoyaran tal aserto así como el nombre y cargo de las personas relacionadas con los hechos. La Comisión podía asentar en sus conclusiones si advertía que pudiera haberse cometido violaciones graves de garantías individuales sin adjudicarse responsabilidades sino únicamente identificar a quienes hubieran participado en los hechos. Ese informe presentado al Presidente de la SCJN se turnaba a uno de los ministros para formular el dictamen correspondiente que sería resuelto por el Pleno del alto tribunal con el fin de establecer si

efectivamente los hechos investigados constituirían o no violación grave de garantías individuales.

Situación que se estima lógica en función de que si el Pleno nombraba a los Comisionados para llevar a cabo una investigación, ésta debía dar cuenta con los resultados obtenidos, apoyado en el análisis de las pruebas que se hubiesen recabado con la facultad de señalar si a su consideración habían existido violaciones graves, pues por el principio de inmediación al haber entrevistado a las personas y autoridades obviamente tenían una percepción de primera mano sobre lo que realmente sucedió en torno a los hechos investigados. También se considera acertado que no se les facultara para adjudicar responsabilidades, ello, pues el facultado constitucionalmente era la SCJN no los Comisionados y de esa forma se salvaguardaba el respeto institucional.

Se decía que el dictamen debería pronunciarse sobre la suficiencia de la investigación; determinar si existieron violaciones graves a las garantías individuales; señalar a las autoridades involucradas en dichas violaciones; determinar los órganos y autoridades competentes para actuar en el caso y los elementos que se estimaran necesarios; el cual se discutía en Pleno y una vez aprobado, se remitía a quienes solicitaron la investigación y en su caso, a las autoridades competentes. Esto último, estimamos daba oportunidad que en su caso, los “probablemente responsables” tenían la oportunidad de desvirtuar la investigación practicada por la Comisión.

Como podemos apreciar tampoco el acuerdo en estudio, fortalecía la importantísima actividad constitucional que tenía la SCJN, pues se limitaba a reglas procesales y lineamientos que ya estaban plasmados en criterios del propio órgano constitucional sobre todo en relación con el resultado de la investigación. Por ello, el acuerdo en estudio, a mi parecer no solucionó el problema de la falta de reglamentación de la facultad de investigación de

violación grave de garantías individuales, pues se insiste, dicha atribución, estaba pensada para que se fuese construyendo a partir de los criterios de la propia SCJN en cada caso en particular.

IX. Propuestas para suprimir la facultad de investigación a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Existieron juristas que en sus estudios constitucionales pugnaron por que dicha F.I le fuera suprimida a la SCJN. Entre ellos, por supuesto están Don Ignacio Burgoa Orihuela, Don Héctor Fix Zamudio y Don Juventino Castro y Castro. Sobre el particular señalaban lo siguiente:

El ilustre jurista Ignacio Burgoa Orihuela, consideraba que la F.I. era *política*, y además respecto a la trascendencia de ejercer dicha averiguación sostenía que las decisiones de la SCJN debían ser ante todo, actos de autoridad, imperativos, coercitivos, que se impongan a los órganos estatales o federales; sin embargo, si los actos que llevaba a cabo carecían de esos atributos, la misión que le confería la Constitución **era inútil**, ya que las autoridades podían o no, obedecer lo que determinara el Máximo Tribunal, lo cual únicamente lo dejaba como “...*un mero órgano policiaco de investigación al servicio de las autoridades administrativas o judiciales a las que incumba decidir sobre la persecución y castigo de los responsables de los hechos materia de la averiguación*”;⁹⁰ habida cuenta que la investigación sólo tenía la finalidad de recopilar datos para ponerlos a disposición de la autoridad encargada del ejercicio penal, quien sin obligación alguna podía o no, tomar medidas al respecto, situación que colocaba a la Corte en una posición de menosprecio, ya que era potestativo considerar lo que ésta determinó, sin que resultare vinculante lo averiguado. En todo caso, sostenía el maestro, que lo único rescatable de la averiguación era desde el punto de vista ético-político, toda vez que los datos obtenidos serían imparciales, veraces y objetivos.

⁹⁰ Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. 12ª ed. Porrúa, México, 1999, p. 842

Por lo tanto, concluye el constitucionalista, que dicha facultad como estaba redactada, **debía suprimirse de la Constitución Federal**, toda vez que, el Congreso de Querétaro le tendió una trampa al disponerlo en el terreno de la política⁹¹ y su facultad de acuerdo al numeral 97 constitucional parece un “...señuelo para que dicho alto tribunal cayera en la trampa del desprestigio y del ridículo, rebajándolo a la condición de agente de averiguaciones políticas y penales y desplazándolo del augusto sitio en que la doctrina y la Constitución lo han colocado...”.⁹²

Don Héctor Fix Zamudio, también estimaba conveniente **suprimir la facultad** de investigación: **a)** debido a su escasa aplicación; **b)** los motivos que se expresaron en el Proyecto de Constitución de uno de diciembre de 1916 no tenían sustento en nuestra época, en virtud que se contaba “...**en la actualidad con organismos que pueden realizar las investigaciones objetivas que en su época consideró necesarias el citado Constituyente**”; citando como ejemplos al CJF y la CNDH; **c)** ya no resultaba necesaria la intervención de la SCJN en una actividad que no tenía la característica de jurisdiccional; **d)** máxime que se habían reducido de manera lenta sus atribuciones al no tener una práctica constante y además sus resultados no fueron significativos; a mayor abundamiento, sostenía que **carece de sentido, debido a la creación de Derechos Humanos estatales y la Nacional, además de no resultar compatible con las funciones de un TC como lo es la SCJN**, por ello, a decir del maestro, existían más inconvenientes que ventajas en la admisión, tramitación y dictamen de esos asuntos.⁹³

El maestro Don Juventino Castro y Castro, expuso las razones para solicitar **la desaparición de dicha atribución** en favor de la SCJN y otras

⁹¹ Sobre el particular, difiere el maestro Felipe Tena Ramírez quien señala: “La investigación de la Corte acaso sea impotente en varios de esos casos, pero se traduce en la única forma de protesta que la Constitución le concede frente a los Poderes fuertes que abusan de la fuerza. Si ello trae consigo implicaciones políticas, no se debe a que la Corte invada jurisdicciones ajenas, sino débase por el contrario a que los actos atentatorios han ocurrido dentro de la zona de las garantías individuales, cuya custodia corresponde precisamente a la Corte”. Tena Ramírez, Felipe. op. cit. Nota 17, p. 557

⁹² Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional...* op. cit. Nota 91, p. 843

únicamente su desobediencia. Al respecto el maestro señaló como justificación que: **1.** Al no resultar facultades jurisdiccionales sino únicamente una facultad política no constriñen jurídicamente por lo que debían desaparecer ya que el Poder Político que encabeza la SCJN “...sólo es válido en la medida que sus resoluciones finales sean obligatorias; es decir, sean vinculantes; es decir, sean *sentencia*”; **2.** En virtud de que la investigación no tenía trascendencia jurídica, debía desaparecer toda vez que la SCJN en atención a que es un TC, no debía desempeñar ningún papel que influyera en la vida política del país aunque se violaren gravemente las garantías constitucionales; **3.** En virtud de que la facultad de investigación no tenía reglamentación alguna, debía desatenderse la solicitud que realizaran los sujetos legitimados para instar al Pleno de la SCJN que inicie una averiguación pues ésta sólo será obligatoria hasta que estuviera reglamentada por leyes secundarias.⁹⁴

Luego entonces, Castro y Castro concluye: “...*más vale incumplir el mandato constitucional. Si la Suprema Corte advierte tales violaciones graves, no debe usar sus atribuciones. Si se lo pide el Ejecutivo Federal o algunos de los Gobernadores, o alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, debe rehusar la súplica, porque es una atribución inútil*”.⁹⁵

En ese mismo sentido se han pronunciado otros juristas, al calificar dicha atribución como una expresión clara de las incongruencias que se construyen por carecer de una visión de conjunto sobre lo que debe ser un sistema de justicia constitucional.⁹⁶

El entonces Presidente de la SCJN, Guillermo Ortiz Mayagoitia al rendir su primer informe anual en 2007 y en el contexto de haberse resuelto el caso del Gobernador de Puebla, lo que ocasionó descontento y frustración de varios

⁹³ Fix Zamudio, Héctor. *Estudio de la Defensa...op. cit.*, Nota 7, p. 285.

⁹⁴ Castro y Castro, Juventino V. *Hacia El Amparo Evolucionado*. 5ª ed. Porrúa, México, 1997. p. 162.

⁹⁵ *Ibidem*. Pág. 164.

⁹⁶ Uribe Arzate, Enrique, *El Sistema de Justicia Constitucional en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006, P. 19, Castillo del Valle, entre otros.

actores de la sociedad mexicana, señaló que desde hacía treinta años que la facultad de investigación no tenía la capacidad para investigar delitos federales o condenar o exonerar a nadie, puesto que el Ministerio Público siempre había tenido la facultad de perseguir delitos y la investigación de ellos le fue expresamente atribuida por mandato constitucional, por ende, la facultad de investigación era una vía distinta al resto de los procesos de defensa constitucional, y como tal no afectaban las facultades de quienes podían y debían investigar los delitos y perseguir a los responsables, por ello, lo resuelto en el caso del referido gobernador no era en absoluto un efecto absolutorio; por ello, señaló que la facultad de investigación podía o no satisfacer las expectativas que despierta en la sociedad y por ello “...*nuestra respetuosa e insistente propuesta de que esta facultad cuente con una ley que le dé vida y efecto práctico o bien que se elimine*”

En el Libro Blanco de la Reforma judicial en el Capítulo X Conclusiones, Tercer eje Temático: reforma al sistema de impartición de justicia penal en la “acción 20” Fortalecer a la Suprema Corte de Justicia como TC, se dice que el diseño de la SCJN como un TC impedía mantener un conjunto de competencias y atribuciones resabio de su anterior diseño, por ello, entre otras cosas se recomendó al constituyente Permanente la eliminación de las facultades previstas en el artículo 97, segundo párrafo constitucional: Al respecto se estableció: “*Junto con lo anterior, y por las razones expuestas en el cuerpo de este Libro Blanco se recomienda que el Constituyente Permanente proceda en el mediano plazo a la eliminación de las facultades de investigación establecidas en el artículo 97 de la constitución. Ello por considerar que estas facultades no corresponden al diseño de un tribunal constitucional.*”

Posteriormente Ortiz Mayagoitia reconociendo lo **ineficaz** de dicha facultad constitucional, al rendir su informe anual en 2010 señaló que a consideración de la mayoría de los integrantes de ese alto Tribunal se había

formalizado la petición a la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados para que se eliminara la encomienda prevista en el entonces artículo 97, segundo párrafo constitucional, **en virtud de que no derivaba en responsabilidades vinculantes**; no obstante lo anterior, señaló que dicho Tribunal siempre pugnó por la expedición de una ley reglamentaria o bien por la supresión de dicha atribución no jurisdiccional: *“La posición mayoritaria asumida por el tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es a favor de la supresión de la facultad prevista en el segundo párrafo del artículo 97 Constitucional, expresando desde luego nuestro absoluto respeto a lo que decida esa Soberanía del Congreso de la Unión”*; sostuvo que no existía legislación reglamentaria que estableciera con claridad los procedimientos y alcances de la F.I no obstante, celebraba el avance en el seno Constituyente respecto a la transferencia de dicha facultad a la CNDH.

Como se ve dicha facultad fue *criticada por diversos juristas* y desde entonces algunos ya planteaban *que debía suprimirse o desaparecer tal facultad*. Incluso, por una parte, el Presidente de la SCJN reconoció que la mayoría de los integrantes de ese cuerpo pugnaban por su eliminación ante la falta de decisiones vinculantes y por otra, en la reforma al sistema de impartición de justicia también se solicitó su desaparición. Lo anterior es justificable, en virtud de que como órgano máximo en que se deposita el PJF era la máxima autoridad judicial del país, quien salvaguarda la CPEUM y por ende, mantiene un lugar preponderante en relación con los demás órganos del Estado, por ende, de acuerdo a su naturaleza de TC, al resolver un conflicto a la luz de la Ley de Leyes verifica si es o no inconstitucional, caso en el cual lo invalida preservando así el orden constitucional, porque sus resoluciones tienen la característica de ser actos *con autoridad, imperativos y coercitivos*, **situación que no acontecía en relación con la F.I.**

De modo alguno se desconoce que también existían voces que justificaban el ejercicio de la facultad de investigación a cargo de la SCJN y por

ende, estaban en contra de su eliminación;⁹⁷ sin embargo, tal y como se ha puesto de manifiesto, la corriente de pensamiento que en su momento luchó por suprimir la referida facultad, finalmente tuvo reconocimiento en el Constituyente Permanente al transferir la F.I. a la CNDH.

⁹⁷ Teófilo Oea y Leyva y Genaro David Góngora Pimentel. Cfr Góngora Pimentel Genaro David y Soberanes Díez José María, *La Facultad de Investigación*. op.cit Nota 46, p. 21 y 22

SEGUNDA PARTE PRAXIS DE LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO TERCERO

I. ASUNTOS EN LOS QUE SE EJERCIÓ LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN.

En el presente capítulo mostraremos las determinaciones donde se ejerció la F.I. estableciendo cuando menos como elementos básicos, sus antecedentes, los hechos concretos materia de averiguación, la fecha y quien solicitó la investigación, el tramite que siguió una vez aceptada tal encomienda, así como la sentencia que resultó de tal procedimiento, citando por supuesto, los efectos de la resolución y en su caso, quien resultó responsable de los hechos calificados como violatorios graves de garantías individuales. Del análisis de cada uno de los asuntos del conocimiento de la SCJN destinados en el presente capítulo se demostraremos la inoperancia que tuvo la referida facultad prevista en el artículo 97, segundo párrafo constitucional.

I.1 Caso “León”. Expediente Varios 3-46.

I.1.1 Introducción al caso.

La Solicitud fue realizada por Manuel Gómez Morín y Roberto Cossío y Cossío en representación del Comité Nacional Directivo del Partido “Acción Nacional”, y del señor Andrés Servín Ojeda, el cinco de enero de 1946 y el objeto de la investigación era Investigar la violación de derechos fundamentales de los habitantes de la Ciudad de León, Guanajuato, en 2 de enero de 1946, en virtud de que el Gobernador con apoyo de las fuerzas federales armadas disolvió por la fuerza una manifestación pública de carácter político, lo que provocó la muerte de varios manifestantes y en muchos otros heridos, con motivo de la elección del ayuntamiento de León, Guanajuato.

Sin embargo, en virtud de que los solicitantes de la investigación no estaban legitimados para instar el Pleno de la Corte a que investigara los referidos hechos, el Ministro Hilario Medina por escrito de 5 de enero de 1946,

propuso al Pleno ejercer las funciones previstas en el entonces artículo 97 constitucional, por medio de una comisión si en los sucesos registrados en León, existió violación a las garantías individuales, al voto público o a la Ley Federal

Por acuerdo de fecha siete de enero de 1946, el Tribunal en Pleno de la SCJN estimó conveniente ejercer las funciones que señala el artículo 97 constitucional para averiguar los sucesos registrados en León, Guanajuato, comisionando a los señores Ministros Roque Estrada y Carlos L. Ángeles para practicar las averiguaciones.

I.1.2 Resultado de la investigación.

El dictamen producto de la investigación realizada, fue elaborado por los Ministros Roque Estada y Carlos L. Ángeles, mediante escrito de 19 de enero de 1946. Se basó en testimonios privados sin las formalidades procesales relativas, se trasladaron al lugar de los hechos, observando rastros de los sucesos violentos tanto en árboles como en pilares de la explanada principal, no así del palacio municipal, se encontraron en el Hospital Civil de la ciudad veintisiete personas fallecidas, aunque periodistas entrevistados sostuvieron que los muertos rebasó esa cifra que fue dada como “oficial”: los testigos entrevistados dijeron que habían tres o cuatro mil personas reunidas, y entre las ocho horas con treinta minutos o nueve horas de la noche, los soldados apostados en la entrada y la azotea del palacio municipal empezaron a disparar sin provocación alguna, las heridas documentadas fueron en la cabeza, espalda y piernas, de acuerdo a la mecánica de hechos narrada, la gente corrió para huir de las balas, no se recabaron testimonios en el sentido que hubieran personas armadas, sino que la congregación se debió al rumor de que el Doctor Quiroz iba a renunciar ya que al parecer había cometido fraude electoral y tenía como antecedente que había cometido infracciones administrativas, por ello, quedaría en su lugar Carlos A. Obregón, candidato de oposición apoyado por la Unión Cívica Leonesa.

Además, se pudo comprobar que las fuerzas armadas habían bloqueado con vehículos las calles adyacentes a la plaza para impedir la fuga de la multitud, utilizando además ametralladoras, fusiles Thompson y una granada con la que inició la agresión militar. Concluyó el dictamen estableciendo que como no era su objeto establecer responsabilidades, su misión había concluido con las informaciones a que se ha hecho mención. Como apéndice constan las versiones de las personas que declararon ante la Comisión de la Corte. Describiendo su ocupación y por supuesto, cómo es que ocurrieron los hechos y las lesiones de que fueron objeto.

I.1.3 Resolución.

El Pleno de ese Alto Tribunal, por acuerdo de 31 de enero de ese año, determinó de acuerdo al informe producido por los señores ministros, Roque Estada y Carlos L. Ángeles, en relación al conflicto de León, Gto., con ocasión de las elecciones municipales celebradas en aquella Ciudad para la renovación del Ayuntamiento de 1946, que dio lugar a la comisión de hechos sangrientos, se concluyó que aparecieron datos bastantes para presumir que, hubo violaciones de garantías individuales, del voto público y comisión de delitos del orden federal.

Corolario de lo anterior, en el resolutivo primero se ordenó enviar copia del informe y de sus anexos al Presidente de la República para los efectos a que haya lugar; en el segundo, comunicar al Gobernador del Estado de Guanajuato; y en el tercero, notificar a los promoventes.

I.2 Caso “El Vado Aguas Blancas” Expediente 3-96.

I.2.1 Introducción al caso.

El 28 de junio de 1995 un grupo de campesinos que pertenecían a la Organización Campesina de la Sierra del Sur en el Estado de Guerrero, (OCSS), el cual se dirigía a la ciudad de Atoyac de Álvarez con la finalidad de

hacer un mitin ante el Ayuntamiento de ésta, fueron detenidos en el lugar conocido como “El Vado de Aguas Blancas”, en el Municipio de Coyuca de Benítez, en el Estado de Guerrero, por un grupo de la policía motorizada de ese Estado, lo cual dio como consecuencia que se suscitara una balacera resultando muertos 17 campesinos y más de 20 heridos. El día siguiente, el gobernador del Estado, Rubén Figueroa Alcocer dispuso que el fiscal especial de la Procuraduría General de Justicia en coordinación con el titular de la Agencia Central del Ministerio Público, dirigieran la averiguación previa número TAB/1/3208/95 a fin de esclarecer los hechos.

El día 1 de julio de 1995, al considerar que se reunieron suficientes elementos de prueba, el Ministerio Público consignó la indagatoria ante la autoridad judicial y ejerció acción penal contra dos comandantes y ocho policías motorizados, al considerarlos probables responsables de los delitos de homicidio, lesiones y abuso de autoridad solicitando se librara orden de aprehensión en su contra. El Juez Tercero de Primera Instancia Penal del Distrito Judicial de Tabares ante quien se radicó el proceso 82-2/995 resolvió la situación jurídica de los probables responsables decretándoles a todos auto de formal prisión.

Posteriormente el día 14 de agosto de 1995, **la CNDH** quien se abocó a la investigación de los hechos y emitió la Recomendación 104/95 donde exhortó al Ejecutivo Local del Estado para que nombrara un nuevo fiscal especial que continuara con la tramitación de la averiguación previa y exhortó que ese fiscal especial debería ser un jurista ajeno al Estado de Guerrero, debiendo poseer prestigio, capacidad, experiencia y honestidad y que al efecto se le otorgaran recursos humanos, técnicos y financieros para poder desarrollar su investigación. Asimismo recomendó destituir a varios servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia y de la Subsecretaría de Protección y Transito del Estado, así como iniciar en su contra las averiguaciones previas conducentes.

El 29 del mes citado a propuesta de la Comisión Especial de Diputados para el seguimiento de las investigaciones, se eligió al Doctor Miguel Ángel García Domínguez para que en su carácter de fiscal especial llevara a cabo las investigaciones inherentes al caso, habiendo tomado protesta de su cargo el 13 de septiembre, pero renunció el 30 siguiente sin haber iniciado la investigación. Oscar Alejandro Varela Vidales fue designado el nuevo fiscal especial del caso el 09 de noviembre de 1995.

Con motivo de las investigaciones que realizó el nuevo fiscal especial, el 09 de enero de 1996, se ejerció acción penal contra diversos servidores públicos⁹⁸: como probables responsables del delito de homicidio en agravio de 17 campesinos y de otros delitos menores. Y posteriormente contra 18 ex servidores públicos del mismo Estado por considerarlos probables responsables de diversos delitos, entre ellos homicidio, abuso de autoridad, ejercicio indebido del servicio público, y abandono del servicio público. De la actuación de la Fiscalía Especial en relación a los hechos que sucedieron en el lugar conocido como “El Vado de Aguas Blancas”, se resume que fueron procesadas 46 personas; 32 fueron recluidas en el Centro Regional de Readaptación Social de Acapulco; bajo caución 14 personas; y se sustrajeron de la acción de la justicia 3 personas.

Cabe hacer notar que como consecuencia de la investigación realizada por la Fiscalía Especial, se consideró que no habían tenido ninguna responsabilidad Antonio Alcocér Salazar, Ex procurador de Justicia del Estado, Gustavo Olea Godoy, Exdirector de la Policía Judicial del Estado, José Rubén Robles Catalán, Exsecretario General de Gobierno y Rubén Figueroa Alcocer, Exgobernador del Estado de Guerrero.

⁹⁸ Rodolfo Soto Mayor Espino, primer Exsubprocurador General de Justicia; Esteban Mendoza Ramos, Exdirector General de Gobernación; Manuel Moreno González, Exdirector General Operativo de Protección y Tránsito; Gustavo Martínez Galeano Exdelegado de Gobernación en la Costa Grande, y 18 policías motorizados del Estado de Acapulco Guerrero

I.2.2 Solicitudes previas.

A pesar de las investigaciones realizadas por la Procuraduría de Justicia del Estado de Guerrero y de la Fiscalía Especial creada para tal efecto, prevalecía en la opinión pública un descontento con los resultados de la investigación, a través de acciones realizadas por grupos políticos u organizaciones no gubernamentales, entre ellas, las presentadas ante el Máximo Tribunal del País por la Comisión Mexicana de Defensa y Protección de los Derechos Humanos A.C., y por la persona moral Acción de los Cristianos para la Abolición de la tortura y otros.

a) La primera de las mencionadas en fecha 1^o de agosto de 1995 solicitó a la Suprema Corte que designara dos de sus miembros para el efecto de investigar las violaciones a los derechos humanos que se cometieron por las fuerzas de seguridad del Estado de Guerrero en el lugar conocido como el Vado de Aguas Blancas, Municipio de Coyuca de Benítez, en el Estado de Guerrero, porque sostenían la investigación llevada a cabo tanto por la Procuraduría de Justicia del Estado como por la Fiscalía Especial no era objetiva, ya que se estaba realizando por las mismas corporaciones responsables de los hechos.

La Corte la radicó bajo el expediente Varios 451/95 resolviendo en sesión privada de fecha 05 de octubre de 1995 que la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. no tenía legitimación para excitar al Máximo Tribunal para que interviniera en la investigación de los hechos que le eran denunciados. De igual manera, consideró inoportuno intervenir hasta en tanto no se diera cumplimiento a las recomendaciones formuladas previamente por la CNDH.⁹⁹

⁹⁹ Como resultado del trámite de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta solicitud, se emitieron tesis jurisprudenciales de rubros: "GARANTÍAS INDIVIDUALES. QUIENES TIENEN LEGITIMACION ACTIVA PARA SOLICITAR LA AVERIGUACIÓN DE VIOLACIONES GRAVES, DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 97 CONSTITUCIONAL." Y "GARANTÍAS INDIVIDUALES, NO HA LUGAR A LA INVESTIGACIÓN DE LA POSIBLE GRAVE VIOLACIÓN A ELLAS CUANDO UN ÓRGANISMO DE LOS PREVISTOS EN EL APARTADO B DEL

Al respecto, los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo y Genaro David Góngora Pimentel, emitieron voto de minoría, porque la Suprema Corte no intervino como le había sido solicitado en los hechos acaecidos en el Estado de Guerrero.¹⁰⁰

b) La segunda solicitud, fue presentada por la Persona Moral Acción de los Cristianos para la Abolición de la tortura y otros, la cual con fecha 5 de diciembre de 1995, se radicó bajo el expediente Varios 1/95. Dicha solicitud fue presentada también por los mismos hechos y se solicitaba que se nombrara un

ARTÍCULO 102 DE LA CONSTITUCIÓN SE HALLA AVOCADO A LA AVERIGUACIÓN DE LA INVESTIGACION Y SUS RECOMENDACIONES.”

¹⁰⁰ Los ministros de la minoría consideramos que el máximo tribunal de la República sí debe de intervenir, en esta ocasión, para investigar si en los hechos acaecidos el veintiocho de junio de mil novecientos noventa y cinco, en el Municipio de Coyuca de Benítez, Aguas Blancas, Estado de Guerrero, en donde perdieron la vida diecisiete campesinos, hubo o no violación a las garantías individuales, de conformidad con la facultad que en su favor consagra el Constituyente de Querétaro en el artículo 97, segundo párrafo (originalmente tercer párrafo), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual ha permanecido invariable, desde que el Constituyente de Querétaro la insertó en el citado numeral, hasta la fecha.

Esos hechos se tienen por demostrados en forma fehaciente, por ser hechos cuya notoriedad es evidente, con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles y la Suprema Corte de Justicia debe intervenir, pues en el supuesto de que hayan violado garantías individuales, no se trataría de cualquier transgresión que ameritaría su reparación mediante el ejercicio aislado de una persona o de varias personas de la acción de amparo, dado que en los hechos de referencia han perdido la libertad diversos campesinos y la vida otros más, creando inseguridad entre los pobladores, y grave daño económico y moral en las familias de las víctimas, además de consternación, temor e indignación en toda la República, circunstancias a las que no debe permanecer indiferente este alto tribunal, pues su función fundamental es la protección de las garantías individuales de los habitantes del país.

No es obstáculo a la consideración anterior, la circunstancia de que, en el caso del artículo 97 de la Carta Magna, la función de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sea meramente declarativa y no coercitiva, como sucede al dictar sentencias constitucionales dirimiendo conflictos particulares, pues los ministros de la minoría estimamos que no debe hacerse a un lado la responsabilidad histórica que el Constituyente de Querétaro le ha encomendado, considerando letra muerta el contenido del citado numeral 97, aun cuando la decisión adoptada tenga únicamente un impacto ético o moral en la opinión pública, dado que ello podría propiciar que se enmendaran las violaciones o se evitaran por las autoridades correspondientes.

De otra suerte implicaría que el numeral 97 no podría tener ningún alcance; sería un precepto ocioso en el sistema constitucional mexicano, lo cual entrañaría una incongruencia imperdonable del Congreso Constituyente, cosa que no puede ni debe aceptarse por su intérprete original.

Al contrario, la facultad indagatoria debe entenderse como un acierto del Constituyente para que el máximo tribunal de la República no permanezca al margen de acontecimientos públicos graves, que pueden poner en peligro la estabilidad social y para que ello sea así, debe ejercitarse en casos como en el presente, dado que su trascendencia se pone de manifiesto al descubrir los casos en que las autoridades, olvidando que su actuación debe obedecer siempre al bienestar social y al bien público, persiguen fines egoístas particulares o de grupo, sin importarles que las consecuencias de su conducta ilícita culmine en la realización de hechos delictuosos o sangrientos.

...

Aun cuando en el caso del numeral 97 sólo se da una opinión, esta opinión será de una índole moral muy trascendental y repercutirá, sin lugar a duda, en la opinión pública, no sólo nacional, sino internacional. Si las solas opiniones, sin coerción material, no tuvieran trascendencia en el ánimo de los individuos que pudieran sentirse afectados, ninguna razón tendría la existencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ni tampoco los organismos internacionales creados para esos efectos.

Por tanto, no debe el alto tribunal olvidar su responsabilidad constitucional en hechos que pueden perturbar la estabilidad social...

fiscal especial, que se respondiera a la formal denuncia interpuesta ante la OEA, que se vigilara el cumplimiento de las recomendaciones de la CNDH, que apoyara para que terminara el clima de represión y persecución a las organizaciones afectadas, exigiendo indemnización, vivienda y pensión permanente e incondicional a los familiares de las víctimas.

La Corte resolvió que la Persona Moral en comento, tampoco estaba legitimada ya que carecía de la titularidad para solicitar su intervención; habida cuenta que la petición carecía de materia, en términos de la resolución de fecha 23 de abril de 1996.

I.2.3 Nuevos datos de prueba.

El 25 de febrero de 1996 el periodista Ricardo Rocha presentó ante un medio de difusión masivo un video, en el que se apreciaban escenas en relación con la matanza en “El Vado de Aguas Blancas”, y que no coincidían con las imágenes que había difundido el Gobierno del Estado de Guerrero, por lo mismo era evidente la manipulación de los hechos que realmente habían sucedido y su ocultamiento por parte de las autoridades. La difusión del video generó en la opinión pública incertidumbre respecto de los resultados de las averiguaciones practicadas. Por ello, el Ejecutivo Federal solicitó a la Corte efectuara la investigación correspondiente.

La solicitud fue realizada por El Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, por conducto de su Secretario de Gobernación, Emilio Chuayfett presentó ante el Máximo Tribunal del País para la averiguación de los hechos relatados.¹⁰¹

¹⁰¹ *El escrito decía "CC. MINISTROS INTEGRANTES DEL PLENO DE LA HONORABLE SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION. PRESENTES, EMILIO CHUAYFFET CHEMOR, SECRETARIO DE GOBERNACION, con domicilio en Bucareli No. 99, 1er. piso, colonia Juárez de esta ciudad, con fundamento en los dispuesto por los artículos 11 y 27, fracciones IV, VII y XXXI de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en los artículos 1o. y 4o. del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, por acuerdo del C. DOCTOR ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEON, PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, solicito a ese honorable cuerpo colegiado, se sirva ejercer la facultad que le confiere el segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de los hechos ocurridos el 28 de junio de 1995 en el lugar conocido como 'El Vado' de Aguas Blancas, Municipio de Coyuca de Benítez, Estado de Guerrero, al tenor de las siguientes consideraciones de*

La solicitud fue presentada el 4 de marzo de 1996. Es decir, por una de las partes legitimadas *-Ejecutivo Federal-*, mediante el cual se pretendía que el ejercicio de la F.I era la vía idónea para llegar a esclarecer la verdad de los hechos, para señalar ante las autoridades competentes a los responsables de los acontecimientos y así lograr una justa impartición de justicia y el objeto era investigar los hechos ocurridos el 28 de junio de 1995 en el lugar conocido como “El Vado de Aguas Blancas”, Municipio de Coyuca de Benítez, Estado de Guerrero, hechos de violencia en los que 17 personas perdieron la vida y más de 20 resultaron heridas.

hecho y de derecho. CONSIDERACIONES. 1a. El día 28 de junio de 1995 se suscitaron en el lugar conocido como 'El Vado' de Aguas Blancas, Municipio de Coyuca de Benítez, Estado de Guerrero, hechos de violencia en los que 17 personas perdieron la vida y más de 20 resultaron heridas. 2a. Por la naturaleza de los hechos, se inició la averiguación previa TAB/1/3208/95, por parte de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero. 3a. En virtud de la queja que se elevó ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ésta formuló la Recomendación 104/95 de fecha 14 de agosto de 1995, en la cual señaló, entre otras cuestiones, la conveniencia de que el gobernador del Estado de Guerrero designara un fiscal especial, que subsanara procesal y ministerialmente los errores y deficiencias de la indagatoria, ejercitando acción penal contra los presuntos responsables; se suspendiera en sus funciones al secretario general de Gobierno; se destituyera al procurador general de Justicia del Estado y a 18 servidores públicos más; y se instruyera a las autoridades sanitarias para que se continuara atendiendo a los heridos. 4a. El Ejecutivo del Estado aceptó la recomendación y solicitó al Congreso del mismo se realizara la designación del fiscal especial, y se procedió al cumplimiento de las demás recomendaciones. Hecho lo cual, el funcionario designado procedió al desempeño de las tareas que se le encomendaron. 5a. No obstante la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las tareas desempeñadas por la Fiscalía Especial, que han llevado a la consignación y sujeción a proceso de 43 personas como probables responsables de los delitos de homicidio, lesiones, abuso de autoridad, ejercicio indebido y abandono de la función pública, ante el Juzgado Tercero de Primera Instancia del Distrito Judicial de Tabares en el expediente No. 82-2/95, la sociedad se mantiene consternada por los hechos ocurridos en Aguas Blancas el 28 de junio próximo pasado. 6a. A pesar de la intervención de diversas autoridades competentes para conocer del asunto en el ámbito de sus atribuciones y de los resultados a los que se ha arribado hasta la fecha, subsiste en la comunidad nacional un sentimiento de preocupación por el cabal esclarecimiento de los hechos y la determinación de sus consecuencias conforme a la ley. 7a. 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 97 constitucional. 8a. El Constituyente de Querétaro consolidó las facultades de nuestro máximo órgano de impartición de justicia para velar por el respeto a los derechos humanos y garantías individuales, al otorgar facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a petición, entre otros, del Ejecutivo Federal, para averiguar algún hecho o hechos que constituyan una grave violación de alguna garantía individual. Ello, sin demérito del ejercicio de las facultades de otros órganos de procuración o impartición de justicia. 9a. 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, traerá 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. Por lo antes expuesto, con fundamento en los artículos 97 constitucional, 11, fracción IX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y por acuerdo del C. PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ANTE USTEDES CC. MINISTROS INTEGRANTES DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, respetuosamente me permito solicitar. PRIMERO. Se acuerde el ejercicio de la facultad que le confiere a esa Suprema Corte de Justicia de la Nación el segundo párrafo del artículo 97 constitucional y se formule el nombramiento o la designación a que hace referencia la primera parte de esa disposición, para que se averigüe sobre la violación de las garantías individuales que se dio con motivo de los hechos señalados en las consideraciones del presente escrito. SEGUNDO. Se elabore el informe correspondiente y se turne a las autoridades que, de conformidad con las averiguaciones efectuadas, resulten competentes para iniciar o continuar acciones o procedimientos jurídicos en sus respectivos ámbitos.

Los señores Ministros Humberto Román Palacios y Juventino V. Castro y Castro fueron los comisionados para realizar la investigación de los hechos y el 12 de abril de 1996 rindieron su informe.¹⁰²

I.2.4 Resultado de la investigación.

La comisión analizó los antecedentes documentales generados con motivo de los hechos sangrientos plasmados en las constancias de los procedimientos penales que se seguían al respecto y los relativos donde participó la CNDH de donde surgió la recomendación 104/95, entrevistaron a personas vinculadas directa o indirectamente con los hechos, funcionarios en activo cuando sucedieron los hechos, y aquellos que los sustituyeron, líderes de los partidos PRI y PRD, Diputados Federales, y Exgobernadores, todos del mismo Estado, el juez que llevó a cabo los procesos penales, el fiscal especial, así como las personas lesionadas y los deudos de los fallecidos; analizaron pericialmente los 2 videos donde se consignaban los acontecimientos del 28 de junio de 1995 con la única finalidad de encontrar las diferencias entre ambos y rescatar lo que verdaderamente había sucedido, una vez realizado esto, se llegaron a las siguientes: **Conclusiones:** 1.- Por una parte acerca de los acontecimientos suscitados en el Vado de Aguas Blancas. 2.- Por otra el manejo de la información que hizo el gobierno del Estado de Guerrero ante la opinión pública y los medios masivos de comunicación.

I.2.5 Resolución.¹⁰³

Los Ministros sostuvieron que la significativa y lamentable ejecución de las personas viajantes hacia Coyuca de Benítez en el segundo camión atacado, en su mayoría fueron referidas a personas que no consta, que fueran ciudadanos que intentaran llegar a Atoyac de Álvarez para hacer un acto de protesta, fuere o no de carácter político; como sí ocurría con los viajantes del primer camión que se sometieron sin violentarse, en cambio, los agresores

¹⁰² En principio se enfrentaron a la falta de reglamentación que el ejercicio de ésta facultad acarrea, es decir, lo primero que debieron hacer para averiguar los hechos materia de la investigación fue precisar el *marco legal* en el cual debería desarrollarse.

eran miembros de la llamada Policía Motorizada, avezada en el enfrentamiento a motines y plantones, supuestamente integrando un retén para desarmar a las personas, portando armas de fuego de alto calibre, capaces de disparar en ráfaga y que el día de los hechos carecían de un funcionario responsable capaz de dialogar, vista la inexplicada ausencia del encomendado del gobernador, licenciado Rosendo Armijo de los Santos, sin que se pueda saber la razón de su conducta omisa y bajo la presencia lejana e indiferente de un subprocurador de Justicia que, se dice, se guarecía de la lluvia que se producía al momento de los hechos.

Apreciaron las violaciones generalizadas siguientes: a) Violación a la garantía de tránsito, puesto que se detuvo sin orden de autoridad competente, a pasajeros que viajaban en camiones de servicio público que transitaban pacíficamente; b) Violación a la garantía de libre expresión, puesto que la propia autoridad del Estado reconoce que intervenía para que no hubiera acto de protesta contra la presidenta de Atoyac; c) Violación a la libertad personal de los transeúntes, puesto que sin orden de aprehensión detuvieron a personas, y les impidieron desplazarse libremente para atender sus asuntos; d) Finalmente, violaron sus garantías de seguridad, de defensa, de petición y de respeto a la vida.

Por lo que al menos se podía concluir, que existió negligencia, irresponsabilidad y falta de respeto a la dignidad humana por parte del gobernador del Estado, de funcionarios menores y de policías incompetentes. En esa tesitura, la mayor responsabilidad para el gobernador del Estado, se finca en el imprudente manejo de una cuestión sumamente delicada, dentro de una serie de precedentes de violencia.

¹⁰³ Unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Gudiño Pelayo, Góngora Pimentel, Ortíz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza, Azuela Güitrón y Juan Díaz Romero y Presidente Aguinaco Alemán.

Se destacó que un acontecimiento de tan graves y lamentables consecuencias no podía darse a conocer al Gobierno Federal, a los medios de comunicación y a la opinión pública con un videocassette manipulado a favor de responsables, ni tampoco con dar conferencias de prensa e informes contrarios a la verdad, ya que en 'El Vado' de Aguas Blancas se cometió una grave violación del derecho a la vida de 17 campesinos y se causaron heridas a 21 más, actuando el Gobierno del Estado como grupúsculo detentador del poder que había que conservar aun cuando ello implicara ocultar la verdad y proteger a los responsables de los hechos. Por ello se imputó la responsabilidad del Gobernador, Procurador General de Justicia y Secretario General de Gobierno, además de los restantes funcionarios consignados, todos ellos del Estado de Guerrero, porque actuaron como cultivadores 'del engaño, la maquinación y la ocultación', con la consecuente violación grave de las garantías antes citadas.

Por otra parte, se dijo, tan importante como los acontecimientos concretos y lesionantes de 'El Vado' de Aguas Blancas, resulta el manejo público oficializado de los mismos, preocupante para la sociedad mexicana la persistencia en incurrir en una política falta de ética, de ocultamiento, de engaño y de desprecio a la propia sociedad, por parte de quienes son elegidos o designados precisamente para defenderla y servirla. El artículo 6 de la Constitución se vio gravemente vulnerado por el entonces gobernador del Estado de Guerrero y demás funcionarios que contribuyeron al ocultamiento de la verdad, contrario a ello el Gobierno del Estado pretendió recoger la simpatía y la benevolencia públicas y aceptando una recomendación de la CNDH, nombró un fiscal especial como un verdadero procurador, distinto del constitucional, se alejó la averiguación y los correspondientes procesamientos, de su cauce constitucional, aunque imperó el capricho y la improvisación, ocultaron la verdad y manipularon el contenido de los videos en relación a los hechos sucedidos en el Vado Aguas Blancas, violando con ello el derecho que tiene la sociedad a estar debidamente informada por sus autoridades.

Debe señalarse que el **informe de los comisionados** mereció una crítica severa. Se dijo que la opinión pública exaltó la actuación de la Corte porque intervino en esa investigación, empero, las sentencias del tribunal debían ser motivo de un riguroso análisis social, respecto sus razonamientos y argumentos y no sobre su mera conveniencia u oportunidad política; que a lo largo del informe, la interpretación de los hechos no se obtuvo de las pruebas obtenidas, sino de la afirmación reiterada sobre el clima de violencia en ese Estado, situación que impedía desprender responsabilidad alguna. Se criticó además, que se definiera una violación grave en la forma en que se hizo y por último, que el informe carecía de calidad técnica, pues los ministros actuaron con celeridad pero poco cuidado en la preparación del informe *“prefiriendo hacer declaraciones sobre la cultura política del país, que entrar al nivel de trabajo jurídico detallado y riguroso”*.¹⁰⁴

Corolario de lo anterior, en el resolutivo primero se tuvo por recibido el informe que rindieron los comisionados; en el segundo, que existió violación grave a las garantías individuales de los gobernados en los acontecimientos del 28 de junio de 1995, en 'El Vado' de Aguas Blancas, Municipio de Coyuca de Benítez, Estado de Guerrero; en el tercero; que de dicha violación resultan responsables los licenciados: Rubén Figueroa Alcocer, gobernador con licencia indefinida; José Rubén Robles Catalán, ex-secretario general de Gobierno; Antonio Alcocer Salazar, ex-procurador general de Justicia; Rodolfo Sotomayor Espino, ex-primero subprocurador de Justicia; Gustavo Olea Godoy, ex-director de la Policía Judicial; Rosendo Armijo de los Santos, ex-subsecretario de Protección y Tránsito; Adrián Vega Cornejo, ex-fiscal especial; y Esteban Mendoza Ramos, ex-director general de Gobernación, todos del Estado de Guerrero; en el cuarto que las autoridades competentes tomaran medidas y acciones acorde a sus facultades.¹⁰⁵

¹⁰⁴ COSSÍO DIAZ, José Ramón, Bosquejos Constitucionales, Porrúa México 2004, p. 445 a 450.

¹⁰⁵ Se notificó al Presidente de la República por conducto del secretario de Gobernación para estar en posibilidad de tomar las determinaciones que motivaron su solicitud, también al Congreso de la Unión para su conocimiento y efectos

I.3 “Caso Lydia Cacho” Expediente 2/2006.

I.3.1 Introducción al caso.

Contra la periodista Lydia Cacho Ribeiro, se interpuso una denuncia por el empresario Kamel Nacif, cuando al publicar el libro “Los demonios del Edén: El Poder que protege a la pornografía infantil”, mencionó entre otros personajes de la vida pública, al referido empresario textil del Estado de Puebla. La denuncia penal se presentó en el Estado de Puebla, el Ministerio Público, consignó la averiguación, por los delitos de “Calumnias y Difamación”, ante el Juzgado Quinto de lo Penal, con residencia en el Estado de Puebla, quien giró oficio al Director de la Policía Judicial del Estado de Puebla, a fin de que realizaran la detención y presentación de la periodista.

La detención de la periodista fue realizada el 16 de diciembre de 2005, en la ciudad de Cancún, municipio de Benito Juárez, Estado de Quintana Roo por elementos de la Policía Judicial de Puebla, quienes la trasladaron por carretera, negándosele le acompañaran el grupo de escoltas asignado por la Agencia Federal de Investigaciones (AFI) y un abogado, siendo puesta a disposición de la Juez que ordenó su detención el 17 siguiente.

El 14 de febrero de 2006, el periódico La Jornada, dio a conocer una serie de grabaciones de conversaciones telefónicas realizadas por el empresario Kamel Nacif, algunas de ellas con el Gobernador de Puebla Mario Marín Torres, en relación al arresto realizado por elementos de la Policía Judicial del Estado de Puebla en Cancún Quintana Roo, en perjuicio de la periodista Lydia Cacho Ribeiro. De esa conversación se advierte el agradecimiento del empresario Kamel Nacif al Gobernador por su participación en la detención de la referida periodista. Estas conversaciones fueron difundidas en otros medios de comunicación.

consiguientes, una copia al PGR para los efectos de su representación y al gobernador en funciones del Estado de Guerrero, el Congreso y el Tribunal Superior de Justicia de dicha entidad, además de poner a disposición de las autoridades competentes el material probatorio recabado por los comisionados.

Se consideró que en los hechos pudieran haber intervenido diversos servidores públicos como el Gobernador de Puebla Mario Marín; la Ministerio Público del Estado de Puebla, Rosa Aurora Espejel; la Procuradora General de Justicia del Estado de Puebla, Blanca Laura Villena Martínez; el Procurador del Estado de Quintan Roo, Bello Melchor Rodríguez y Carrillo; la Juez Quinto de lo Penal del Estado de Puebla, Rosa Cecilia Pérez González; el Director de la Policía Judicial del Estado de Quintana Roo; el Director de la Policía Judicial del Estado de Puebla, Adolfo Karma Beltrán; los Presidentes de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados de Puebla y Quintana Roo; y, el Director de Comunicación Social del Estado de Puebla, Valentín Meneses.

Esos acontecimientos generaron temor, desconfianza, falta de credibilidad hacia el Estado, hacia la libertad de expresión y la imparcial impartición de justicia, violación de los derechos subjetivos de los gobernados, ya que servidores públicos con una sola llamada telefónica deciden como deben y en que medida deben aplicarse las leyes a conveniencia de la gente con poder económico.

Por ello, se dijo que no sólo se afectó a la periodista Lydia Cacho Ribeiro, sino a los gobernados en su conjunto, pues las instituciones encargadas de la procuración de justicia se encuentran sometidas a los intereses de la delincuencia organizada y como consecuencia de lo anterior, la sociedad no se encontraba en seguridad material, social, política y jurídica, pues las propias autoridades que deben proteger a la población que gobiernan, son las que producen o propician los actos violentos y frente al desorden generalizado, las autoridades han sido omisas, negligentes o impotentes para encauzar las relaciones pacíficas de la comunidad, más bien demuestran ser indiferentes en obtener el respeto a las garantías individuales.

Mediante oficios presentados el 22 de febrero de 2006, el Senador Vicepresidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y las Diputadas Presidenta y Secretaria de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, solicitaron el ejercicio de la F.I y el objeto era investigar hechos de orden grave, porque hubo una pluralidad de agentes que habrían intervenido para ejecutar el acuerdo entre el Gobernador y el empresario, y por ende, involucrados en la comisión de violaciones agentes del aparato gubernamental de la ciudad de Puebla, así como agentes del Gobierno del Estado de Quintana Roo, habida cuenta de la actuación de diversas autoridades de orden estatal, judiciales y no judiciales.

Además examinar si existió un aprovechamiento y uso ilegítimo del aparato de gobierno en contra de una persona, y a satisfacción de otra, que disuelve la institucionalidad de la cosa pública, de ahí que si bien la violación se habría proferido directamente contra un persona, ésta se hizo, aparentemente, valiéndose del sistema en su conjunto, máxime si los órganos de gobierno competentes para atender dicha situación podrían no haberlo hecho, de ahí la necesidad de conocer la actuación en los hechos del gobierno del Estado de Puebla en esa época, debido a la sospecha de que el Gobernador de ese Estado intervino en las decisiones del poder judicial o de la procuraduría de justicia del Estado, lo que podría traducirse en procuradores y juzgadores “bajo consignas” personales, o que actuaran bajo la negociación de intereses económicos particulares, o bajo el influjo del gobernador lo que atentaría la vigencia del Estado de derecho, afectación que no se agotaría en la persona de la periodista detenida.

El 13 de marzo de 2006, el Presidente de la Corte admitió a trámite la solicitud para ejercer dicha facultad y se ordenó turnar el asunto al señor Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, formándose el expediente relativo 2/2006. En sesión de 18 de abril siguiente se estableció que las Cámaras de

Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, estaban legitimados para solicitar la investigación.

Se nombró a los Magistrados de Circuito Emma Meza Fonseca y Oscar Vázquez Marín como las personas encargadas de realizar la investigación.

I.3.2 Informe de investigación insuficiente.

El 3 de julio de 2006, los Magistrados Integrantes de la citada Comisión presentaron el informe de la investigación que realizaron en cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Pleno, sin embargo, en sesión del 19 de septiembre de 2006, se determinó por mayoría de siete votos de los Ministro Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Gúitrón, Valls Hernández y Silva Meza, desechar el proyecto presentado por el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, por considerar insuficiente la investigación

En sesión de 25 de enero de 2007, el Pleno estableció la investigación no fue exhaustiva, porque se circunscribió a determinar si había cosas dentro o fuera de lo “ordinario”; y así apuntan a que funcionarios de la Procuraduría y del Tribunal Superior intervinieron en perjudicar a la periodista, sin mayores especificaciones, por ello, no era suficiente para emitir juicio de valor alguno pues, los resultados de la indagatoria, debieron trazar nuevas hipótesis por dilucidar; y si bien, la investigación contenía elementos muy valiosos y se realizó de una forma seria, profesional y lo más completa posible; no se consideró acertada la consideración relativa a descartar cualquier dato obtenido con motivo de las supuestas conversaciones telefónicas, lo cual tuvo una trascendencia grave pues llevó a la Comisión a no trazar línea de investigación y, por ende, a no informar nada en lo que atañe a la probable intervención del Gobernador de Puebla, porque se le excluyó de toda participación; y respecto de él no se establecieron o negaron nexos con la actuación de la Procuradora o la Procuraduría ni con el Presidente del Tribunal Superior, lo que arrojó una visión segmentada e irreal, de lo que hubo detrás del caso de la periodista.

Lo anterior ocasionó ampliar la investigación, para estar en posibilidad de esclarecer los hechos y así obtener elementos indiciarios relativos a la posible participación del Gobernador del Estado de Puebla, esto es, verificar si el Gobernador intervino en las decisiones de un Poder Judicial, así como en la actuación correspondiente del Procurador de Justicia de la entidad, e investigar la actuación del Gobernador del Estado de Puebla, por medio de otros procedimientos o mecanismos diferentes que se estimaren jurídicamente adecuados para tener elementos para determinar si tuvo intervención o no en una estrategia para perjudicar a la periodista, en beneficio del mencionado empresario, con motivo de la denuncia de redes de pederastia y pornografía, pues sólo abarcó incidencias procesales.¹⁰⁶

I.3.3 Resultado de la investigación.

La investigación se llevó a cabo con entrevistas de funcionarios o personas, visitas o inspecciones de campo, revisión, compulsas y recepción de documentos y versiones estenográficas, la publicación del libro “Los Demonios del Edén. El poder que protege a la pornografía infantil”; la denuncia de hechos respecto del mismo y la detención de Lydia María Cacho Ribeiro; y la supuesta conversación telefónica entre el querellante Kamel Nacif Borges y el Gobernador del Estado de Puebla, además se entrevistó con funcionarios administrativos y judiciales de los Estados de Puebla y Quintana Roo, con particulares y asociaciones civiles y recabó diversos elementos informativos.¹⁰⁷

¹⁰⁶ Incluso se consideró que dicha comisión debe ser integrada por cuando el Ministro Juan Silva Meza funja como director y responsable, quien será asistido por la Magistrado de Circuito Emma Meza Fonseca y por los Magistrados Sergio Eduardo Alvarado Puente y Anastasio Enrique Escobar Ángeles.

¹⁰⁷ De los elementos probatorios se apreció que José Kamel Nacif Borge, el 12 de julio de 2005 presentó una denuncia en contra de Lydia María Cacho Ribeiro, ante la Dirección de Averiguaciones Previas Zona Metropolitana Sur, de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Puebla, que no se citó a la inculpada a la audiencia de mediación, que Rosa Aurora Espejel Prado, agente del Ministerio Público Especial para Delitos Electorales, solicitó al Director de Servicios Periciales, informara si José Kamel Nacif Borge, tenía algún registro de antecedentes penales, que la referida fiscal solicitó al Director de la Unidad de Desarrollo Administrativo, Planeación e Informática, informara si José Kamel Nacif Borge, tiene registro como inculcado o agraviado en alguna averiguación previa, que la perito en materia de dactiloscopia, comunicó que no se encontró algún registro a nombre de José Kamel Nacif Borge, que el Director de Desarrollo Administrativo, Planeación e Informática, informó que no encontró registro alguno en que aparezca como agraviado o inculcado José Kamel Nacif Borge, que se elaboró la determinación de ejercicio de la acción penal, es decir, se comenzó dos horas treinta minutos antes de que la Ministerio Público mencionada tuviera la información completa que ella había solicitado, necesaria para la integración de la averiguación, que la querrela presentada el 12 de julio de 2005, por José Kamel Nacif Borge en contra de Lydia María Cacho Ribeiro, tuvo una duración de veintiún días naturales o constancia de hechos y ocho días como averiguación previa, que por auto de cinco del propio mes y año, se tuvieron por ofrecidas diversas documentales consistentes en declaraciones juradas y notariadas de diversas personas que se encuentran relacionadas con el asunto del abuso sexual de menores, las cuales fueron ofrecidas por José Kamel Nacif Borge, que transcurrieron treinta y dos días naturales a partir de que se inició la consignación, misma

Se estableció que la determinación sobre la suficiencia de la investigación tenía efectos únicamente respecto al procedimiento de investigación fundado en el artículo 97, segundo párrafo, constitucional, por ello se aclaró que al no ser la investigación sobre redes de pornografía y pederastia en general, ni los hechos concretos a que se refiere el libro *Los Demonios del Edén. El Poder que Protege la Pornografía Infantil*, de la periodista Lydia María Cacho Ribeiro, materia de la investigación, en tanto, ésta se centró en esclarecer la existencia o no de un posible concierto de autoridades para violar derechos fundamentales de la citada periodista y, sólo si de manera accesoria, se descubrían hechos directamente relacionados con tales violaciones que pudieran implicar, a su vez, violaciones graves a garantías individuales.

I.3.4 Resolución.¹⁰⁸

La SCJN determinó que de los elementos de convicción que recabó la Comisión Investigadora **no advirtió la existencia** de violaciones graves a garantías individuales en los términos del segundo párrafo del artículo 97 constitucional.

La grabación de la conversación atribuida al gobernador del Estado de Puebla carece de valor. Se dijo que la grabación que se dio a conocer en los medios de comunicación de la conversación atribuida al Gobernador del Estado de Puebla y al empresario José Kamel Nacif Borge, obtenida sin autorización judicial, sólo constituyó para la Comisión Investigadora una hipótesis a verificar para la determinación de la existencia de las violaciones graves, no se pretendía que el audio de la supuesta conversación telefónica entre el Gobernador y el empresario “víctima”, se tendría que haber “*dado por*

que fue presentada ante la oficialía de partes común de los juzgados penales, y fue recibida directamente ante el Juzgado Quinto de lo Penal de Puebla, Puebla, órgano que determinó carecer de competencia en razón de territorio para conocer de la causa penal, que el 10 de octubre de 2005, se ejerció acción penal en contra de Lydia Cacho Ribeiro, e insistió en que aquella Juez sí era competente

¹⁰⁸ La Primera conclusión por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia. Por mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Presidente Ortiz Mayagoitia se aprobó la Segunda conclusión; los señores Ministros Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Silva Meza votaron en contra

bueno”, pues no se trataba de asignarle algún valor probatorio, pero sí debía tomarse como una hipótesis a verificar. –independiente de la licitud de la grabación-.

Se dijo que la Comisión debía indagar la veracidad por todos los medios a su alcance, las acciones del Gobernador del Estado de Puebla en el posible concierto de autoridades para violar garantías individuales de la periodista Lydia María Cacho Ribeiro pero debía ser eliminada la **-grabación atribuida al Gobernador del Estado de Puebla y al empresario José Kamel Nacif Borge no constituye un medio de prueba que deba ser objeto de valoración-**. porque fue obtenida sin ajustarse a los requisitos y límites constitucional y legalmente establecidos, - ineficacia probatoria-, ya que una prueba ilícita por haber sido obtenida violando derechos fundamentales, carece de valor probatorio, y no cabe aplicación de excepción alguna al principio de ineficacia de la prueba ilícita, al haberse violado el derecho a la inviolabilidad de las comunicaciones privadas.

Además que de ninguno de los elementos que obran en autos podía derivarse un reconocimiento expreso sobre su autenticidad, sobre si fue él quien intervino en dicha conversación y su contenido, y aun partiendo de tal reconocimiento, no podría derivarse una confesión por parte de dicho Gobernador, para demostrar la existencia de un concierto de autoridades para incurrir en una violación grave de garantías individuales, máxime que ese reconocimiento, sólo podría generar la convicción de que quien la formula se responsabiliza del contenido de la publicación, pero no puede vincular a persona diversa. Además, un desplegado periodístico no podía equipararse a una confesión, ni siquiera para quien paga la inserción en el diario, ya que no se trata de una manifestación rendida ante el Ministerio Público o la autoridad jurisdiccional; por ende no se tomaría en cuenta esa grabación.

Por otra parte, se determinó que para la inviolabilidad de las comunicaciones privadas se establece la forma, términos, condiciones y supuestos en que resulta posible que la autoridad judicial federal autorice intervenciones a esas comunicaciones, sin que pueda justificarse, la autorización de intervenciones de comunicaciones privadas solicitadas por autoridades distintas de las expresamente señaladas por la Constitución, ni en las materias y caso específicamente prohibidos por la misma, ya que la consecuencia será invariablemente la ilicitud de lo actuado y la carencia absoluta de valor probatorio de los resultados obtenidos.

Se dijo que la Comisión Investigadora, carecía de atribuciones para solicitar la intervención de comunicaciones privadas, porque no está legitimada para hacer la solicitud correspondiente y, porque la facultad indagatoria se comprende en una materia expresamente prohibida por el noveno párrafo del artículo 16 constitucional, pues sólo podrán autorizarse en materia penal, siendo que la F.I. es formalmente judicial y materialmente de control administrativo, máxime que la Comisión Investigadora no podía actuar al margen del texto constitucional

Registros de llamadas de servicios de comunicación. Por el contrario, en cuanto a los registros de las llamadas telefónicas que la Comisión Investigadora solicitó de diversas compañías prestadoras de esos servicios de comunicación, se consideró que sí contaba con facultades, porque no constituyen una intervención a las comunicaciones privadas, ya que en ellos sólo se desglosan las llamadas telefónicas que en determinadas fechas se efectuaron entre diversos teléfonos, sin que de ellos se desprenda el contenido de las conversaciones sostenidas.

Inexistencia de violaciones graves. Como se anticipó, de la valoración de las pruebas recabadas por la Comisión Investigadora, se calificaron **como insuficientes para tener por acreditada la existencia de graves violaciones**

a las garantías individuales de la periodista Lydia Cacho, pues se dijo. sólo acreditaron la existencia fáctica de la denuncia presentada en contra de Lydia María Cacho Ribeiro por la probable comisión de los delitos de difamación y calumnias, el desahogo de la averiguación previa; la consignación ante un juez penal, la existencia de procedimientos y mecanismos de colaboración entre las Procuradurías del Justicia de los Estados de Quintana Roo y Puebla, así como las condiciones materiales en las cuales se desarrolló el traslado de la referida periodista una vez cumplimentada la orden de aprehensión librada por la juez de la causa.

Además que dichas condiciones materiales, así como la presencia de personas y vehículos ajenos a los agentes de las Procuradurías estatales involucradas en el cumplimiento de la orden de aprehensión, si bien provocaron incomodidad física y psicológica o anímica en la periodista, ello lo produce en cualquier persona no acostumbrada a ello, **pero no demostró un concierto de autoridades de los Poderes Judicial y Ejecutivo del Estado de Puebla con el objeto de vulnerar sus derechos fundamentales.** Aunado a lo anterior, acreditaron el ingreso de la periodista al centro de reclusión, los datos personales y laborales de las personas, recortes periodísticos y videograbaciones acreditaron la difusión del caso en los medios impresos como electrónicos, sobre la aprehensión de Lydia María Cacho Ribeiro.

Respecto a las comunicaciones privadas proporcionadas por compañías prestadoras de servicio, sólo podía acreditarse la utilización del servicio telefónico prestado por ciertas compañías, por un tiempo determinado, así como la evidencia de un flujo permanente de comunicación entre los órganos de gobierno que integran la administración pública del Estado de Puebla, y entre dependencias de los Poderes locales, pero son insuficientes para denotar la existencia de un concierto de autoridades de los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado de Puebla con el objeto de vulnerar los derechos fundamentales de Lydia María Cacho Ribeiro.

Sin que fuese factible acudir a la prueba circunstancial cuya construcción pudiera estimarse posible a partir de los medios de convicción recabados, ya que para dar valor probatorio a una presunción necesitaba descansar en una prueba cierta para, a partir de ella, obtener una inferencia lógica, sin perjuicio que la investigación no tuviese la naturaleza de un proceso jurisdiccional o específicamente penal, puesto que todo procedimiento y acto de autoridad se encontraban, necesaria e ineludiblemente sujetos tanto a las normas constitucionales, como a las reglas de la lógica y sana crítica en materia probatoria, en acatamiento estricto a las garantías de legalidad, seguridad jurídica y debida audiencia previstas por la Constitución.

Ergo al no otorgarse valor alguno a la conversación telefónica obtenida mediante una intervención prohibida expresamente por el artículo 16 constitucional, único indicio del cual pudiera desprenderse la participación en el caso del Gobernador del Estado de Puebla, se dijo que no existió un hecho probado del cual pudiera inferirse la existencia de un concierto de autoridades en contra de la periodista Lydia María Cacho Ribeiro, sea con propósitos vengativos o con el fin de impedir que ejerza su derecho a la libre expresión de las ideas, auspiciado u orquestado por el Gobernador citado, ni la existencia de órdenes expresas o implícitas para que la Procuraduría de Justicia y el Tribunal Superior de Justicia de ese Estado, actuaran de determinada manera en perjuicio de la referida periodista.

Al no tenerse por acreditado el concierto de autoridades de los Poderes Judicial y Ejecutivo del Estado de Puebla con el objeto de vulnerar los derechos fundamentales de Lydia María Cacho Ribeiro, no se hizo mayor consideración en torno a los argumentos de defensa de las autoridades involucradas, y tampoco las irregularidades en la tramitación tanto de la averiguación previa respectiva como en el traslado de la periodista y en el proceso penal, por ende, a partir de las pruebas recabadas por la Comisión, se consideró que no existen

elementos para tener por demostrada la existencia de graves violaciones a las garantías individuales, aunque se dijo, ese resultado no era obstáculo para que las autoridades competentes actúen en el ejercicio de las facultades conferidas constitucional o legalmente, sean éstas de naturaleza política, administrativa o penal, locales o federales.

Corolario de lo anterior, en el resolutivo primero se dijo que la investigación constitucional realizada por la Comisión Investigadora fue suficiente y en el segundo que No se probó, la existencia de violaciones graves de las garantías individuales de la periodista Lydia María Cacho Ribeiro, con motivo del proceso penal seguido en su contra.

I.4 “Caso Texcoco y San Salvador Atenco”. Expediente 1/2007

I.4.1 Introducción al caso.

El 21 de octubre de 2005 se celebró el convenio entre, funcionarios del Municipio de Texcoco, Estado de México, incluido el entonces Presidente Municipal, doctor Higinio Martínez Miranda, y, por la otra, Filiberto Sánchez Meraz, Margarita Espejel Lucero, Óscar Sánchez Domínguez y Daniel Espinoza Espinoza, quienes dijeron ser representantes de los floristas que comerciaban sus productos en la banqueta de la calle Fray Pedro de Gante, frente al mercado Belisario Domínguez, y se estableció como obligación a cargo de los floristas que, **a más tardar ese día**, se reubicarían en el Centro de Abasto de Productos del Campo y Flores de Texcoco, localizado en el lado sur de la estación del ferrocarril, entre las calles de Nezahualcóyotl, Degollado y Allende; a cambio, el municipio les hizo entrega de un espacio en la Central de Abasto para que a cada florista se le asignara un puesto para esa actividad. El 3 de abril de 2006, el Director de Regulación Comercial del municipio de Texcoco, Juan Manuel Hernández Romero, inició un expediente administrativo, porque 8 floristas seguían vendiendo sus productos en la banqueta de la referida calle, por lo que les concedió 48 horas para que se reubicaran.

El 10 de abril siguiente el Jefe de Vía Pública e Inspectores del Municipio de Texcoco, informó al Director de Regulación Comercial que 8 floricultores habían colocado sus puestos de venta de flores en la calle Fray Pedro de Gante, por lo que solicitó al Director General de Seguridad Pública Municipal la fuerza pública; el día siguiente elementos de la policía municipal de Texcoco, Estado de México, pretendían impedir que ubicaran sus puestos en ese lugar; sin embargo, se presentaron 40 personas con machetes, entre ellos Floristas de Texcoco y miembros del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra, suscitándose un enfrentamiento, del que resultaron dañados vehículos de la citada Dirección General. Asimismo el Presidente Municipal del municipio de Texcoco, Estado de México, hizo del conocimiento de Comisionado de la Agencia de Seguridad Estatal que grupos organizados por comerciantes informales intentaban amedrentar la estabilidad del gobierno municipal, pues ante la orden de reubicar a comerciantes informales, amenazaban con tomar las oficinas del palacio municipal, por lo que solicitó elementos de las Fuerzas de Apoyo y Reacción.

A partir de ahí se reforzó el operativo policial, sin impedir que se siguieran instalando, incluso no se llegó a ningún acuerdo a pesar de existir reuniones con el líder de los floristas, habida cuenta de retirarse a la policía estatal. Por ello, el **3 de mayo de 2006**, 115 elementos de la Policía Municipal de Texcoco estuvieron en el mercado, además de 320 de la agencia de Seguridad Estatal.

Ese día, los floristas de Texcoco y miembros del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra, se dirigieron al Mercado Belisario Domínguez, conformado por aproximadamente 70 personas que llevaban consigo flores, pero también machetes, palos, piedras y explosivos; intentaron instalar sus puestos pero al evitarlo personal de la Dirección General de Regulación Comercial, se ocasionó un enfrentamiento, donde resultaron varios lesionados.

En dicho evento, se impidió la labor periodística y se detuvieron tres personas quienes denunciaron abusos policiacos

Por su parte, el **4 de mayo de ese año**, se dio un enfrentamiento al tratar de desbloquear la carretera Texcoco-Lechería; existieron cateos domiciliarios, así como liberación de los policías retenidos por civiles; además del traslado e internación de los detenidos al penal de “Santiaguito”. Se dijo que existieron dos enfrentamientos, porque los manifestantes utilizaron piedras, en tanto que los policías dispararon cartuchos de gas lacrimógeno y las mismas piedras, resultando lesionados alrededor de 47 elementos de la Agencia de Seguridad Estatal y 17 de la Policía Federal Preventiva, perdió la vida un menor de 14 años. Por ello se dio un operativo policial para detener a las personas que se encontraban en el inmueble ubicado en la calle Manuel González número 110-A de la Colonia San Mateo, en el Municipio de Texcoco, Estado de México, donde se habían introducido floristas de esa localidad y miembros del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra, entre ellos, Ignacio del Valle Medina, líder de dicha organización civil, siendo detenidas 85 personas, quienes a su vez, denunciaron abusos policiales y sexuales en el traslado e internación de los detenidos al penal de Santiaguito.

Por escrito recibido el 9 de agosto de 2006, Bárbara Zamora López y otros, ostentándose como grupo de ciudadanos mexicanos agraviados y sus representantes legales, solicitaron el ejercicio de la F.I., respecto de los hechos acaecidos los días 3 y 4 de mayo de 2006 en los poblados de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México. Por acuerdo del 14 de agosto siguiente, el Presidente de la Corte ordenó formar y registrar el expediente varios 1396/2006-PL, y determinó que los peticionarios carecían de legitimación para formular la solicitud relativa, empero, el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, considerando que los elementos aportados arrojaban indicios de que

los hechos acaecidos podían constituir por sí mismos graves violaciones a las garantías individuales, hizo suya la petición.¹⁰⁹

Se consideró ejercer de oficio la facultad, pues *de los datos de prueba ofrecidos por los solicitantes*, se advertía un exceso de las autoridades policíacas los días 3 y 4 de mayo de 2006, en los Municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México, ya que del trabajo de investigación realizado **por la CNDH**, hubo un gran número de personas lesionadas físicamente, e incluso pérdida de vidas humanas, lo que tenía importancia para la calificación de los hechos, que a juicio de la Corte *prima facie* sí tenían la calidad de graves violaciones a las garantías individuales, específicamente el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad personal, a la libertad sexual, a la propiedad privada y al debido proceso y el objeto era investigar la existencia de violaciones graves de garantías individuales y derechos humanos fundamentales por parte de las autoridades policíacas que intervinieron en los hechos ocurridos los días 3 y 4 de mayo de 2006, en los Municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México.

Los Comisionados debían investigar: ¿por qué se dieron esas violaciones?, ¿alguien las ordenó?, ¿obedeció a una estrategia estatal o al rebasamiento de la situación y a la deficiente capacitación de los policías?, para que **a)** la sociedad mexicana y la comunidad internacional, y los habitantes de los Municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México, conozcan el por qué ocurrieron esos hechos; para contrarrestar ese estado de incertidumbre y afectación en la vida de la comunidad, que generaron los hechos y que motivaron la gravedad de las violaciones, lo que generará confianza en que el Estado se interesa por la defensa de los derechos humanos de los gobernados, y así permitir la convivencia armónica de la sociedad; y **b)** permitirá, que la Corte establezca criterios sobre los límites de la fuerza pública; y haga llegar a las autoridades competentes su opinión sobre

¹⁰⁹ En sesión de 6 de febrero de 2007, se estableció que el ministro estaba facultado para solicitar la investigación

las formas de reparación de la violación de garantías, ya sean jurídicas o civiles; así como también, la opinión sobre posibles responsabilidades civiles, penales, administrativas o políticas.

En sesión de 17 de septiembre de 2007, y en virtud de haberse publicado el 20 de agosto de ese año el Acuerdo General 16/2007, se dijo que los Comisionados debían limitarse exclusivamente a los hechos consumados pero no podrán adjudicar responsabilidades, sino únicamente identificar a los probables participantes en los hechos denunciados. Por lo que se modificó la encomienda y la investigación no debería referirse a aspectos relacionados con formas de reparación de la violación de garantías, así como tampoco sobre posibles responsabilidades.

Se nombró a los Magistrados de Circuito Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alejandro Sergio González Bernabé, como las personas encargadas de realizar la investigación.

I.4.2 Resultado de la investigación.

El 12 de febrero de 2009 se rindió el dictamen de la investigación constitucional solicitada, el Pleno determinó el turno del expediente al Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo, para la elaboración del dictamen respectivo. Se consideró que la investigación realizada por la Comisión Investigadora fue suficiente para emitir el pronunciamiento en torno a la forma en que se desarrollaron los hechos ocurridos el 3 y 4 de mayo de 2006 en los Municipios de Texcoco y San Salvador Atenco, ambos pertenecientes al Estado de México, así como respecto de su licitud y gravedad.

I.4.3 Resolución.¹¹⁰

La Corte determinó que el uso de la fuerza pública no estuvo justificada, y en la ejecución de los operativos de cuenta tampoco se observaron los límites aplicables, explicaron los derechos humanos que fueron violentados y qué violaciones graves fueron descubiertas, al tenor de lo siguiente.

Abuso policiaco. Se estableció que de los 106 detenidos, 102 denunciaron que fueron golpeados por policías y a todos ellos les certificaron lesiones externas, con excepción de 6 personas, empero, se certificó que no tenían huellas de lesiones. En tanto que de las de los 97 detenidos que denunciaron abusos policiales y se les certificaron lesiones externas, 92 presentaron lesiones que derivaron de éstos, al momento del enfrentamiento, al arrojar objetos y ofrecer resistencia o incluso, en la acción de repliegue que protagonizaron luego del enfrentamiento.

Empero, ninguna de las personas que dijeron haber recibido golpes de los policías identificó a sus agresores ante las autoridades correspondientes,

¹¹⁰ Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se determinó que en los hechos acaecidos el tres y cuatro de mayo de dos mil seis en Texcoco y San Salvador Atenco, Estado de México, se incurrió en violaciones graves de garantías individuales; el señor Ministro Aguirre Anguiano votó en contra y reservó su derecho para formular voto particular; por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia se determinó que sin calificaciones de ordenadoras o ejecutoras se atribuya la participación de las autoridades en los hechos, los señores Ministros Gudiño Pelayo y Silva Meza votaron en contra, y reservaron su derecho para formular sendos votos particulares; por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia se dispuso que no pueden determinarse participaciones de autoridades y funcionarios que se reunieron el tres de mayo y que autorizaron el uso de la fuerza pública, los señores Ministros Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Silva Meza votaron en contra, y reservaron su derecho para formular sendos votos particulares; por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Franco González Salas, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia determinaron que no se les puede atribuir participación a las autoridades y funcionarios que se reunieron el tres de mayo y diseñaron la estrategia para el uso de la fuerza pública, los señores Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo y Silva Meza votaron en contra, y reservaron su derecho para formular votos particulares, el señor Ministro Cossío Díaz manifestó que no tenía elementos para pronunciarse al respecto, sino que, debía recomendarse que se continúen las investigaciones para definir lo conducente; por unanimidad de once votos se determinó que, conforme con los datos de las investigaciones pueden establecerse participaciones individuales y concretas de los hechos constitutivos de violaciones graves de garantías individuales, y reservaron su derecho para formular, en su caso y oportunidad, votos concurrentes; por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Góngora Pimentel, Azuela Güitrón, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Ortiz Mayagoitia, se determinó que, en principio, no puede atribuirse participación a las policías como corporaciones, pero que puede recomendarse que se lleven a cabo o continúen las investigaciones que conduzcan a señalar o atribuir participaciones individuales, los señores Ministros Gudiño Pelayo y Silva Meza votaron en contra, y reservaron su derecho para formular votos particulares; y por unanimidad de once votos se determinó formular criterios para que las autoridades competentes complementen las investigaciones a fin de fincar responsabilidades

incluso algunos no presentaron denuncia penal, otros más no declararon y algunos se reservaron su derecho a declarar, en tanto que otros 3 detenidos, no declararon ante la CNDH, por lo que no hay manifestación de agresiones físicas por parte de los elementos policiales que los detuvieron o trasladaron al Centro de Readaptación Social Santiaguito. A pesar de que Peritos de la CNDH practicaron a 12 personas, el protocolo de Estambul, y concluyó que se advirtieron signos y síntomas característicos de estrés postraumático, como consecuencia de malos tratos, crueles, inhumanos, degradantes y/o tortura física o psicológica de que fueron objeto esas personas, la Corte consideró que ello era insuficiente.

Otra interesante conclusión fue que 91 personas que denunciaron abusos policiales y presentaron lesiones que probablemente derivaron de esos abusos, señalaron distintos lugares en los que fueron objeto de agresiones físicas –unas que se les golpeó en el lugar de su detención, otras cuando eran conducidas al autobús, otras en el propio autobús o en el referido penal; incluso, la mayoría mencionó dos o más de esos lugares, por lo que la Comisión Investigadora recabó diversas diligencias como fotografías y videos, de los que se observa que fueron agredidos físicamente diversas personas al momento de ser detenidas.

En cuanto a las agresiones sexuales. Algunas personas¹¹¹ presentaron al menos una lesión en la parte del cuerpo que se relaciona con agresión sexual, empero, se dijo por la Corte, que sería el Ministerio Público, quien lo determinaría; y de las lesiones denunciadas, se consideró que existen indicios de que hubo casos en los que las mujeres detenidas habrían sido objeto de tocamientos y manoseos y por parte de los policías. En cuanto a una persona que dijo haber sido abusada sexualmente

¹¹¹ ELIZALDE CORNEJO EDITH, GONZÁLEZ GUTIÉRREZ MARÍA LUISA, LOZANO GALICIA SARA NOEMÍ, MUÑOZ DIOSDADA YOLANDA, SÁNCHEZ HERNÁNDEZ CRISTINA, TÉLLEZ VANEGAS GABRIELA, CUEVAS JARAMILLO SUHELEN GABRIELA, HERNÁNDEZ MARTÍNEZ CLAUDIA o HERNÁNDEZ GARCÍA CLAUDIA, JIMÉNEZ OSORIO NORMA AIDÉ, LÓPEZ MORÁN MARÍA LUISA, MARAI DIETMAR SAMANTHA ARIANE, MÉNDEZ MORENO BÁRBARA ITALIA, MONTOYA HERNÁNDEZ MAGNOLIA, PALMA NOVOA VALENTINA, RAMÍREZ PACHECO

mediante la introducción de los dedos en la vagina, se concluyó que los exámenes médicos no señalan ninguna lesión en el área genital, aunque ello no significaba que, con mayores elementos probatorios, pudiera llegarse a convicción distinta.

En cuanto a las mujeres que acusaron agresiones sexuales por penetración vaginal, no se pudo probar que se hayan dado en todos los casos, aunque existen indicios probatorios que permiten admitir que, en algunos casos fueron penetradas vaginalmente y en otros, que padecieron tocamientos y manoseos, aunque ello fue insuficientes para concluir que existieron agresiones de carácter sexual. En cuanto a la denuncia de Velasco Rodríguez Ana María donde aseguró reconocer plenamente al policía Doroteo Blas Marcelo como una de las personas que la obligaron a realizar sexo oral, se aperturó la causa penal 79/2006, del índice del Juzgado Primero Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Tenango del Valle, Estado de México, pero la Corte señaló que la autoridad judicial competente sería quien determine si fue o no agredida de esa manera.

Corolario de lo anterior, se dijo que se demostró que en los operativos policiacos, hubo policías que ejercieron violencia física sexual **que no violación sexual**, sobre la mayoría de las mujeres detenidas, pero no podía aseverarse ni confirmarse con exactitud las condiciones de modo y lugar en que fueron denunciados; aunque existió duda si dichas agresiones pudieran constituir, actos de tortura, y menos para individualizar a los que tomaron parte en las agresiones.

En cuanto a si era objetivo agredir, lesionar o afectar físicamente y psicológicamente en los operativos. Se concluyó que no se corroboró la hipótesis de que en los operativos se hubiese girado alguna instrucción en el sentido de agredir (física, psicológica o sexualmente) a los manifestantes, mas

sí de permitir los excesos de violencia en respuesta a la conducta de los manifestantes, y no se tomaron previsiones para que se inhibiera. Además que el uso excesivo de fuerza y violencia por parte de los policías fue aceptado, permitido y tolerado por los superiores, lo que trajo como consecuencia la falta de respeto de los derechos humanos de esas personas, por policías no profesionales que se condujeron con violencia; y superiores que no hicieron cesarla.

En cuanto a si fue legítimo el uso de la fuerza pública. Se concluyó que el 3 de mayo de 2006 la fuerza pública fue utilizada en el operativo policial en las inmediaciones del Mercado Belisario Domínguez, que dio lugar al enfrentamiento entre inspectores y policías municipales contra vendedores y sus simpatizantes, el uso de la fuerza no fue legítimo, se trató de un operativo opuesto a los principios de eficiencia y necesidad que rige las instituciones de policía y seguridad, la falta de oportunidad con que se realizó, lejos de lograr imponer el orden, ocasionó un estado generalizado de desorden y violencia en la localidad y sus inmediaciones, y la forma en que aconteció particularmente por los funcionarios del municipio (policías e inspectores), fue ejercida ilegítimamente al no ser profesional, eficiente, proporcional, ni la necesaria, ya que lesionar con palos, piedras, fue ejercer una fuerza rudimentaria, bruta, y nada profesional, enfrentarlos cuerpo a cuerpo a los manifestantes sólo expuso su vida e integridad a un riesgo muy alto, y a un brote en escalada de violencia, ergo, el enfrentamiento fue una actuación ineficiente, no profesional, innecesaria y desproporcional, por parte de las autoridades municipales sin justificación constitucional.

En cuanto al evento del **4 de mayo**, considerando la situación que prevalecía en la carretera Texcoco-Lechería, obligaba a la autoridad, a riesgo de que siguiera acrecentándose la violencia y se afectara a terceros, a tomar acciones para que cesara el bloqueo, el desorden y se rescataran a sus

elementos retenidos secuestrados por los manifestantes, empero lo violento y delictuoso de la actuación de los manifestantes y la alternativa del dialogo cancelada, hacían legal que la autoridad actuara de manera que le permitiera devolver las cosas al estado de orden pero con el deber de respetar sus límites constitucionales; por ello la fuerza pública se justificó y fue legal, máxime el riesgo por la amenaza de explotar la pipa de gas en la carretera.

Así el operativo estaba justificado, y: i) aspiró a ser legítimo, profesional y eficiente, ii) se trató de un operativo eficaz, que logró en poco tiempo el cumplimiento de los objetivos propuestos, iii) se caracterizó por la actuación de policías no profesionales y violentos que incurrieron en abusos y excesos, y que trataron indignamente a los detenidos.

Lo anterior, se dijo, porque el uso de la fuerza por parte del Estado conlleva también deberes a cargo del mismo *una vez ejecutados los operativos*, empero, no había evidencias de que hayan sido cumplidos por el Estado, pues si bien informó de la realización de los operativos, no hay evidencias de que se haya efectuado una autovaloración acerca de los logros y fallas de los operativos y, no hay evidencias de que el deber de exigir las responsabilidades atinentes a las violaciones ocurridas se hayan exigido.

I.4.3.1 Derechos Humanos que fueron violados.

El derecho a la vida. El 3 de mayo, ocurrió el fallecimiento de un menor de 14 años y también resultó fatalmente herido un joven de 20 años de edad, Lesiones mortales sufridas en el contexto de ilícitos ejecutados durante los operativos; en medio de un clima de agresión y defensas mutuas, contexto de ilicitud en la fuerza.

Derecho a la libertad sexual, a la no discriminación (por género) y a no ser torturado. En los hechos acontecidos en Atenco, los días 3 y 4 de mayo, se tradujeron en algunos casos en violaciones al derecho a la libertad

sexual, a la no discriminación (por género), y al derecho a no ser torturado, en perjuicio de algunas de las mujeres detenidas en estos operativos.

Derecho a la integridad personal y derecho a no ser torturado. Se concluyó que en los hechos investigados se violó en perjuicio de la mayoría de los detenidos y detenidas, su derecho a la integridad personal -físicos como psicológicos-, por policías y otros funcionarios públicos municipales que participaron en los operativos.

Derecho a la libertad personal y derecho a la inviolabilidad del domicilio. Existieron casos de detenciones de personas ajenas a los hechos delictuosos que se dieron, y que se traducen en violación al derecho a la libertad personal, mismas que, después de los hechos y el curso de los procesos penales, fueron interrumpiéndose. Un gran número de las personas detenidas en domicilios particulares, y la mañana del 4 de mayo, la policía también cateó varios domicilios particulares.

Otras privaciones ilícitas de libertad personal. Los comisionados concluyeron que hubo las autoridades retuvieron ilegalmente a varias personas, lo que se traduce también en una violación a su derecho a la libertad personal.

Derecho al Debido Proceso Legal. Se estimó que si bien se trató de violaciones de legalidad, que trascienden al plano constitucional en razón de la garantía de debido proceso, ante su multiplicación y trascendencia no sólo era violación a los derechos de legalidad de los procesados, sino actos de irresponsabilidad de algunos funcionarios, son síntomas de la arbitrariedad con que se hicieron las detenciones y propician condiciones de impunidad, lo que también resulta lesivo de los derechos humanos en un Estado que se precie de ser respetuoso de ellos, entre ellas: Falta de veracidad en los partes policiales; Derecho a la defensa (no asistidos de defensor). Irregularidades en los procedimientos seguidos a los extranjeros detenidos; Derecho a la justicia;

Derecho al trato digno de los detenidos; Derecho a la libertad de expresión y al acceso a la información; Derecho a la propiedad privada

I.4.3.2. Violaciones graves en términos del artículo 97 constitucional.

Se concluyó que en los hechos acontecidos los días 3 y 4 de mayo de 2006, en Atenco y Texcoco, Estado de México, agentes de las corporaciones policiales que participaron en los operativos, ejercieron la fuerza pública de manera excesiva, desproporcionada, ineficiente, no profesional e indolente hacia al respeto de los derechos humanos, tanto de las personas que fueron detenidas en esos operativos, como de otras que estaban en las inmediaciones, la violencia y el exceso en el que se incurrió en el uso de la fuerza de la actuación pública se materializó en diversas acciones lesivas de derechos y garantías de las personas, como fueron: detenciones arbitrarias, violación de domicilios particulares, violencia física y psicológica contra las personas y agresiones de tipo sexual en contra de mujeres, que a la vez son acciones de discriminación por género. Asimismo, la fuerza pública fue ejercida y se creó un ambiente de hostilidad, riesgo continuo y propició lesiones físicas, así como la pérdida de la vida dos personas.

En otras palabras, se dijo, que fueron graves las violaciones de derechos humanos en que se incurrió en estos hechos porque se trató de acciones ilegítimas, violentas, excesivas, injustificables en una policía que opera en un país en el que la acción del Estado se limita por la Constitución, en un país republicano, democrático y respetuoso de los derechos y libertades del hombre; en una policía *civil* que tiene por vocación institucional y deber constitucional proteger y brindar seguridad pública y mantener el orden, que no debe propiciar contextos de violencia recíproca que arriesguen la vida e integridad de las personas bajo su resguardo, de una policía que no tiene enemigo y que no es una fuerza beligerante del Estado.

A decir del señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo¹¹², tres temas fueron los centrales:

- 1) La fijación por parte de la Suprema Corte de estándares constitucionales para verificar la regularidad del uso de la fuerza;
- 2) La metodología del análisis que se estableció para la aplicación de esos estándares, y
- 3) Los deberes que le corresponden al Estado ante la irregularidad en la forma de usar la fuerza.

Resultando que el uso de la fuerza pública, a criterio de la SCJN, debe ser valorado a la luz de su apego a los principios constitucionales de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez; el respeto a los derechos humanos - deberes de no interferir en su goce como los deberes de tomar las medidas que estos le imponen al Estado- y la verificación de su razonabilidad en su utilización, aunque no dejó de señalar que la mayor aportación fue el haber hecho notorio el estado normativo en que se encuentra el uso de la fuerza pública en nuestro país, derivado de omisiones legislativas, reglamentarias y protocolarias, per se, violatorias de derechos humanos, pues ello dio pauta para que la fuerza pública fuese ejercida irresponsablemente.

En el operativo que tuvo lugar **el 3 de mayo de 2006**, se dijo que las autoridades involucradas donde existió uso excesivo de la fuerza con las consecuentes lesiones cometidas en agravio de las personas que fueron detenidas, así como de un periodista, fueron Erasmo Barrera Hernández, Jefe de Turno del grupo Fuerzas de Apoyo y Reacción de Chalco, de la Agencia de Seguridad Estatal y Martínez Galicia José, policía adscrito a las Fuerzas de Apoyo y Reacción de la región Volcanes de la Agencia de Seguridad Estatal. En relación al traslado de detenidos, se dijo que fueron los elementos de la Agencia de Seguridad Estatal de las camionetas oficiales tipo Pick up, con

¹¹² Cfr GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. Conferencias de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

números oficiales 7482, 7038, 7432 y 7051, de acuerdo al informe del Comisionado de la Agencia de Seguridad Estatal, rendido mediante oficio 202F1000/DGAJ-SUB-AR/8087/07, de once de octubre de dos mil siete.¹¹³

En el desbloqueo de la carretera Texcoco-Lechería y avance de las corporaciones policiacas hacia San Salvador Atenco y particularmente por la realización de cateos sin orden judicial y el uso excesivo de la fuerza, las personas que se dijo responsables fueron elementos de la Policía Federal Preventiva, de la Agencia de Seguridad Estatal y de la Policía Municipal de Texcoco, Estado de México. Se estableció igualmente que existieron responsabilidades de los servidores públicos, responsabilidad patrimonial del Estado y formas de reparación.

Corolario de lo anterior, en el resolutivo primero, se dijo que en los hechos acaecidos el 3 y 4 de mayo de 2006 en Texcoco y Atenco, ambos del Estado de México, se incurrió en violaciones graves de garantías individuales, en el segundo, que las autoridades involucradas en las violaciones graves de garantías individuales se precisaron en el asunto; en el tercero, que se remitieran a las autoridades referidas en el dictamen y el cuarto que se publicara en el DOF, en la Gaceta del Gobierno del Estado de México y en el SJFG.

I.5 “Caso Appo - Oaxaca” Expediente 1/2007.

I.5.1 Introducción al caso.

Los miembros de la sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación ante la falta de respuesta a peticiones que realizó al Gobierno del Estado de Oaxaca, el 1 de mayo de 2006 determinaron que a partir del 22

México, 2010.

¹¹³ El chofer Roberto Silva Rodríguez, Rubén Carlos Alvarado Contreras. Gustavo García Rosas El chofer José Carlos Hernández Alcívar. Juan Enrique LLan Ruiz. Eduardo Castro Rosas. Julio Yovani Rodríguez Herrera El conductor Martín Romero Sánchez El chofer Mendoza Monterroza Omar. Cruz Nero José Manuel, Comandante Octavio Armando Bernal Ocampo, Subdirector Operativo Regional Oriente, El chofer Jorge Hernández Mejía. Eduardo Vite Mendoza. Omar Rafael Moncada Rodríguez. Braulio Gutiérrez Rincón. Enrique Manjarrez Martínez. Olivia Méndez Martínez. Adán Olvera Rueda

siguiente, realizarían un paro indefinido de labores, realizar una marcha y, posteriormente, instalar un plantón en el Centro Histórico de la Ciudad de Oaxaca. El plantón fue desalojado el 14 de junio del mismo año, por 3500 policías estatales, existieron disparos de arma de fuego, estallidos de granadas de gas lacrimógeno y gas pimienta por parte de la policía estatal, la Cruz Roja reportó 11 muertos: 8 adultos, una maestra embarazada que falleció, otro falleció por un impacto que le hizo saltar un ojo, 3 niños que pernoctaban al lado de sus padres en el plantón también fallecieron, un total de 192 personas fueron atendidas. Con motivo de dicho desalojo diversas organizaciones sociales, laborales, estudiantiles, populares y sectores independientes de la sociedad se organizaron, lo que dio origen a la constitución formal de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO).

En el conflicto se constataron daños causados por servidores públicos estatales y federales al edificio de la sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, después de la ejecución de una orden de cateo, empero, no se podían presentar denuncias ya que varias de las agencias del Ministerio Público estaban cerradas, de agosto a diciembre de 2006 los juzgados civiles y la Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado que atiende asuntos civiles, familiares y mercantiles dejaron de funcionar, debido a plantones que impedían el ingreso a las oficinas públicas. Los hechos acontecidos motivaron la presentación de miles de quejas por presuntas violaciones a la libertad personal, libre tránsito, libertad de manifestación y de reunión, libertad de expresión y derecho a la información, integridad física y psicológica, a la propiedad, a la legalidad y seguridad jurídica, a la vida y a la educación, por lo que procedió la CNDH a su investigación.

El 11 de agosto de 2006, murió una persona al recibir un impacto de bala en el corazón durante una marcha organizada por el magisterio y la Asamblea Popular, el 22 siguiente otro más quien trabajaba en la Secretaría de Obras Públicas del Gobierno del Estado y apoyaba a dicha Asamblea durante

un operativo conjunto que las policías Ministerial, Preventiva y Municipal organizaron en contra de los manifestantes que tenían tomada la estación radiofónica 'La Ley'.

El 3 de octubre siguiente murió un policía popular cuando los simpatizantes de la APPO, desconocieron al Presidente Municipal y el 27 siguiente, la policía ministerial, preventiva y, militantes del PRI, balearon barricadas de la (APPO), resultando muertos el camarógrafo neoyorquino Bradley Roland Hill, el profesor Emilio Alonso Fabián y el comunero Esteban Ruiz, además de 23 personas heridas por arma de fuego. Se documentó que elementos de las policías Preventiva y Ministerial del Estado de Oaxaca, así como de la Policía Federal Preventiva, durante el período comprendido entre el **14 de junio al 29 de octubre de 2006**, realizaron múltiples detenciones, sin existir orden de aprehensión o en flagrancia, con métodos de tortura física y psíquica, además de la incomunicación y el traslado al penal sin haber sido puestas a disposición de autoridad competente.

El 19 de noviembre de ese año, agentes de la Policía Federal Preventiva apostados alrededor de la Plaza de la Constitución, agredieron con agua a los participantes de una marcha convocada por la Coordinadora de Mujeres Oaxaqueñas (COMO) Primero de Agosto y organizaciones feministas, para protestar por el abuso sexual que sufrió una señora de 48 años a manos de efectivos de la PFP, así como por otros casos de hostigamiento y acoso, resultando afectado el fotógrafo del diario Reforma.

El 25 de noviembre durante la marcha de la APPO en el centro histórico de la capital del Estado de Oaxaca se enfrentaron con la Policía Federal Preventiva, resultando más de 140 heridos, 100 detenidos e incendiados numerosos inmuebles públicos y privados, entre ellos: los edificios del Tribunal Superior de Justicia del Estado, el Poder Judicial Federal, el Teatro Juárez ex sede del Congreso local, las oficinas de la Secretaría de

Turismo de la entidad, los edificios de la Secretaría de Relaciones Exteriores, del Registro Público de la Propiedad, la Facultad de Sociología de la UABJO y la Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles de la entidad, el hotel Camino Real, establecimientos comerciales y decenas de automóviles y autobuses.

Aunado a lo anterior se presentó un costo económico por el conflicto magisterial.¹¹⁴ En el estado oaxaqueño existió un estado de inseguridad jurídica durante 8 meses, un desorden generalizado, incluso el gobierno federal participó para controlar la situación a través de integrantes de la Policía Federal Preventiva quienes cometieron violaciones sistemáticas a las garantías individuales de los pobladores, detenciones arbitrarias y traslados de los detenidos a penales de alta seguridad y de otras entidades federativas, violentando su derecho a la integridad personal y seguridad por tortura, ya que fueron objeto de golpes en diversas partes del cuerpo, descargas eléctricas, además de amenazas a su integridad física e incluso la vida.

Durante el desarrollo del conflicto, elementos de las policías Preventiva y Ministerial del Estado de Oaxaca, así como de la Policía Federal Preventiva hicieron uso excesivo de la fuerza pública en agravio de diversas personas lesionando su derecho a la integridad física, a partir de la entrada a la ciudad de la Policía Federal Preventiva —29 de octubre de 2006—, se acreditó que más de 200 personas, entre manifestantes, miembros de dicha corporación y personas ajenas, resultaron lesionadas.

Por oficio número D.G.P.L.60-II-6-902, recibido el 29 de marzo de 2007 en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la SCJN, el Diputado Jorge Zermeño Infante y la Diputada Lilia Guadalupe Merodio Reza, ostentándose, respectivamente, como Presidente y Secretaria, ambos de la

¹¹⁴ Cancelación de la festividad de la Guelaguetza: pérdidas por 330 millones de pesos para hoteleros y restauranteros. Reducción del turismo: pérdida económica para la ciudad de Oaxaca de 45 millones de dólares. 1,500 locales de los mercados 20 de Noviembre y Benito Juárez fueron afectados. Cerraron 25 hoteles y 30 comercios: 1,500 personas perdieron sus empleos y 20 mil empleados fueron dados de baja en el IMSS. Se afectaron a más de un millón 300 mil alumnos por la falta de clases: 42 mil escuelas cerradas y se perdieron dos meses del ciclo escolar 2006-2007.

Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, solicitaron que la Corte ejerciera la F.I y el objeto era investigar los hechos acaecidos de mayo de 2006 a enero de 2007, y posteriormente se amplió el ejercicio de investigación a los hechos suscitados el 16 de julio de 2007 en el Cerro del Fortín, en la Ciudad de Oaxaca, Estado del mismo nombre.

El Ministro Juan Silva Meza propuso ejercer la referida facultad. Con base en los elementos probatorios se destacó que existió un exceso de las autoridades policíacas en los hechos denunciados, lo que se dijo, tenía gran importancia para la calificación de los hechos, pues a juicio de ese tribunal presuntivamente sí tenían la calidad de graves violaciones a las garantías individuales.

Se advertía que las autoridades federales, estatales y municipales posiblemente infringieron diversos derechos y que las autoridades policíacas en ese mismo sentido afectaron físicamente a un gran número de personas, en forma cruel e inhumana, por lo tanto, era de presumirse **que sí violaron sus garantías y derechos humanos**, de ahí que podían **considerarse como graves para justificar el ejercicio de la referida facultad**, pues esa condición se daba cuando se tenía 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.

Así, ante la manifestación ilimitada de la fuerza pública de que el Estado dispone, sin cumplir el mandato constitucional y el compromiso internacional de respetar los derechos así como la integridad física y emocional de las personas, los habitantes de Oaxaca vivieron un estado de incertidumbre emocional y jurídica, con la consecuente afectación a su forma de vida, ante autoridades que ejercen la fuerza pública, presumiblemente al grado de desconocer los derechos humanos reconocidos en la constitución.

Sin que constituyera obstáculo que diversas autoridades hubieran intervenido en la investigación de los hechos, pues no habían sido esclarecidos, además de que las investigaciones realizadas por diversas autoridades no eran incompatibles con la investigación de la Corte; por el contrario, los informes por organismos no gubernamentales era un indicio más, que servía de sustento para ejercer la investigación, pues si bien la CNDH, realizó recomendaciones a diversas autoridades de diferentes órdenes de gobierno; el retardo, omisión o incumplimiento de esos deberes, también podía dar lugar a la existencia de violaciones graves de garantías individuales, ya que es obligación de los órganos del Estado velar por la seguridad pública y protección del orden público.

Como se estimó acreditada la existencia de violaciones graves de garantías individuales y derechos humanos fundamentales por parte de las autoridades federales, estatales y municipales, los Comisionados, deberían investigar: 1. La probable violación de garantías a personas físicas determinadas, especialmente, vida e integridad corporal, inviolabilidad del domicilio, libertad personal, respeto al derecho de propiedad; 2. La probable violación generalizada de garantías individuales, especialmente libertad de tránsito, libertad de trabajo, derecho a la información; 3. Los probables excesos de las fuerzas policíacas municipales, estatales y federales; 4. La probable omisión o pasividad de las autoridades municipales, estatales y federales para restaurar, mantener el orden público y la seguridad en la zona de que se trata.

Identificar el cargo y nombre de las personas que hubieren participado en los hechos calificados como violaciones graves de garantías individuales o de derechos humanos fundamentales, para que a) la sociedad mexicana, la comunidad internacional, y los habitantes de Oaxaca, conozcan el por qué ocurrieron esos hechos y con ello, b) la Corte podía establecer criterios sobre el debido ejercicio de la fuerza pública; y en su caso, determinar los órganos y autoridades involucradas en las violaciones graves de garantías individuales o

derechos humanos fundamentales. El periodo de investigación sería de mayo de 2006 a enero de 2007, en la ciudad de Oaxaca y zona conurbada, sin perjuicio de que, tratándose de algunos hechos directamente relacionados, se requiera llevar a cabo en algún otro lugar.¹¹⁵

Se decidió que los Magistrados de Circuito Roberto Lara Hernández y Manuel Baraibar Constantino serían los comisionados para llevar a cabo la averiguación durante el periodo comprendido de mayo de 2006 a enero de 2007.

Por oficio D.G.P.L.60-II-6-1526, recibido en la Presidencia de la Corte el 1 de noviembre de 2007, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión solicitó a ese Alto Tribunal **que se ampliara** el periodo sujeto a investigación. En sesión de 26 de noviembre de 2007, se determinó ampliar el objeto de la investigación a efecto de indagar los hechos acaecidos el 16 de julio de 2007 en el Cerro del Fortín de la Ciudad de Oaxaca ante nuevos enfrentamientos entre los integrantes y simpatizantes de la (APPO) contra policías municipales y estatales, con un saldo de 50 civiles y 15 policías heridos, 42 detenidos, 12 autobuses secuestrados; además de manifestaciones y plantones que habían ocurrido en dicha región.

¹¹⁵ Al respecto, formularon voto particular los Ministros José Fernando Franco González, y José Ramón Cossío Díaz voto concurrente, y los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo y Aguirre Anguiano. **El Ministro José Fernando Franco González** si bien estuvo de acuerdo con la decisión adoptada en el sentido de hacer procedente el ejercicio de la facultad de investigación, difirió de las consideraciones que se plasmaron en la resolución de mayoría, pues a su criterio, el origen de dicha facultad se daba en el contexto de la división de poderes, con el objeto de limitar al Poder Legislativo quien obstaculizaba la buena marcha del Poder Ejecutivo, tampoco estuvo de acuerdo en torno a la opinión respecto a la naturaleza, procedencia y alcances de la referida facultad. **El Ministro José Ramón Cossío Díaz** dijo que las consideraciones eran idénticas a la facultad de investigación 3/2006, y destacó la ausencia de análisis argumentativo del material probatorio que se enunciaba en la resolución; por otra parte, dijo que era necesario establecer formas de reparación de la violación de garantías, sean jurídicas o civiles, ya que no necesariamente estaba vinculado con la responsabilidad de alguna autoridad en la violación de garantías, v.gr ofrecer seguridades y garantías adecuadas de no repetición o reparar el daño material y moral, entre otras. Por su parte, el **Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo** consideró que no había lugar a realizar la investigación, tampoco que la investigación era ordinaria y menos aún, que podía configurarse un estándar para determinar cuando realizarla, básicamente porque Oaxaca era un caso donde subyacen reclamos de derechos sociales, gremiales, conflictos intrapartidistas, rivalidades políticas, pugnas por el poder, que no podrían establecerse con veracidad y de manera responsable por la Corte, cuanto más que existía una carga política, histórica, sociológica y cultural, que habría de ponderar. Finalmente **el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano** consideró que se estaba desnaturalizando la facultad investigadora, pues atendiendo a sus antecedentes lo cierto es que la norma delimitaba claramente la finalidad y el objeto de la atribución constitucional, sin embargo, esa facultad de modo alguno era ordinaria, tampoco compartió que siempre que se presentaran posibles violaciones graves a garantías individuales debía ejercerse la facultad de investigación, pues se desconocía que era discrecional.

I.5.2 Resultado de la investigación.

El 3 de marzo de 2009 los Magistrados Comisionados, presentaron el informe preliminar, integrado por 39 tomos con más de 6600 páginas. En su contenido se describió la forma en la que se dieron los hechos más destacados que tanto autoridades gubernamentales como grupos sociales llevaron a cabo desde que inició el conflicto, describiendo la información necesaria para entender el inicio, desarrollo y conclusión del conflicto social que tuvo lugar en el Estado de Oaxaca.

El tema fundamental fue el análisis del uso de la fuerza pública con motivo de los hechos investigados, el marco regulatorio de la seguridad pública, dentro de cuyas funciones se enmarca el uso de la fuerza pública por el Estado, así como los principios que rigen el uso de la fuerza pública.

I.5.3 Resolución. ¹¹⁶

En la resolución del Pleno de la Corte, se concluyó que en el caso investigado, el uso de la fuerza pública inicialmente fue pasiva de las fuerzas policiales, por momentos con medidas disuasivas -lanzamiento de gases o agua-, sin embargo, súbitamente arremetían hacia los agresores, provocando que corrieran, luego los aprehendían, lo que denoto un uso de la fuerza pública deficiente y ausente de profesionalismo, de ahí que el uso de la fuerza pública soslayó el cumplimiento de los principios que exige la Ley Fundamental.¹¹⁷ y particularmente en cuanto al hecho del 16 de julio de 2007, donde los

¹¹⁶ Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de once votos se aprobaron las propuestas relativas a la suficiencia de la investigación y a que los hechos y omisiones demostrados en la investigación constituyen grave violación de alguna garantía individual. Los Ministros fueron Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza, Aguirre Anguiano, Franco González Salas, Azuela Güitrón y Valls Hernández y Presidente Ortiz Mayagoitia

¹¹⁷ *No se demostró que se tomaran las precauciones debidas para minimizar los riesgos y afectación en su ejecución para proteger a la población ajena al conflicto, resultaba imperioso que se extremaran las precauciones debidas a fin de causar el menor daño posible, empero, no se acreditó la implementación de medidas, por el contrario, se aprehendió a cualquiera que se encontraba en la calle; además se empleó instrumentos como piedras, resorteras y bazucas, gases lacrimógenos, falta de profesionalismo en planeación y ejecución, en detrimento de la población y los propios policías, sin valoración técnicas empleadas para minimizar la posibilidad de causar algún daño, asimismo un uso desproporcional de la fuerza pública; las causas penales dan cuenta que la forma en la que se realizaron las detenciones incluso se detuvieron a personas que no se encontraban involucradas en los hechos, muchas detenciones se pretendieron justificar fundamentalmente con partes informativos que, la autoridad judicial competente calificó de insuficientes, habida cuenta de detener a menores y mezclarlos con adultos, todo lo cual se traduce en carencias en la policía por falta de capacitación para desarrollar la actividad de seguridad pública que la Constitución ordena. Por otra parte, las autoridades omitieron controlar el traslado de los detenidos, motivados por los sucesos del 25 de noviembre, donde se acreditaron tratos crueles, inhumanos y degradantes.*

manifestantes de la APPO acudieron al Cerro del Fortín con el objeto de tomarlo e impedir la celebración de la Guelaguetza oficial, (a pesar de que la propia Sección XXII del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, previamente a que se empleara la fuerza pública tuvo un diálogo con las autoridades), se concluyó que la orden para usar la fuerza pública respondió a la necesidad de contener a los manifestantes para evitar que tomaran el referido auditorio e impidieran la celebración de la fiesta, y aunque se calificó la acción de legítima para evitar grandes pérdidas y para impulsar la recuperación económica del Estado, -se justificó resguardar dicho auditorio para celebrar la Guelaguetza-; sin embargo, se concluyó que hubo falta de proporcionalidad en el uso de dicha fuerza por parte de algunos elementos policíacos, además de que el operativo no fue del todo eficiente.

Con ese cúmulo probatorio se explicaron los derechos humanos que fueron violentados y qué violaciones graves fueron descubiertas, al tenor de lo siguiente.

I.5.4 Derechos Humanos que fueron violados.

Derecho de acceso a la justicia. Pues se afectaron las actividades desarrolladas por órganos jurisdiccionales encargados de la impartición de justicia, tanto locales como federales, ya que se suspendieron las labores derivadas de la situación de inseguridad y a causa de “tomas” de los edificios por grupos inconformes, la cual se prolongó por tres meses en el ámbito local, lo que provocó que en la ciudad de Oaxaca de Juárez y zona conurbada no se prestaran con normalidad dichos servicios y cuando fue posible laborar, la función se realizó en condiciones de inseguridad y zozobra, lo que demeritó la administración de justicia: primero, por no garantizar la seguridad e integridad de los justiciables al acudir a juzgados y tribunales, además de la amenaza de quedar encerrados en el interior de los órganos; y, en un segundo aspecto, porque se dejó de garantizar el desempeño de la función en condiciones óptimas para el personal que conforma los órganos jurisdiccionales. También

se violó a causa de los incendios provocados en los edificios sede del Tribunal Superior de Justicia del Estado y de los Juzgados y Tribunales del Poder Judicial de la Federación, se destruyeron expedientes de órganos federales y del Estado, -siete mil expedientes-, la discontinuidad en el servicio, e inactividad prolongada, ocasionaron una demora injustificada para dictar el fallo en los expedientes.

Se dijo que si bien la conformación de la “Mesa de Incidencias” constituyó un esfuerzo para superar el problema de acceso a la justicia, no alcanzó los objetivos deseados y, redundó en confusión en la población respecto de la autoridad competente ante quien debían acudir a denunciar y de la legalidad de los “juicios populares” que se llevaban en el zócalo por civiles, resultando un hecho notorio la violencia perpetrada por dicha causa. Incluso si bien el Ejecutivo Federal pospuso la intervención de las fuerzas policíacas federales y, la policía local (estatal y municipal) fueron superadas por los grupos inconformes, por lo que ante la imposibilidad de garantizar su propia integridad, dejaron de prestar ese servicio en las zonas de conflicto, por ello la ciudadanía implementó la “vigilancia vecinal” y ese “vacío” provocó un ambiente propicio para delinquir.

Derecho a la vida. El cierre de calles con barricadas; enfrentamiento de distintas corporaciones policíacas con grupos sociales; bloqueo de vialidades y carreteras; toma de oficinas públicas y privadas, fueron condiciones que no eran óptimas para resguardar el derecho a la vida, incluso, desde el operativo de 14 de junio de 2006 la policía de Oaxaca advirtió que los manifestantes tenían armas de fuego, empero, no se llevaron a cabo las acciones tendentes a restablecer las condiciones mínimas que garantizaran el derecho a la vida. Al margen de no tener pleno conocimiento de quiénes fueron las personas que causaron la muerte de diversos sujetos, lo cierto es que no se superó el ambiente de violencia que se vivía en Oaxaca, asimismo se destacó que en las

indagatorias no se acreditó la legítima defensa por lo que la limitación al derecho a la vida no estuvo normativamente autorizada.

Derecho a la integridad personal. Se dijo que existió un ambiente propicio para la delincuencia, resentida por muchas personas, pues se documentó la detención de varias personas por civiles, a quienes agredían y exhibían públicamente en el zócalo de la ciudad con desdoro a su integridad y dignidad, se llevaron a cabo diversos actos de violencia que afectaron la integridad tanto de manifestantes por parte de grupos desconocidos, como de funcionarios que fueron agredidos durante los “desalojos” de las instalaciones públicas; o bien, cuando realizaban actividades propias de su cargo. El deficiente servicio en materia de seguridad pública provocó afectaciones a la población que trascendieron en su integridad además el uso desproporcional de la fuerza pública, carente de profesionalismo y eficiencia, generó afectaciones ilegítimas a la integridad de los detenidos, se soslayó el respeto al derecho de integridad personal de los detenidos, evitando causar lesiones innecesarias, situación que reveló una afectación injustificada a su integridad personal, además, no se tomaron las providencias necesarias para separar a los menores de edad detenidos con motivo de los operativos realizados por fuerzas federales, finalmente los tratos inhumanos y crueles causados a los detenidos el 25 de noviembre de 2006, las personas que fueron detenidas y posteriormente trasladadas al penal de máxima seguridad ubicado en Tepic, Nayarit, se les aplicó un examen elaborado por la Universidad de Harvard para medir el nivel de trauma, los resultados fueron positivos, es decir que hubo tratos crueles y degradantes por parte de las fuerzas policíacas.

Garantías de libertad. Se concluyó que **la libertad de tránsito** se vio transgredida ya que en el caso se tenía pleno conocimiento de que los manifestantes instalaron barricadas en diversas calles con lo que impidieron el libre tránsito de los individuos, quienes no podían trasladarse de un punto a otro de la ciudad de Oaxaca, las barricadas se mantuvieron hasta el mes de

noviembre de 2006 en que la Policía Federal Preventiva, mediante diversos operativos, las removió e impidió que los manifestantes las volvieran a colocar.

Se estableció que **los particulares no violan garantías**, toda vez que si las barricadas fueron instaladas por manifestantes, aun cuando afectaban el libre tránsito de los individuos ello no actualiza una violación de garantías sino en todo caso, podría configurar un delito. Así, la violación a la garantía referida se actualizó porque éstas constituían una “situación fáctica” que obstaculizaba el goce de tal derecho y que, en consecuencia, obligaba a desplegar las acciones que fueran necesarias para salvaguardar el referido derecho, ya que se alteró la vida de una colectividad, no obstante ello no se adoptaron las medidas necesarias a efecto de evitar la afectación al mencionado derecho, ergo, se violó la mencionada garantía porque los actos que la limitaban o afectaban no constituyen restricciones legítimas en tanto que no se encuentran establecidas en la Constitución.

Garantía de libertad de trabajo. Dada la magnitud de las manifestaciones, donde fueron tomados edificios públicos que impidieron o entorpecieron el desempeño de las funciones encomendadas a los Poderes del Estado, y que ocasionó que un número significativo de comercios estaban cerrando lo que implicó la pérdida de empleos. Se estableció además que la garantía de libertad de trabajo también comprendía la obligación de generar las condiciones necesarias para que las personas tengan la posibilidad de seleccionar y mantener un empleo, de esa forma, si se demostró que el movimiento social fue mermando la capacidad comercial y obligó a que comercios cerraran y despidieran personas, ergo, se violó la referida garantía.

Libertad de pensamiento, expresión y derecho a la información. También se concluyó que fueron afectadas porque la situación imperante en la ciudad de Oaxaca propició coacción e intimidación hacia los comunicadores, de modo tal que constituyeron obstáculos para la plena realización en libertad del

derecho de pensamiento y expresión, sin justificación constitucional alguna que legitime la deficiencia en el deber de garantía, el cual es necesario para hacer posible su ejercicio. Se dijo además que las radiodifusoras fueron tomadas ilegalmente, en el cual se dejó de prestar el servicio por los concesionarios, así el funcionamiento irregular de las radiodifusoras y canal 9 de televisión abierta, impidieron la pluralidad en la manifestación de ideas por estos medios en condiciones ordinarias, implicando una violación al derecho de libertad de expresión y manifestación de ideas en sus dos vertientes. En su dimensión individual, constituyó una violación en perjuicio de los comunicadores, quienes se vieron imposibilitados para expresar sus ideas por esa vía; y, por otra parte, en su vertiente social, se imposibilitó a la sociedad a recibir la pluralidad de ideas e información dada la concentración de los medios en grupos de presión.

Los hechos generaron infracción al derecho a la información porque dejaron de operar las radiodifusoras, surgieron otros medios de comunicación irregulares, sin control alguno por las autoridades competentes que regularan su uso, lo que generó el desconocimiento veraz de la situación imperante y, el desconcierto de la ciudadanía, por ello, la sociedad no tuvo acceso a información imparcial, general y veraz, sino una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, aunque se dijo que durante la investigación no se acreditó que hubiesen participado autoridades, la violación se verificó dadas las condiciones imperantes que dificultó su pleno ejercicio.

Garantía a la educación. Se dijo que la educación no sólo implica que los individuos tengan la posibilidad de acudir a las aulas con la certeza de que el Estado les proveerá educación hasta el grado de secundaria, sino también el mandato relativo a que el Estado debe establecer la infraestructura y los medios necesarios a efecto de que esa posibilidad sea una realidad, lo que implica que cualquier situación fáctica que elimine o suprima tal posibilidad debe ser anulada por las autoridades, sin embargo, los inconformes decidieron

suspender clases como medio para presionar a las autoridades a acceder a diversas peticiones, lo que provocó que más de un millón de estudiantes se quedaran sin clases, por ello, se debieron adoptar medidas legales para impedir tal anulación, a pesar de tratar de “salvar” el ciclo escolar 2005-2006, los maestros dieron clases por un periodo de dos semanas en el mes de julio; se concluyó que no se cumplió con los días establecidos en el calendario oficial escolar, de ahí que lo violatorio de la mencionada garantía no fue el proceder de los maestros *per se*, sino la inactividad o abstención más o menos prolongada en la que se incurrió al no evitar que se menoscabara dicha garantía. Máxime que Oaxaca se encuentra en los últimos lugares a nivel nacional en materia de educación.

Derecho de propiedad y posesión. Se produjeron daños ocasionados a bienes muebles e inmuebles, incluyendo bienes patrimonio de la humanidad, robos sobre objetos diversos, los cuales constituyen fuertes indicios que permiten demostrar la existencia de estas acciones, por ende, se violaron los derechos de propiedad y posesión privada, pues no se garantizó la plena eficacia de estos derechos, al no estar protegidos de perturbaciones injustificadas proferidas por particulares, además esa violación se agravó ya que la situación de perturbación, perduró por un periodo prolongado y se ocasionaron altos costos para el erario. Por ello, la conclusión fue que el desdoro en la protección de esos bienes constituían violación a los derechos de la colectividad, la cual tiene derecho de garantía respecto a la conservación de los bienes a cargo del Estado, dado que el incumplimiento de estos deberes a la postre repercuten en la sociedad.

Derecho a la paz. También se consideró violado ya que durante un periodo prolongado se omitió preservar la seguridad pública, el orden social y las condiciones necesarias y suficientes para que fueran asequibles el resto de los derechos tutelados por la Ley Fundamental, en la sociedad oaxaqueña se vivió un ambiente de zozobra, ante la ausencia de las condiciones mínimas

necesarias para gozar de otros derechos y momento a momento peores condiciones de vida para toda la población. La violencia y la incertidumbre fue una constante en la zona investigada, además la desinformación, provocada por la irregularidad en los servicios de comunicación local y la existencia de estaciones de radio que incitaban a la violencia, incrementó el problema y las diferencias entre grupos, el déficit en el servicio de seguridad pública, demás servicios públicos, generaron delincuencia, la confrontación y la violencia.

I.5.5 Violaciones graves en términos del artículo 97 constitucional.

Se determinó que en la F.I sólo podía determinarse si los hechos investigados constituyen violación grave de garantías, cuya tutela le corresponde exclusivamente a las autoridades, y que no podía juzgarse la conducta de particulares pues no podían violar garantías, a pesar que pudieran configurar delitos, no obstante, los manifestantes alteraron la paz social y tuvieron la intención de provocar un desorden generalizado con la finalidad de que se decretara la desaparición de Poderes en el Estado de Oaxaca.

En ese sentido, en el Municipio de Oaxaca de Juárez y zona conurbada acaecieron hechos que implicaron que la comunidad dejara de gozar de diversos derechos fundamentales de momento a momento más o menos prolongado. Lo que comenzó como un “plantón” con motivo de una demanda magisterial, terminó siendo un movimiento social que provocó un desorden generalizado ya que el conflicto social ocasionó: toma por parte de manifestantes de diversos palacios municipales lo que impidió el desarrollo normal y adecuado de las actividades que tienen encomendadas la autoridades correspondientes; ocupación permanente del centro histórico de la ciudad de Oaxaca, con lo que se impidió que los comercios allí establecidos pudieran abrir y ofrecer sus servicios en condiciones de seguridad; instalación de “barricadas” en diversas calles del Municipio del referido estado, con las que se entorpeció o imposibilitó la libre circulación tanto de peatones como de vehículos, además de que generó condiciones propicias para delinquir; clausura de facto de diversas oficinas públicas y privadas, pues los

manifestantes no permitían el ingreso de los trabajadores; daños en propiedad pública y privada de bienes muebles e inmuebles; toma de todas las estaciones radiofónicas impidiendo que se prestara el servicio de comunicación por radio aunado a que apareció una estación clandestina que difundió consignas en contra de los Poderes Constituidos e incitó a la violencia; un estado generalizado de violencia en el que hubo enfrentamientos entre fuerzas del orden y manifestantes resultando personas lesionadas gravemente; defunciones derivadas de hechos violentos relacionados con el movimiento social; la ausencia total o, prestación discontinua de servicios públicos; deficiencias en la prestación del servicio de seguridad pública; paralización de juicios dada la toma del Tribunal Superior de Justicia y de Juzgados; Realización de juicios populares en el zócalo de la ciudad por los inconformes a las personas que retenían o que les entregaba la ciudadanía por la supuesta comisión de delitos.

Durante el tiempo en el que se prolongó el conflicto, no se aseguró un mínimo vital a los individuos, pues se careció de las condiciones necesarias para que las personas pudieran desarrollar sus potencialidades y gozar de una existencia digna de manera que no se vieran reducidas a su valor intrínseco como seres humanos, toda vez que, algunos estudiantes se quedaron sin educación; otras se vieron impedidas para ejercer su empleo; y, otros no pudieron ejercer su derecho constitucional de denunciar hechos o de ejercer acciones judiciales para la solución pacífica de sus problemas, el Estado se vio impedido para garantizar la seguridad de los habitantes, hubo personas que lamentablemente perdieron la vida; se descuidó el orden público en la ciudad; omisión que dio como resultado que el desorden generalizado produjera por parte de los particulares, la afectación de derechos humanos: vida, integridad personal, acceso a la justicia, libertad de comercio, de tránsito, de pensamiento, expresión e información, a la educación y el derecho a la paz social, a la convivencia armoniosa, al disfrute pleno de la propiedad privada.

Cuando las autoridades estatales y federales determinaron hacer uso de la fuerza pública para solucionar el conflicto social en Oaxaca, se incurrió en actos que además de denotar falta de eficiencia y profesionalismo de los cuerpos policíacos, provocaron la violación de diversas garantías, mayores enfrentamientos, fueron afectados civiles, algunas de las personas detenidas y lesionadas eran ajenas al movimiento social no se adoptaron las medidas necesarias a efecto de minimizar el riesgo de la población civil extraña al conflicto y el menor daño posible a los propios elementos policíacos, a quienes también se sometió a riesgos innecesarios, excesos en la represión a los inconformes ya que se hizo uso de instrumentos tales como piedras, resorteras y bazucas, lo que ocasionó más violencia y represión, el uso de la fuerza pública no fue proporcional.

Así, en Oaxaca se actualizó una violación grave de garantías, pues se menoscabaron derechos fundamentales y otros fueron suprimidos ilegítimamente, por un tiempo considerable, además, la ausencia de orden y paz públicos, implicó un déficit injustificado en el goce de las garantías, se alteraron significativamente la vida de una comunidad y causaron conmoción social, sin que las autoridades impidieran que ese estado de cosas continuara prevaleciendo.

En otro orden de ideas, se dijo que la investigación reveló que uno de los detonantes del conflicto fue el descontento de un gran sector de la población en relación con el desempeño de sus gobernantes, sin que exista en dicha entidad un mecanismo de participación directa al alcance de la población para externar esta inconformidad, para combatir lo que ellas consideran el uso arbitrario y abusivo del poder; se apreciaron deficiencias en materia de educación, en la regulación de la ejecución de la fuerza pública, así como del establecimiento de instancias institucionales dentro de las corporaciones policíacas que permitan negociaciones de paz que impidan que los conflictos se transformen en situaciones violentas y tampoco mecanismos claros y efectivos de control para

medir el grado de profesionalismo de la fuerza pública ni programas de capacitación continua y especializada dirigidos a todos los miembros de la corporación; además el conflicto fue por la condición precaria de vida que han tenido por mucho tiempo - pobreza y la marginación-, esos elementos no contribuyeron a superar las condiciones precarias en la que se encuentra la entidad, sino que agravó sus precarias condiciones y demoró el progreso.

Se señalaron como autoridades participantes –que no responsables- en el operativo del 14 de junio de 2006 al Gobernador del Estado, el Director General de Seguridad Pública del Estado; Director de la Policía Ministerial; Director de la Policía Auxiliar, Bancaria, Industrial y Comercial; y Mandos en el operativo.

En el Operativo Juárez del 29 de octubre de 2006 al 24 de enero de 2007 a los Comandantes en el Operativo Juárez encargados de ejecutar el “Plan Rector de Operaciones”, en razón de empleo de instrumentos tales como resorteras, piedras y bazucas; su uso desproporcional; el proceder para realizar detenciones; los excesos en el uso de la fuerza en la detención y al momento de realizar los traslados; y, finalmente, debido a los tratos crueles, inhumanos y degradantes generados durante la detención y trasladado de algunos de los detenidos el veinticinco de noviembre de dos mil seis.

Respecto al uso de la fuerza pública el 14 de julio de 2007. Se consideró partícipes a quienes estuvieron al mando de los diversos cuerpos de policía y no cumplieron con la obligación de supervisar que los elementos bajo su mando actuaran adecuadamente, fueron los Mandos del operativo cuya finalidad era resguardar el auditorio Guelaguetza para que los manifestantes no lo ocuparan e impidieran la celebración de esa fiesta regional, intervinieron diversas corporaciones policíacas, a saber: a) Policía Preventiva del Municipio de Oaxaca de Juárez; b) Policía Preventiva del Estado; c) Policía Ministerial; y, d) Policía Auxiliar, Bancaria, Industrial y Comercial.

Corolario de lo anterior, en el resolutivo primero, se estableció que en los hechos acaecidos en la ciudad de Oaxaca de Juárez y zona conurbada, se incurrió en violaciones graves de garantías; en el segundo se precisaron las autoridades involucradas; en el tercero que se remitieran a las autoridades referidas en el dictamen; y en el cuarto que se publicara en el DOF, en la Gaceta del Gobierno del Estado de Oaxaca y en el SJFG.

I.6 “Caso Guardería ABC” Expediente 1/2009.

I.6.1 Introducción al caso.

El 5 de junio de 2009, ocurrió un incendio en la estancia infantil ABC, subrogada por el Instituto Mexicano del Seguro Social en lo subsecuente IMSS, localizada en la colonia ‘Y Griega’, en las Calles Mecánicos y Perisur, al sur de la Ciudad de Hermosillo, Sonora, y se informó que 31 niños habían fallecido, la Procuraduría General de Justicia de ese Estado señaló que la principal causa de los fallecimientos fue por asfixia e intoxicación. Las edades de los menores oscilaban entre los 6 meses y los 5 años y al momento de la tragedia, había entre 50 y 60 infantes a cargo de 6 empleadas; el incendio inició cerca de las 15: 00 horas y se dijo que el fuego se había originado en una bodega que se encontraba junto a la guardería por un corto circuito, propagándose a través de las paredes forradas de poliuretano a las habitaciones donde se encontraban 100 menores y que, durante media hora el humo y el fuego se expandió a las 7 estancias.

El Presidente Felipe Calderón, luego de externar sus condolencias a los familiares de los menores, instruyó al titular del referido Instituto para que atendiera tanto a los niños afectados como a los familiares de las víctimas, a fin de que recibieran todo el apoyo necesario y ordenó al titular de la PGR, iniciara las investigaciones para deslindar responsabilidades. El Director del Instituto aseguró que la Guardería ABC, de Hermosillo, Sonora, cumplía con los lineamientos en materia de seguridad, aunque se atendería a los resultados

de los peritajes judiciales, a efecto de deslindar responsabilidades, máxime que la concesión de la estancia infantil ABC databa de 2001 y que el contrato vencía el 31 de diciembre de 2009., sin embargo, después resultó falso que la guardería contara con salidas de emergencia y extintores y que el incendio iniciara en la guardería.

El 7 de junio de 2009, se informó que 41 menores habían fallecido y 12 estaban heridos, al día siguiente la CNDH inició de oficio una queja para investigar y determinar violaciones a derechos fundamentales en el referido incendio ya que podrían estar involucrados autoridades del señalado Instituto y funcionarios de los gobiernos estatal y municipal.

El 10 de junio siguiente, el titular de la PGR, sostuvo que las investigaciones acerca del incendio ocurrido en la nave industrial que albergaba dos bodegas de la Secretaría de Finanzas del Estado de Sonora y la Guardería ABC, que provocó la muerte de 44 niños y decenas de heridos, se trató de un hecho 'no intencional' empero, podrían configurarse delitos como lesiones y homicidio culposos, daño en propiedad ajena, ejercicio indebido del servicio público y uso indebido de facultades. De acuerdo con los peritajes el siniestro se originó dentro de una bodega de papelería de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Sonora, debido a que, en el centro de esa área, un aparato de enfriamiento, conocido comúnmente como *cooler*, sufrió un sobrecalentamiento eléctrico que provocó la fundición de sus componentes de aluminio (a unos 600 grados centígrados) y, una vez que alcanzó el estado líquido, el aluminio escurrió hacia el piso, cayendo sobre cartón y papel hasta incendiar la bodega. La conflagración se extendió en un período de entre 20 y 25 minutos hacia la guardería, donde el techo de poliuretano se desprendió, cayendo al interior de la estancia infantil, así como sobre el mobiliario, al mismo tiempo que el inmueble fue invadido por humo en su totalidad y de manera acelerada, lo que generó la intoxicación de menores y una rápida propagación del fuego.

A 10 días del incendio, cuando ya había 46 niños muertos, el Gobernador del Estado afirmó que no había culpables, ni elementos para detener, arraigar o consignar a alguien. A partir del 24 de junio, el Gobierno Federal tuvo a su cargo la investigación por el referido incendio para eliminar 'dudas y disputas competenciales o políticas' con el Gobierno Local, quien ejerció acción penal contra diversas personas por los diversos delitos culposos.

Por oficio número CP2R3A.-3963, recibido el 2 de julio de 2009 en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la SCJN, el Senador José González Morfín, en su carácter de Vicepresidente de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión así como padres de niños afectados por los hechos arriba aludidos, solicitaron que la SCJN ejerciera la F.I y el objeto era investigar los hechos acaecidos el 5 de junio del 2009 donde se registró un incendio en las instalaciones de la 'Guardería ABC, S.C.', ubicada en Avenida Mecánicos, esquina Calle Ferrocarrileros, Colonia y Griega, en la Ciudad de Hermosillo, Sonora, y como consecuencia 49 menores de edad perdieron la vida y muchos resultaron con lesiones graves por quemaduras e intoxicación.

Por acuerdo del 3 de julio de 2009, el Presidente de la Corte ordenó formar y registrar el expediente varios número 430/2009 (consulta de trámite al Tribunal Pleno), así como turnarlo al Ministro Sergio A. Valls Hernández, para que formulara el proyecto de resolución correspondiente. En sesión de 13 de ese mes y año, se resolvió desechar las solicitudes referidas, porque los promoventes carecían de legitimación; empero, el Ministro Valls Hernández hizo propia la solicitud realizada por los padres de los menores afectados, por lo que se admitió a trámite y se registró con el número 1/2009, turnando los autos al Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

Sin embargo, el Ministro Sergio A. Valls Hernández consideró que presumiblemente existió una violación de garantías, en los hechos ocurridos el 5 de junio de 2009, en Hermosillo, Sonora, con base en la información de los medios de comunicación nacionales e internacionales, así como de las declaraciones de los familiares afectados, el personal de la guardería y las autoridades federales, estatales y municipales implicadas en los mismos, o bien, en su investigación.

En cuanto a que la **violación de garantías pudiera considerarse grave**, señaló que en atención al impacto que tales hechos tuvieron en la forma de vida de la comunidad, se tenía la convicción que los hechos pudieran constituir violaciones graves de derechos fundamentales de los infantes, en tanto se produjeron directamente sobre éstos, los que se encuentran protegidos de manera especial, tanto por la Constitución (artículo 4º), como por la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, así como la Convención sobre los Derechos del Niño, aunado a que los hechos acontecieron en una guardería subrogada por el Instituto Mexicano del Seguro Social, a quien corresponde prestar el servicio de seguridad social, lo que exigía un mayor deber de cuidado y diligencia por parte del Estado, con todas las medidas necesarias para ello, así como por personal calificado para esa actividad,

Destacó lo expuesto en la Opinión Consultiva OC-17/2002, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que, para la atención de los niños, el Estado debe valerse de instituciones que dispongan de personal adecuado, instalaciones suficientes, medios idóneos y experiencia probada en este género de tareas; así como que el respeto del derecho a la vida, en relación con los niños, abarca no sólo las prohibiciones, entre ellas, la de privación arbitraria, establecida en el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino que comprende también la obligación de adoptar las medidas necesarias para que la existencia de los niños se

desarrolle en condiciones dignas. Así, el interés superior de la infancia fue la razón primordial para que se determinare el ejercicio de la facultad de investigación prevista en el segundo párrafo, del artículo 97 de la CPEUM.

I.6.2 Desechamiento de la propuesta por parte del Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

Mediante proveído de 15 de julio de 2009, el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano requirió al PGR, al Director General del IMSS y al Presidente de la CNDH, a efecto de que formularan un informe en el que hicieran referencia a todas y cada una de las diligencias que, en el ámbito de su competencia, habían llevado a cabo en relación con lo ocurrido en la Guardería ABC.

Dichas dependencias y autoridades remitieron la información solicitada, donde constaban las averiguaciones previas que fueron diligenciadas, así como los delitos por los cuales se ejerció acción penal; los grupos multidisciplinarios, conformados por 27 especialistas en cirugía plástica y reconstructiva, intensivistas y anesthesiólogos pediatras y 2 técnicos en ventiladores, adscritos a unidades médicas del Distrito Federal, Estado de México y Jalisco; acciones legales, como solicitar a la Secretaría de la Función Pública, ordenara una auditoría integral a las áreas de guarderías de este Instituto a nivel nacional; los acuerdos para otorgamiento de una ayuda por equidad, por un monto de hasta \$50'000,000.00 (cincuenta millones de pesos 00/100 M/N), para cubrir: a) Los costos de las erogaciones derivadas de la atención médica, quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica, psicológica y de rehabilitación, necesaria, a los menores lesionados, así como apoyo psicológico a sus familiares que lo requieran, afectados por el incidente; b) El costo de los gastos funerarios de los menores fallecidos con motivo de dicho accidente; c) El importe por concepto de ayuda por solidaridad, que se otorgará a los padres, tutores o a la persona que ejercía la patria potestad, de cada menor fallecido u hospitalizado; y d) Los costos asociados a los traslados de los padres cuyos hijos hayan sido remitidos a otros centros médicos, así como los gastos asociados a su hospedaje y

alimentación; entre otros documentos. Amén de la copia certificada de la Recomendación de la CNDH número 49/2009, cuyos puntos esenciales fueron: Ampliar la vista dada al Órgano Interno de Control del IMSS ante el cual se integra el expediente DE/422/09/SON, para resolver el citado procedimiento administrativo y mantener informada a esa Comisión respecto a su integración hasta su determinación final; girar sus instrucciones para que se cumpla en sus términos el Acuerdo ACDO.AS1.HCT.100609/126.P.DG, emitido el 10 de junio de 2009, por el Consejo Técnico de dicho Instituto y se brindara atención médica, quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica, psicológica y de rehabilitación a los menores lesionados hasta su total y plena recuperación, otorgar apoyo psicológico a sus familiares así como la ayuda a los padres, tutores o a la persona que ejerciera la patria potestad de cada menor fallecido u hospitalizado, para sufragar los costos asociados a los traslados de los padres cuyos hijos hubieran sido remitidos a otros centros médicos, incluyendo los gastos de su hospedaje y alimentación y se enviaran a esa Comisión las constancias respectivas de su cumplimiento.

Con dichos elementos el 6 de agosto de 2009, por mayoría de ocho votos se determinó no aprobar el proyecto de resolución presentado por el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano quien sostenía que **no había lugar** a ejercer la F.I.¹¹⁸ Por ende, se encargó al Ministro José Fernando Franco González Salas la elaboración del engrose donde se propuso ejercer la referida facultad.

Para determinar la existencia de hechos consumados que permitieran presumir la violación de garantías individuales por parte de distintas

¹¹⁸ Consideró que no se daban los presupuestos necesarios para su ejercicio, pues no se estaba ante actos de autoridad directos que hubieran violado en forma grave garantías individuales, sino de actuaciones de particulares; además que era necesario que el actuar de la autoridad se produzca al margen del ejercicio de las funciones que legalmente tiene encomendadas, momento en que la alteración del orden constitucional se produce, de forma que no era materia de la facultad de investigación la actuación de la autoridad que se lleve a cabo dentro del marco jurídico de sus atribuciones y competencias, aun cuando exista un abuso en el ejercicio de éstas que dé lugar a ciertas conductas perseguibles y sancionables, pues ello será materia de análisis a través de los medios de defensa que la propia Constitución establece para reclamar, investigar, sancionar, y en su caso reparar la violación de garantías; aunque los hechos ocasionaron perturbación de la paz social y preocupación a nivel nacional e internacional ya estaban en

autoridades y, así, poder determinar si eran graves se analizó la forma en que se autorizó y supervisó el funcionamiento de la Guardería ABC, después se determinó cuál fue el resultado del siniestro ocurrido el 5 de junio de 2009 y, finalmente, se estableció que el origen del suceso resultó por actos directos e indirectos de autoridades federales, estatales y municipales.

Al acreditarse **la existencia de hechos presumiblemente violatorios de garantías individuales** en el siniestro relatado, se determinó que los hechos acaecidos el 5 de junio de 2009 en la Guardería ABC, en Hermosillo, Sonora, que resultaron en la muerte de 49 menores de edad, y afectación severa de muchas otras personas en su integridad física, psicológica y emocional, esos hechos afectaron de manera severa la vida, de la comunidad y sectores sociales a nivel nacional y, por tanto, alteraron el orden público y la paz social, además, al gozar los menores de un régimen de protección constitucional especial, además del conjunto de derechos fundamentales que protegen a cualquier persona en este país, les crea un ámbito de protección ampliado y específico con obligaciones constitucionales para los familiares, la sociedad y el Estado mismo, para garantizar, su desarrollo integral en forma saludable y normal.¹¹⁹

Por lo que la responsabilidad de proteger al niño se hacía extensiva como una asistencia a los menores, que requieren acciones adicionales del Estado para asegurar su desarrollo integral; correspondiendo al Estado, en sus ámbitos federal, estatal y municipal, promover lo necesario para lograr que los niños tengan las condiciones para satisfacer sus necesidades de alimentación, salud, educación, y sano esparcimiento, a efecto de lograr un desarrollo pleno físico, intelectual y emocional.

conocimiento de diversas autoridades, entre ellas la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la que incluso ya emitió recomendaciones.

¹¹⁹ Producto de la Declaración de los Derechos del Niño y la Convención sobre los Derechos del Niño se reformó el artículo 4º constitucional, con la finalidad de establecer la obligación de los padres, ascendientes, tutores y custodios, de preservar los derechos reconocidos a los menores en la propia Constitución y en los diversos instrumentos internacionales en la materia suscritos por México y que sería obligación del Estado proveer los elementos necesarios para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos, por lo que el Estado está compelido constitucionalmente a garantizar el cumplimiento de los derechos de la niñez

Por ello, en vista que **presumiblemente existió una violación grave de garantías individuales** por la negligencia u omisión de autoridades federales y locales, debía investigarse si existió una continuada vulneración del beneficio de las políticas públicas encomendadas al Estado, quien es responsable de cumplir y atender de manera progresiva y eficaz el derecho a la seguridad social previsto en el artículo 123 de la Constitución. Lo anterior, dado el interés superlativo de protección a la infancia reconocido tanto nacional como internacionalmente, así como el impacto trascendente generado en la vida de la comunidad local y nacional, de tal forma que los hechos de la Guardería ABC, en Hermosillo, Sonora, eran susceptibles de ser investigados, con el objeto de que los padres y familiares de los menores fallecidos conozcan la verdad, no exista impunidad y se haga justicia, y se coadyuve a que la comunidad local y nacional tenga la certeza de lo que sucedió y de la legalidad, oportunidad y efectividad o no de las medidas adoptadas por las diferentes autoridades, y así restaurar, el daño causado a la sociedad en su conjunto que ese evento causó.

De esa forma, el objeto de la averiguación sería: **1.** Analizar el marco jurídico Federal, Estatal y Municipal, relativo al origen, establecimiento, operación y funcionamiento de los servicios de guardería; y, analizar cuáles son los alcances y grados de responsabilidad que existían entre las diversas autoridades encargadas de implementar la política pública de guarderías; **2.** Investigar el origen y situación actual de los convenios de subrogación celebrados por el Instituto con patrones que tienen instaladas guarderías en sus establecimientos; **3.** Investigar el origen y situación actual de los convenios de subrogación celebrados por el Instituto con particulares no patrones para la prestación del servicio de guarderías; **4.** Determinar el origen, contenido y cumplimiento del convenio de subrogación celebrado entre el Instituto y los particulares que prestaban el servicio en la Guardería ABC; **5.** Especificar qué autoridades administrativas del Instituto celebraron dicho convenio y su competencia, así como el procedimiento que se observó para su otorgamiento;

6. Investigar si las autoridades competentes realizaban visitas de inspección y con qué periodicidad, para verificar las condiciones del funcionamiento de la referida Guardería, y en caso de haberlas si se vigilaba su cumplimiento; 7. Esclarecer la intervención de las autoridades del Municipio de Hermosillo y del Estado de Sonora, en relación con el otorgamiento del permiso de uso de suelo y licencia de funcionamiento como guardería, así como los demás otorgados respecto del mismo inmueble y de los aledaños, 8. Analizar si con la conducta de acción y omisión de los funcionarios encargados del buen funcionamiento de la guardería, las consecuencias del accidente en la Guardería ABC, pudieron evitarse; 9. Identificar los actos de negligencia médica posteriores al suceso; 10. Identificar a las personas que participaron en los hechos calificados como graves violaciones a las garantías individuales, tanto del Instituto como del Municipio de Hermosillo y del Estado de Sonora.

Se decidió que los Magistrados de Circuito María del Rosario Mota Cienfuegos y Carlos Ronzón Sevilla serían los comisionados para llevar a cabo la averiguación.

I.6.3 Resultado de la investigación.

El 26 de febrero de 2010, los Magistrados Comisionados, presentaron a la Presidencia de la Corte el Informe Preliminar, en sesión pública de 1 de marzo siguiente el Pleno del Alto Tribunal tuvo por rendido dicho Informe y se designó al Ministro José Fernando Franco González Salas para la formulación del dictamen respectivo.

Los comisionados informaron que el hecho de que el Consejo Técnico haya expedido disposiciones para que terceros ajenos a la relación laboral otorguen el servicio de guardería a hijos de derechohabientes, era contrario a los artículos 123, Apartado A, fracción XXIX de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 203 y 213 de la Ley del Seguro Social y 171 de la Ley Federal del Trabajo, siendo que los contratos de prestación de servicios que otorgó el Instituto se fundaron en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos

y Servicios del Sector Público, y en diversos acuerdos emitidos por el referido Consejo quien carece de facultad legal para otorgarlos; que 11 guarderías subrogadas, era indicativo de que su diseño legal no tiene la aceptación deseable.

Que en el otorgamiento de los contratos, operación y vigilancia o supervisión de las guarderías, existió un desorden generalizado, ya que sólo 14 contratos de prestación de servicios del número total de 1,480 se otorgaron con todos los requisitos previos que la normatividad aplicable, 11 contratos se regularizaron después de su suscripción y en los restantes existió ausencia de por lo menos un requisito documental, solamente el .3% de las guarderías cumple los requisitos exigidos para su funcionamiento, el control administrativo, sólo se cumple en el 88.7%, 1,298 guarderías, la participación del Instituto en la supervisión de la protección civil, es escasa, por ende, han omitido vigilar que las prestadoras del servicio cumplan los estándares mínimos de protección civil previstos en dichas legislaciones federales, estatales y municipales, en el 65.6% de las entidades federativas, la legislación prescribe que las autoridades ya sean estatales o municipales, tienen obligación de hacer visitas periódicas a este tipo de establecimientos, y que la falta de visto bueno de bomberos o de protección civil, acarrea sanciones no sólo pecuniarias, sino también operativas, empero, un alto porcentaje de guarderías no lo cumple, pues se carece de la constancia de protección civil vigente, y sólo 407 tenían visto bueno de bomberos vigente, y en la actualidad se trataba de regularizar la operación y vigilancia de las guarderías, pues en 2010 se rescindió o dio por terminado 120 contratos, por no cubrir aspectos de protección civil.

Que las irregularidades encontradas en el otorgamiento del contrato, operación y supervisión o vigilancia de la guardería ABC, en el incendio que privó de la vida a 49 niños y dejó lesionados a otros 75, se originó en la bodega contigua a la Guardería ABC, donde la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Sonora tenía almacenadas grandes cantidades de documentos;

que en la guardería alquilada por el Estado de Sonora había trabajadores permanentes, se le considera centro laboral, por lo que el patrón estaba obligado a acatar la Norma Oficial Mexicana en Materia de Prevención de Incendios en los Centros de Trabajo, sin embargo, no había detectores de humo o extinguidores, obligada por el alto riesgo por las grandes cantidades de combustible sólido que almacenaba y tampoco existe evidencia de que las autoridades competentes estatales y municipales hubieran realizado visitas de inspección a la bodega y a la guardería para verificar la existencia de los respectivos programas internos de protección civil.

Que el IMSS, no certificó desde el punto de vista técnico el inmueble donde se alojaría la guardería para cerciorarse de la existencia de muros retardantes al fuego; que en la eventual violación de garantías, pueden estar involucradas diversas autoridades del referido Instituto, del gobierno del Estado de Sonora y del Municipio de Hermosillo; y que existió en un solo caso negligencia médica.

I.6.4 Resolución.¹²⁰

El Pleno de la Corte dijo que existía una gran cantidad de indicios que guardan relación con el incendio ocurrido en la Guardería ABC de Hermosillo, Sonora, el 5 de junio de 2009, así como con los actos y omisiones que le dieron origen, su atención y consecuencias, por lo que se estaba en posibilidad de pronunciarse sobre la posible comisión de violaciones graves de garantías individuales.

Se recabó copia certificada de 14 expedientes de guarderías que operan mediante convenios de subrogación con patronos, practicaron visitas de inspección a 11 de las guarderías, con la finalidad de revisar el estado físico de los inmuebles, aspectos relativos a su operación, el cumplimiento de la normatividad de protección civil aplicable y la eventual existencia de

¹²⁰ Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos con salvedades, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia en cuanto a que en los hechos del incendio de la Guardería ABC, ocurrido el día cinco de junio de dos mil nueve en el Municipio de Hermosillo del Estado de Sonora, se incurrió en violaciones graves de garantías individuales; el señor Ministro Aguirre Anguiano votó en contra.

establecimientos contiguos y aledaños que potencialmente pudieran representar un riesgo para la guardería, se recabó copia certificada de 1480 expedientes que corresponden a guarderías que operan mediante contratos con particulares bajo el esquema vecinal comunitario, se realizó un análisis documental de los expedientes a fin de verificar la regularidad de la adjudicación de los contratos, así como de la operación y supervisión de las guarderías, auditoría jurídica, practicada a las guarderías subrogadas bajo el esquema vecinal comunitario, se solicitó copia certificada del expediente de la Guardería y realizó el análisis en aspectos de adjudicación del contrato, operación y supervisión de la guardería, el testimonio de los propietarios de la Guardería, Informe del IMSS sobre el origen, procedimiento para su otorgamiento, formalización, contenido y cumplimiento del convenio de subrogación celebrado con los particulares que prestaban el servicio en la Guardería ABC, en Hermosillo, Sonora.

Al igual se recabaron diversos testimonios del ex Delegado Estatal del referido Instituto en el Estado de Sonora, ex directoras, maestras, directora de la Guardería ABC, Director de la Unidad Estatal de Protección Civil y de la Unidad Municipal de Protección Civil ex Titular de la Unidad Estatal de Protección Civil del Estado de Sonora, ex Director de la Unidad de Protección Civil Municipal, ex Director de la Unidad de Protección Civil, encargados de las Unidades de Protección Civil, ex Gobernador, el Procurador General de Justicia y ex Presidente Municipal de Hermosillo, Sonora. Diversas inspecciones en el lugar de los hechos, peritaje técnico del accidente ocurrido en la Guardería ABC, opinión Técnica de las Condiciones de Protección Civil que tenía la guardería, copia certificada de la Averiguación Previa AP/PGR/SON-HER/797/2009, y las causas penales 126/2009,133/2009 y 134/2009 remitidas por el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Sonora, actuaciones realizadas por la CNDH, testimonios de los padres y familiares de los menores afectados por el accidente, testimonios del personal de la Cruz Roja Mexicana, sobre el proceso operativo de atención prehospitalaria el día de los hechos.

Diversas pruebas documentales y de videos de los hechos y revisión de expedientes clínicos de los menores fallecidos por el incendio.

Con todas esas pruebas se explicaron los derechos humanos que fueron violentados y qué violaciones graves fueron descubiertas, de acuerdo a lo que enseguida se expone.

I.6.5 Derechos Humanos que fueron violados.

Los derechos del niño y el principio de interés superior. Al respecto se estableció que los niños tienen los mismos derechos que los adultos y que las obligaciones a cargo del Estado para dar cumplimiento a éstos adquieren un carácter reforzado a la luz del interés superior del niño, por ende, era imposible decretar de forma aislada una violación sólo a los derechos de los niños tutelados por el artículo 4º constitucional, sino que tenían que examinarse los hechos en relación con cada uno de los derechos involucrados, e interpretados utilizando el criterio que se deriva del principio del interés superior del niño, lo que era consistente con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en relación con violaciones a los derechos del niño previstos en artículo 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos, pues dicho tribunal había decidido no pronunciarse de forma aislada sobre violaciones al artículo 19 de la Convención Americana, que contempla los deberes de protección especial para los niños a cargo del Estado, toda vez que para determinar si existen violaciones a los derechos de los niños, había que analizar los hechos del caso en conexión con los demás derechos cuya violación se alegaba.

De tal forma que debía analizarse con estándares más exigentes las acciones u omisiones de las autoridades estatales, y dada la protección reforzada de los derechos de los niños ordenada por la Constitución, resultaba indispensable estudiar las posibles violaciones a derechos fundamentales con mucho más rigor que si las víctimas fueran adultos.

Derecho a la protección de la vida. Se estableció que se demostró la falta de cumplimiento de disposiciones legales relacionadas con medidas de seguridad que ocasionó que 49 niños que se encontraban en la “Guardería ABC” el 5 de junio de 2009 perdieran la vida, toda vez que existía una relación jurídica especial entre el Estado y los niños que murieron en el incendio que imponía a aquél la obligación de emprender medidas adecuadas para la protección de sus vidas.

Se dijo que esa relación especial se desprende de dos derechos fundamentales: por un lado, **el derecho a la seguridad social de los trabajadores**, que consiste en un servicio de guardería para sus hijos; y por otro lado, **el derecho de los niños a una protección adecuada por parte del Estado**. Los deberes de protección del Estado para proveer un servicio como contraprestación de un derecho fundamental, tiene que asegurarse de que los niños que disfrutaban de ese servicio lo hagan en condiciones en las que no corra peligro su vida.

Ante esa relación jurídica especial era necesario precisar el contenido prestacional del derecho a la protección de la vida. De esa forma se puntualizó que las personas que perdieron la vida y las que resultaron afectadas en su integridad física fueron niños, por ello, todos los derechos fundamentales involucrados en el caso debían interpretarse a la luz del interés superior del niño, utilizando **el estándar reforzado que se deriva del principio constitucional que tutela el interés superior del niño**, porque las autoridades estatales estaban obligadas a realizar una **estricta supervisión y vigilancia** sobre el cumplimiento de las medidas de seguridad de todos los establecimientos en los que se prestaba el servicio de guarderías.

No importaba que el Estado haya subrogado el servicio de guarderías que estaba obligado a prestar directamente, toda vez que no disminuye los

deberes de protección a cargo de las autoridades estatales, pues debían implementar políticas públicas cuya finalidad fuese realizar una *supervisión y vigilancia rigurosa* del cumplimiento de todas las medidas de seguridad tendentes a proteger la vida y la integridad física de los niños que se encuentran en establecimientos públicos y privados dedicados a su cuidado y también la verificación de que el personal que labora en las guarderías sea el suficiente para atender a los niños y haya sido capacitado de forma adecuada.

Al haber sido niños que se encontraban en la primera infancia exigía que los deberes de protección a cargo del Estado fuesen más estrictos y la supervisión de su cumplimiento más todavía, por ende, las omisiones de las autoridades infringieron el derecho a la protección de la vida de los 49 niños que murieron y los más de 100 heridos, porque se dejaron de cumplir medidas de seguridad y seguimiento para verificar que la guardería subsanara las deficiencias que se habían detectado, ergo, si las autoridades involucradas hubieran cumplido sus deberes constitucionales de protección de la vida, de acuerdo al principio interés superior del niño en relación con los menores que están en la primera infancia, no hubiera tenido lugar una tragedia de las dimensiones señaladas.

Derecho a la integridad personal. Se concluyó que también se violó en perjuicio tanto de los niños como de sus familiares su derecho a la integridad personal, tanto en su aspecto físico como psicológico, porque si las autoridades involucradas hubieran cumplido cabalmente su obligación de proteger la integridad de los menores y a sus familiares que eran usuarios del servicio de guarderías subrogadas, éstos no habrían sufrido ninguna afectación en su integridad física. Se dijo que el derecho a la integridad física posee una vertiente prestacional que obligaba al Estado a realizar acciones positivas para proteger este bien jurídico, así pues, los deberes de salvaguarda de la integridad física también se podían incrementar en la medida en que exista una relación jurídica especial entre el Estado y los individuos, de tal forma que la

protección a la integridad física estaba estrechamente vinculada al derecho fundamental a la protección a la vida, por ello, las conductas analizadas no sólo violaron el derecho a la protección de la integridad física de los 153 niños que resultaron lesionados o desarrollaron algún padecimiento físico a raíz de los lamentables hechos ocurridos en la “Guardería ABC”, sino que también se vulneró ese derecho de los 49 niños fallecidos en el incendio y de sus familiares.

Derecho a la seguridad social. Se dijo que para ese derecho debían garantizarse ciertos estándares de calidad, consistentes en disponibilidad, suficiencia, accesibilidad y vigilancia, aun cuando la prestación de algún servicio o aspecto de la seguridad social haya sido subrogada a organismos privados, el Estado deberá asegurar la prestación debida del servicio y vigilar que se satisfagan los estándares de calidad propios de esa prerrogativa social.

De esa forma, el alto tribunal consideró que existió deficiencias en relación con la operación y vigilancia de la Guardería ABC porque las autoridades involucradas no cumplieron debidamente con la prestación del derecho a la seguridad social, en tanto que se advierten omisiones en el incumplimiento de la normatividad directamente relacionada con vigilar que se cumplieran los aspectos relativos a la seguridad de los niños que se encontraban en la Guardería ABC, tales como identificar el cúmulo de riesgos a los que estaba expuesto tal centro dadas sus condiciones materiales y dar seguimiento a las anomalías detectadas en las visitas practicadas a la guardería, por ello con base en los hechos probados y los deberes legales incumplidos, se concluyó que se vulneró el derecho a la seguridad social, al no haberse cumplido el marco normativo para el debido funcionamiento de la guardería, así como verificar el cumplimiento de la reglamentación de protección civil con base en la cual eran competentes autoridades del Estado de Sonora y del Municipio de Hermosillo, para vigilar la seguridad de dicho lugar.

El derecho a la salud. La Corte señaló que debía relacionarse con los demás derechos antes señalados como violados, porque las condiciones en que operaba la Guardería ABC, dieron lugar también a una vulneración al derecho a la salud de los menores que ahí permanecían y que resultaron afectados en su integridad física y mental y, por ende, en su bienestar integral, esto es, en su salud en general, de ahí que la vulneración de los derechos fundamentales citados, llevó al alto tribunal a concluir que existió violación del principio del interés superior de los niños y las niñas establecido en el artículo 4° de la Constitución Federal que debe regir las actuaciones del Estado tratándose de aquéllos, implicando una mayor exigencia en el cumplimiento de sus obligaciones de cuidado y protección de los menores de edad. Dichas violaciones se consideraron graves, pues ocasionaron un menoscabo o afectación de derechos fundamentales de los niños y niñas que acudían a la referida Guardería y que en su calidad de menores de edad, eran vulnerables cuya seguridad, debía ser garantizada por las autoridades correspondientes, a través de medidas efectivas y reforzadas.

Se consideró como autoridades involucradas al Delegado Estatal del IMSS en Sonora; Titular del Departamento Delegacional de Guarderías, Titular de la Unidad Estatal de Protección Civil, Director General de Recaudación de la Secretaría de Hacienda, Subdirector de Control Vehicular de la Secretaría de Hacienda.

Todos ellos, en sus respectivas atribuciones por haber incumplido verificar el cumplimiento de las disposiciones legales para el funcionamiento de la Guardería, como Apertura y Ampliación de Guarderías, haber omitido políticas, programas y acciones de protección civil para inspeccionarse la bodega contigua a la Guardería, y verificarse la unidad interna de protección civil y el cumplimiento del programa correspondiente, soslayar que cumpliera con las licencias de funcionamiento respectiva, entre ellas, cumplir con los

planes municipales de protección civil respecto de la Guardería, las de revisar de oficio la instalación de dispositivos para prevención de incendios por ser un lugar que prestaba servicio al público, siendo el 3 de noviembre de 2008, cuando se llevó a cabo una inspección para el dictamen de seguridad, donde se clasificó el riesgo como **medio**, concluyéndose que todo estaba en buen estado, sin embargo, se comprobó que el inmueble tenía fallas de seguridad en materia de prevención de incendios, aunado a que se omitió supervisar e inspeccionar las instalaciones eléctricas de la bodega de la Dirección de Recaudación de la Secretaría de Hacienda, instalación que después de dictamen pericial se dijo que el cableado no tenía una protección adecuada.

Aunado a todo lo anterior, se concluyó que en cuanto al manejo de la emergencia, el evento superó la capacidad de respuesta del municipio, los bomberos y policías que participaron en el rescate afirmaron que fueron rebasados por la magnitud del incendio, empero, el Director de la Unidad Municipal de Protección Civil omitió formular una evaluación inicial de la intensidad y magnitud de la contingencia, por lo tanto omitió vigilar y coordinar el manejo de los recursos humanos y materiales disponibles en el municipio; lo que tuvo como consecuencia que el número de ambulancias que participaran en las labores de rescate hayan sido insuficientes, puesto que sólo 16 estuvieron disponibles para atender a más de 100 menores que las requerían con urgencia, de forma que no cumplió eficazmente su deber de coordinar las acciones, auxiliar a la ciudadanía en casos de siniestro e informar oportunamente a la población sobre la emergencia que se vivía y la manera en que era posible enfrentar la situación, específicamente en lo relativo a la localización de los menores fallecidos y lesionados, aunado a la información generada por los hospitales no fue concentrada, ni procesada, sino que los listados de heridos fueron concluidos por los bomberos en la madrugada y las instrucciones de apoyar a los familiares en los traslados entre hospitales, sólo contribuyeron a un mayor desorden.

Corolario de lo anterior en el resolutivo primero, se estableció que en los hechos del incendio de la Guardería ABC, ocurrido el día 5 de junio de 2009 en el municipio de Hermosillo, del Estado de Sonora, se incurrió en violaciones graves de garantías individuales; en el segundo, se precisaron las autoridades involucradas; en el tercero, que se remitieran a las autoridades referidas en el dictamen; y en el cuarto que se publicara en el DOF, en la Gaceta del Gobierno del Estado de Sonora y en el SJFG.

I.7 Reflexiones en torno a los casos en que se ejerció la F.I particularmente para las víctimas y ofendidos.

En principio desarrollaremos el tema relativo al concepto de víctima u ofendido. La víctima es la persona física o jurídica que sufre un daño provocado por un delito. El daño puede ser físico (corporal) patrimonial (robo) o bien, moral (acoso).

En las legislaciones de las entidades se puede decir que existen tres tipos de víctimas: 1. Al ofendido directamente por el hecho punible; 2. Al cónyuge, hijo o padre biológico o adoptivo, parientes dentro de tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad, a los herederos, en los hechos punibles cuyo resultado sea la muerte del directamente ofendido; 3. A los socios, asociados o miembros, respecto de los hechos punibles que afectan a una persona jurídica, cometidos por quienes la dirigen, administran o controlan.

Los ofendidos pueden ser de iure y de facto, la sociedad que se ve amenazada por el hecho punible y el individuo y la persona colectiva que sufren los daños o son puestos en peligro sus intereses y derecho.

En ese contexto, la investigación que realizó la Corte en el “caso Leon”, si bien se concluyó que hubo violaciones de garantías individuales, del voto público y comisión de delitos del orden federal, en nada se tradujo para los

deudos de las víctimas de la masacre. No se señaló a los responsables de las referidas violaciones. Tampoco se tomaron medidas sobre el particular.

En el “caso Aguas Blancas”, si bien se señaló a las autoridades responsables de las “violaciones graves”, lo cierto es que ninguna de las autoridades competentes tomó medidas al respecto, a pesar de la investigación que realizó la Corte, por ende, la F.I. no tuvo ningún beneficio para las víctimas u ofendidos de la masacre, pues los resultados no fueron coercitivos propios de cualquier acto de autoridad.

En el “caso Texcoco y San Salvador Atenco”, no obstante que se demostró que existieron “violaciones graves”, pues de 200 detenidos, 9 de cada 10 denunciaron abusos policiales, de las casi 50 mujeres detenidas, cerca de 30 refirieron haber sido agredidas sexualmente; acreditándose violencia física en diversas partes de su cuerpo y lesiones de tipo sexual, lo cierto es que no existió consignación por los hechos ocurridos porque se dijo, ello, correspondía a las autoridades competentes.

En tanto que la averiguación en el “caso Appo - Oaxaca” si bien se identificaron a las autoridades federales y locales que participaron en los hechos, ninguna persona fue señalada como responsable, es decir, no se consignó a nadie por los acontecimientos, amén de que no determinaron responsabilidades administrativas o penales. Tampoco existió algún tipo de reparación a pesar de que se comprobó que hubo diversas violaciones de derechos humanos.

Finalmente en el “caso Guardería ABC” es cierto que se analizó el desempeño de las guarderías públicas a nivel nacional existían actuaciones y/u omisiones que podían ser atribuidas a entes estatales, toda vez que presumiblemente se presentaron indebidas acciones y omisiones de diversas autoridades estatales y municipales en cuestiones relacionadas con licencias

de funcionamiento, seguridad y protección civil, de los establecimientos aledaños a la propia guardería, lo cierto es que no trascendió en ejercicio de acción civil o penal alguna, no obstante determinarse que omisiones importantes por parte de los órganos y entidades del Estado que provocaron violaciones graves a los derechos fundamentales.

Lo anterior, porque el resultado de las investigaciones no prejuzgaba sobre la responsabilidad penal, administrativa o civil de los servidores públicos involucrados, sino señalar la existencia de violaciones graves a las garantías individuales y la responsabilidad constitucional, política y ética estos que por acción u omisión incurrieron en ellas.

Por ende, la actividad de la Corte fue ineficiente, inútil, ineficaz, porque el informe de los comisionados en los referidos caos, no se tradujo en resultados coercitivos y por ende, sólo tuvieron un impacto moral, no existió consignación alguna de los hechos ante las autoridades competentes, y por ende, tampoco reparación de ningún tipo para las víctimas u ofendidos, a pesar de que se comprobó que hubo violaciones a diversos derechos humanos: del niño y su interés superior, a la vida, a la integridad física o personal, a la seguridad social, y de igualdad entre hombres y mujeres por parte de los diversas autoridades, a la paz, a la libertad de expresión, de prensa y de pensamiento, libertad a la educación, trabajo y tránsito.

Habida cuenta que como lo sostuvo el entonces Ministro de la SCJN Genaro Góngora Pimentel, en el “caso Lydia Cacho” existía la presunción que en el Estado de Puebla se carecía de Estado de Derecho, porque todo el poder represivo de un Estado recayó sobre una periodista. Añadió que al no tratarse de un proceso judicial con reglas probatorias estrictas no importaba que las grabaciones obtenidas (entre el Ejecutivo de Puebla y Kamel Nacif) no se hubieran conseguido de manera legal, habida cuenta que en la investigación se concluyó que existió “violación grave” de garantías por parte de diversas

autoridades con el objeto de perjudicar a Lydia Cacho, donde tuvo injerencia el Gobernador de Puebla, por lo que circunstancialmente pudo probarse la violación de la libertad de expresión y acallar asuntos de interés público como las redes de pederastia.¹²¹

¹²¹ Cfr. Góngora Pimentel, Genaro David, *¿Se hizo justicia? El Caso Lydia Cacho*. en *Lex, Difusión y Análisis*, 3 época, Año XII, enero de 2008, número 151, p,14 a 24

CAPITULO CUARTO
I. ASUNTOS EN LOS QUE SE DESECHÓ LA FACULTAD DE
INVESTIGACIÓN.

I.1 Caso “El Vado Aguas Blancas”. Expediente Varios 1-95.¹²²

I.1.1 Introducción al caso.

La solicitud fue realizada por la Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura y Otros, presentada el 5 de diciembre de 1995 y el objeto era investigar los hechos acaecidos el 28 de junio de 1995, en el Estado de Guerrero en el lugar conocido como El Vado, de Aguas Blancas en el municipio de Coyuca de Benítez. Don Vicente Aguinaco Alemán, Presidente de la SCJN, ordenó formar y registrar el expediente respectivo, así como turnarlo Ministro correspondiente. El dictamen fue elaborado por el Ministro Humberto Román Palacios.

I.1.2 Resolución.

Los Ministros sostuvieron que si la solicitud para investigar los hechos acaecidos el 28 de junio de 1995, en el Estado de Guerrero, en el lugar conocido como “El Vado” de Aguas Blancas, Municipio de Coyuca de Benitez, la presentaron Adriana Ramírez López y Araceli Muñoz Valencia, éstos carecían de legitimación pues no precisaron el carácter con que se ostentaron y tampoco demostraron la representación de los organismos que signaron la petición, por tanto no contaban con titularidad para solicitar la intervención del máximo Tribunal de la República en los sucesos que se expresan.

No obstante ello, se hizo notar que la CNDH, se avocó al conocimiento de los hechos y emitió la recomendación 104/95 y con base en ellas, el Ejecutivo Local del Estado de Guerrero emitió diversos pronunciamientos a fin de llevar a cabo tales indicaciones, de conformidad con los lineamientos contenidos en el documento emitido por dicha comisión.

¹²² Unanimidad de diez votos de los señores Ministros: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Guitrón, Juan Díaz Romero, Jorge Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María del Carmen Sánchez Cordero, Juan N. Silva Meza y Presidente en Funciones, Juventino V. Castro y Castro. El señor Ministro Presidente José Vicente Aguinaco Alemán no asistió a la sesión previo aviso.

De igual manera que por escrito presentado el 4 de marzo de 1996 el Ejecutivo Federal, por conducto del Secretario de Gobernación, Lic. Emilio Chuayffet Chemor, solicitó que el Tribunal Pleno, en ejercicio de la facultad que le confiere el segundo párrafo del artículo 97 de la CPEUM, inicie el procedimiento de investigación en torno a lo acontecido el 28 de junio de 1995 en el lugar conocido como “El Vado” de Aguas Blancas, Municipio de Coyuca de Benítez, Estado de Guerrero, consistente, esencialmente, en los hechos de violencia en los que 17 personas perdieron la vida y más de 20 resultaron heridas.

De tal solicitud se ordenó investigar los hechos y una vez recibido el dictamen de los ministros comisionados se concluyó que existió violación grave a las garantías individuales de los gobernados, y se señaló como responsables a los licenciados Rubén Figueroa Alcocer, Gobernador con licencia indefinida; José Rubén Robles Catalán, ex-Secretario General de Gobierno; Antonio Alcocer Salazar, ex-Procurador General de Justicia; Rodolfo Sotomayor Espino, ex-Primer Subprocurador de Justicia; Gustavo Olea Godoy, ex-Director de la Policía Judicial; Rosendo Armijo de los Santos, ex-Subsecretario de Protección y Tránsito; Adrián Vega Cornejo, ex-Fiscal Especial; y Esteban Mendoza Ramos, ex-Director General de Gobernación; todos ellos del Estado de Guerrero.

De esa forma, en el resolutivo primero se declaró que Acción de los Cristianos para la Abolición de la Tortura y Otros, carecía de legitimación activa para excitar la intervención de la SCJN; en el segundo, que la petición carecía de materia con motivo de la resolución pronunciada el 23 de abril de 1996 por el Tribunal Pleno.

I.2 Caso “Chiapas EZLN” Expediente 2/95.¹²³

I.2.1 Introducción al caso.

La solicitud fue realizada por Emilio Krieger Vázquez, Margarita Alvarez Sánchez, María del Carmen Fernández Alonso, Adalberto Saldaña Harlow, Juan Pérez Abreu y Yolanda Higareda, presentada el 12 de diciembre de 1995 y el objeto era investigar los hechos acaecidos en el Estado de Chiapas durante los años de 1994 y 1995, ya que en concepto de los solicitantes comprometen la paz y seguridad de la Nación, toda vez que el Ejército ocupó territorio de ese Estado e inició prácticas de guerra con maniobras de intimidación y afectación a la población civil. Don Vicente Aguinaco Alemán, Presidente de la SCJN, ordenó formar y registrar el expediente respectivo, así como turnarlo al Ministro correspondiente. El dictamen fue elaborado por el Ministro Mariano Azuela Guitrón.

I.2.2 Resolución.

En principio los Ministros consideraron que el derecho subjetivo previsto en el artículo 8 de la CPEUM si bien concede a los promoventes a dirigirse a la SCJN a través de una instancia respetuosa y por escrito, ello de modo alguno implicaba que ese tribunal acordara favorablemente la petición, sino a resolver de acuerdo a las normas legales aplicables.

Establecido lo anterior, se consideró que conforme al contenido y alcances del segundo párrafo del artículo 97 Constitucional, la intervención de la SCJN en la averiguación de violaciones graves a alguna garantía individual, exclusivamente se puede originar en dos supuestos:

1) A petición de parte legítima, carácter que recae exclusivamente en las siguientes entidades: Titular del Poder Ejecutivo Federal, Alguna de las

¹²³ Por mayoría de diez votos de los señores Ministros: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga María del Carmen Sánchez Cordero, Juan N. Silva Meza y Juventino V. Castro y Castro. El señor Ministro Mariano Azuela Guitrón votó en contra.

Cámaras del Congreso de la Unión, o El Gobernador de alguna entidad federativa; **2)** De oficio, o sea cuando la SCJN lo estime conveniente.

Por ende, en el caso en análisis, Emilio Krieger Vázquez, Margarita Alvarez Sánchez, María del Carmen Fernández Alonso, Adalberto Saldaña Harlow, Juan Pérez Abreu y Yolanda Higareda, carecían de legitimación activa, al no encontrarse en alguno de los supuestos a que se hace referencia en el número 1.

Por tanto, en el resolutivo único se declaró que Emilio Krieger Vázquez, Margarita Alvarez Sánchez, María del Carmen Fernández Alonso, Adalberto Saldaña Harlow, Juan Pérez Abreu y Yolanda Higareda, carecían de legitimación activa para excitar la intervención de la SCJN.

I.3 Caso “Militar Gallardo” Expediente 1/1997.¹²⁴

I.3.1 Introducción al caso.

La solicitud fue realizada por Mariclaire Acosta, Doctor Miguel Concha Malo, y otros, presentada el 24 de febrero de 1997 y el objeto era investigar las posibles violaciones a las garantías individuales en perjuicio del general José Francisco Gallardo, por parte de autoridades judiciales, militares y sus respectivos tribunales.

Lo anterior, en virtud de que a pesar de haberse concedido diversos juicios de amparo, las autoridades militares insistían en fincarle cargos para mantenerlo encarcelado. Se dijo además que el fuero militar no estaba por encima de las garantías individuales ni de los derechos humanos previstos por convenciones internacionales, por ende, solicitaban que la SCJN se avocara a la investigación solicitada. Don Vicente Aguinaco Alemán, Presidente de la

¹²⁴ Por Unanimidad de once votos de los señores Ministros: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero, Juan Silva Meza, José Vicente Aguinaco Alemán y Humberto Román Palacios.

SCJN, ordenó formar y registrar el expediente respectivo, así como turnarlo al Ministro correspondiente. El dictamen fue elaborado por el Ministro Juan Díaz Romero.

I.3.2 Resolución.

En principio se consideró que conforme al contenido y alcances del segundo párrafo del artículo 97 Constitucional, la intervención de la SCJN en la averiguación de violaciones graves a alguna garantía individual, exclusivamente se puede originar en dos supuestos:

1) A petición de parte legítima, carácter que recae exclusivamente en las siguientes entidades: Titular del Poder Ejecutivo Federal, Alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o El Gobernador de alguna entidad federativa; **2)** De oficio, o sea cuando la SCJN lo estime conveniente.

Por ende, en el caso en análisis, Mariclaire Acosta, Doctor Miguel Concha Malo, y otros carecían de legitimación activa.

Por otra parte, no juzgó conveniente ejercer de oficio la referida facultad porque los solicitantes informaron que al general se le habían otorgado amparos, y por otra solicitaban la intervención de la SCJN para garantizar la eficacia de ese medio de control, empero, se dijo, la eficacia del juicio de garantías no se satisface por el hecho de ejercer la F.I., pues de hacerlo, se estarían confundiendo el objeto y los fines de ambos controles constitucionales.

Aunado a lo anterior el juicio constitucional contaba con sus propios medios para que se cumplan las sentencias que concedan el amparo, orientados a asegurar la observancia y cabal cumplimiento de las sentencias. Por ende, no era factible ejercer la mencionada facultad para dar eficacia a los fallos de los tribunales de amparo.

Por ello, en el resolutivo primero se declaró que Mariclaire Acosta, Doctor Miguel Concha Malo, y otros, carecían de legitimación activa para excitar la intervención de la SCJN; en el segundo, que no resultaba procedente ejercer de oficio la F.I prevista en el artículo 97, párrafo segundo de la CPEUM.

I.4 Caso “Río de San Francisco, Puebla” Expediente 2/1997.

I.4.1 Introducción al caso.

La solicitud fue realizada por Gabriel Hinojosa Rivero, por su propio derecho y como Presidente Municipal del Ayuntamiento de Puebla presentada el 25 de junio de 1997 y el objeto era investigar los hechos que sucedieron los días 14 y 15 de mayo de 1997, en la Zona denominada Río de San Francisco, Puebla, en la que un grupo de policías estatales desalojó a propietarios de esos terrenos e inició la demolición de casas particulares en su mayoría habitadas. En esos acontecimientos se violentó a diputados locales, regidores y otros funcionarios del Ayuntamiento, incluso fueron golpeados por elementos policiacos, todo ello ordenado por el gobierno del Estado de Puebla. Don Vicente Aguinaco Alemán, Presidente de la SCJN, ordenó formar y registrar el expediente respectivo, así como turnarlo al Ministro correspondiente. El dictamen fue elaborado por el Ministro Genaro David Góngora Pimentel.

I.4.2 Resolución.

En principio se consideró que conforme al contenido y alcances del segundo párrafo del artículo 97 Constitucional, la intervención de la SCJN en la averiguación de violaciones graves a alguna garantía individual, exclusivamente se puede originar en dos supuestos:

1) A petición de parte legítima, carácter que recae exclusivamente en las siguientes entidades: Titular del Poder Ejecutivo Federal, Alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o El Gobernador de alguna entidad federativa; **2)** De oficio, o sea cuando la SCJN lo estime conveniente.

Por otra parte, se estableció que la locución “podrá” gramaticalmente entrañaba una facultad de hacer una cosa, lo que implicaba que el procedimiento indagatorio era discrecional para la SCJN aún cuando se pida por parte legítima.

Por ende, en el caso en análisis, el promovente Gabriel Hinojosa Rivero, por su propio derecho y como Presidente Municipal del Ayuntamiento de Puebla carecía de legitimación activa.

En el resolutivo primero se declaró que Gabriel Hinojosa Rivero, por su propio derecho y como Presidente Municipal del Ayuntamiento de Puebla, carecía de legitimación activa para excitar la intervención de la SCJN; en el segundo, que volvieran los autos a la Presidencia para proveer el trámite correspondiente.

I.5 Caso “Chenalhó Chiapas”. Expediente Varios 1-98.¹²⁵

I.5.1 Introducción al caso.

La solicitud fue realizada por Mariclaire Acosta del Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Victoria O.P. A.C y otros. Es importante referir que el 22 de diciembre de 1997 fueron asesinados 45 indígenas en la comunidad de Acteal, en Chiapas. Las víctimas se encontraban en el interior de una iglesia, practicando el ayuno y rezando por la paz en Chiapas, entre los muertos se encontraban 16 niños y adolescentes, 20 mujeres (7 embarazadas) y 9 hombres adultos, la matanza fue ejecutada por paramilitares mientras eran cubiertos y resguardados por policías.

¹²⁵ Unanimidad de diez votos de los señores Ministros: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero, Juan Silva Meza, y José Vicente Aguinaco Alemán; en ausencia del señor Ministro Humberto Román Palacios previo aviso a la Presidencia

Además, desde antes de que iniciara la masacre, un pequeño grupo de personas de Acteal denunciaban las amenazas que sufrían de parte del grupo paramilitar, se ha documentado que ellos sabían que posiblemente los atacarían ese día y por ello acudieron al Centro de Derechos Humanos con urgencia a denunciar la amenaza, empero, los enviaron a la Subprocuraduría de Asuntos Indígenas para abrir una averiguación previa por amenazas y que se investigara inmediatamente, sin embargo, no pudieron atenderlos porque el fiscal encargado estaba de vacaciones, que regresaran hasta el 28 de diciembre.

La solicitud fue presentada el 16 de enero de 1998 y el objeto era investigar las graves violaciones a las garantías individuales ocurridas en el Estado de Chiapas, incluidos los hechos acaecidos el 22 de diciembre de 1997, en Chenalhó, Chiapas, donde perdieron la vida 45 personas.

Don Vicente Aguinaco Alemán, Presidente de la SCJN, ordenó formar y registrar el expediente respectivo, así como turnarlo al Ministro correspondiente. El dictamen fue elaborado por el Ministro Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

I.5.2 Resolución.

Sustancialmente señalaron los Ministros que si la solicitud para investigar los hechos acaecidos el 22 de diciembre de 1997, en Chenalhó, Chiapas, donde perdieron la vida 45 personas, la presentaron Mariclaire Acosta del Centro de Derechos Humanos "Fray Francisco de Victoria O.P. A.C. y Otros, quienes signaron tal documento, éstos carecían de legitimación para solicitar la intervención del máximo Tribunal de la República en los sucesos que se expresan.

Además se consideró inexacto que afirmaran que si bien no estaban legitimados para solicitar se ejerciera la F.I prevista en el artículo 97, segundo párrafo de la CPEUM, sí estaban facultados para solicitar que se ejerciera de

oficio, porque el actuar a instancia de parte interesada, excluía la oficiosidad; por ende, sólo podía emanar de los Ministros integrantes de la Corte, pero de ninguna manera a instancia de algún particular, pues de ser así, no se trataría de una facultad oficiosa.

No obstante ello, hizo notar que la CNDH, se avocó al conocimiento de los hechos y emitió la recomendación 1/98 y con base en ellas, el Ejecutivo Local del Estado de Chiapas y Procurador General de la República emitió diversos pronunciamientos a fin de que renunciaran diversos funcionarios e iniciar el procedimiento administrativo que correspondiera, así como instruir las medidas necesarias para indemnizar a los deudos de las personas que perdieron la vida; a la brevedad y dentro de un esquema de concertación, instruya a quien corresponda, se pongan en marcha programas de apoyo a la productividad, desarrollo social, salubridad, educación, seguridad pública y procuración y administración de justicia, prioritariamente en los Altos, la Selva y el Norte del Estado de Chiapas.

También iniciar las reformas legislativas necesarias, a efecto de que cada una de las Secretarías del Ramo Ejecutivo, cuente con un Reglamento Interno que norme las funciones y actuaciones de todos y cada uno de los servidores públicos de la Administración Pública Central de ese Estado; promover la práctica de una auditoría administrativa a la Procuraduría de Justicia del Estado, a efecto de determinar con precisión los niveles de eficiencia, imparcialidad y expeditéz en la procuración de la justicia indígena y las responsabilidades que en su caso pudieren resultar con motivo de las dilaciones y omisiones que se evidencian en esa Recomendación.

De igual manera se ordenó la realización de programas específicos, a fin de llevar a cabo una permanente y adecuada capacitación a los servidores públicos de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chiapas, y de la

Coordinación General de Policía del Estado a efecto de que, ajustados estrictamente a lo dispuesto por la CPEUM y la particular de ese Estado.¹²⁶

Por lo cual se habían destituido a diversas personas que ocupaban el cargo de autoridades tanto municipales como estatales, instruyéndoseles diversas investigaciones para determinar su responsabilidad penal y administrativa con la intención de sanear la función pública encomendada, para con ello colmar real y efectivamente los requerimientos de la población chiapaneca.

De tal manera que habían cambiado las circunstancias imperantes en el momento de los hechos, que generaron la petición formulada ante ese alto Tribunal, pues al acatarse las principales recomendaciones de la CNDH, las situaciones de hecho que se solicitó averiguar, variaron substancialmente en el poblado y en todo el Estado de Chiapas.¹²⁷

¹²⁶ Los señalados como responsables fueron el licenciado Homero Tovilla Cristiani, Secretario General de Gobierno; Doctor Marco Antonio Besares Escobar, Procurador General de Justicia del Estado; Licenciado Jorge Enrique Hernández Aguilar, Secretario Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública, Licenciado Antonio Pérez Hernández, Secretario para la Atención de los Pueblos Indígenas, Licenciado Uriel Jarquín Gálvez, Subsecretario General de Gobierno, Licenciado David Gómez Hernández, Subprocurador de Justicia Indígena de la Procuraduría General de Justicia del Estado y General de Bgda. DEM Ret. Jorge Gamboa Solís, Coordinador General de la Policía del Estado, del militar retirado José Luis Rodríguez Orozco, Director General de Seguridad Pública del Estado; Comandante Roberto García Rivas, Primer Oficial de Seguridad Pública del Estado; Julio César Santiago Díaz, Jefe de Asesores de la Coordinación General de la Policía del Estado; Comandante Antonio López Nuricumbo, Segundo Oficial de la Policía de Seguridad Pública del Estado, y Roberto Martín Méndez, encargado de la base de operaciones de Seguridad Pública en Majomut el día de los hechos.

¹²⁷ Sin embargo, este horroroso capítulo en la vida nacional no ha terminado, ya que familiares de las víctimas de la masacre de Acteal denunciaron al ex presidente Ernesto Zedillo ante una corte de Connecticut, Estados Unidos, por crímenes de lesa humanidad al responsabilizarlo de la matanza contra 45 hombres, mujeres y niños del 22 de diciembre de 1997 en la comunidad indígena de Chiapas, los denunciantes (cuatro mujeres y cinco hombres, todos víctimas de la masacre) que por ahora prefieren guardar el anonimato por temor a represalias, indicaron que promueven la demanda en Estados Unidos debido a que “agotaron todos los procedimientos legales en México, pues se les negó la protección de la ley”, además de que Ernesto Zedillo reside en Connecticut.

De acuerdo con la querrela al ex mandatario mexicano, se le notificó anticipadamente del clima de enfrentamientos que se desarrollaban en esa zona y que derivaron en la masacre, e incluso en el momento en que ocurrían los hechos y no dio instrucciones para actuar en consecuencia, además anexaron el Informe de la Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos en la Procuración y Administración de Justicia en el Estado y Aquellos Cometidos en el Poblado de Acteal, que incluye declaraciones de altos funcionarios de la administración de Zedillo, como Emilio Chuayffet, su secretario de Gobernación, y el subprocurador José Luis Santiago Vasconcelos, donde se indica que, derivado de las diligencias realizadas por la Fiscalía, era posible fincar responsabilidades de homicidio doloso a Ernesto Zedillo Ponce de León, entre otros. Ahí se incluyen cartas en las que diversas autoridades municipales y religiosas advirtieron a Zedillo sobre la problemática que terminó en masacre. Cartas como la del obispo coadjutor de San Cristóbal de Las Casas, Raúl Vera López, de 18 de octubre de 1997, entregada al entonces Secretario de Gobernación, Emilio Chuayffet, quien a su vez declaró haberla entregado personalmente a Zedillo; la declaración ministerial del Secretario de Gobernación Emilio Chuayffet quien dijo haber entregado personalmente al Presidente de la República la carta del obispo Vera donde le anticipaba la masacre de Chenalhó, así como que Ernesto Zedillo conoció la información del Alcalde de Chenalhó sobre su decisión de armarse casi tres meses antes de la matanza; cartas de autoridades municipales en donde alertaron a Zedillo sobre el riesgo de una masacre en la comunidad, además de que en declaración ministerial, Chuayffet refiere que al enterarse de lo que ocurría, dio aviso a Zedillo, lo que corroboró el Subprocurador José Luis

Es por ello que en el resolutivo primero se declaró que Mariclaire Acosta del Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Victoria O.P. A.C y otros que solicitaron la investigación carecían de legitimación activa para excitar la intervención de la SCJN; en el segundo, que se consideraba inoportuno ejercitar, de oficio, la F.I

I.6 Caso “Ayutla de Guerrero” Expediente 2/1998.¹²⁸

I.6.1 Introducción al caso.

La solicitud fue realizada por Edgar Cortez Moralez, ostentándose como Director del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y otros, presentada el 1 de julio de 1998 y el objeto era investigar los hechos ocurridos el 7 de junio de 1998 en la comunidad de El Charco, Municipio de Ayutla de Los Libres, Guerrero.

Don José Vicente Aguinaco Alemán, Presidente de la SCJN, ordenó formar y registrar el expediente respectivo, así como turnarlo al Ministro correspondiente. El dictamen fue elaborado por el Ministro Sergio Salvador Aguirre Anguiano.

I.6.2 Resolución.

En principio se consideró que conforme al contenido y alcances del segundo párrafo del artículo 97 Constitucional, la intervención de la SCJN en la averiguación de violaciones graves a alguna garantía individual, exclusivamente se puede originar en dos supuestos:

Santiago Vasconcelos en el sentido que Emilio Chuayffet había informado al Presidente, de la situación exacta que se estaba presentando, lo que originó que la Secretaría de Gobernación se mantuviera a la espera de instrucciones, sin que el ex secretario de Gobernación las haya recibido.

Los delitos que se le imputan a Zedillo en la denuncia son: crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad, castigo cruel, inhumano y degradante; terror y violencia para violar la libertad de asociación y terror y violencia para violar las libertades de pensamiento, opinión pública y para ejercer derechos políticos además de la resolución de la Corte emitida en 2009 con la cual revirtió las sentencias de 20 acusados porque eran culpables fabricados. <http://razon.com.mx/spip.php?article92299>. Consultada el 22 de septiembre de 2011.

¹²⁸ unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Castro y Castro, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Aguinaco Alemán, quien manifestó la aprobación del proyecto en los términos propuestos

1) A petición de parte legítima, carácter que recae exclusivamente en las siguientes entidades: Titular del Poder Ejecutivo Federal, Alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o El Gobernador de alguna entidad federativa; 2) De oficio, o sea cuando la SCJN lo estime conveniente.

Por ende, en el caso en análisis, los promoventes Edgar Cortez Moralez, ostentándose como Director del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez; Rocío Culebro Bahena y Michael Chamberlin Ruiz, quienes dicen pertenecer a la Secretaría Técnica de la Red de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos carecen de legitimación activa, al no encontrarse en alguno de los supuestos a que se hace referencia en el número 1.

Por otra parte, consideró que no era conveniente ejercer de oficio la F.I que le confiere el artículo 97 Constitucional, en relación con los hechos referidos en la solicitud.

Además, señalaron que era innecesario razonar porqué no estimaban pertinente ejercer de oficio la referida facultad, puesto que las resoluciones respecto al no ejercicio, no necesariamente debían contener todos y cada uno de los razonamientos que llevaron a los Ministros a tomar esta determinación, ya que ésta, en sí misma, lleva implícita una valoración previa subjetiva, permitida por el precepto constitucional ya que podían decidir a su prudente arbitrio en qué casos estiman conveniente actualizar la facultad referida y cuales no.

Lo anterior, porque no era obligatoria sino discrecional y por tanto, permitía a los Ministros resolver lo que estimen más conveniente para mantener la paz pública y el orden social, en virtud de la naturaleza extraordinaria otorgada por la CPEUM, sólo debe ser ejercida cuando, al prudente juicio de

los Ministros que la integran, el interés nacional reclame su intervención debido a la trascendencia de los hechos denunciados y a su vinculación con las condiciones que prevalezcan en el país y que puedan ser afectadas gravemente, reflejándose ello en la situación general de toda la Nación. Por ende, si estimaban innecesaria su participación no estaban obligados a exponer las razones que los llevaron a tomar esa determinación, pues eran innecesarios esos razonamientos, y ocioso desbordar argumentos, para señalar que no se ejercería la facultad.

Por el contrario, si llegaren a considerar conveniente ejercer de oficio la F.I debido a la trascendencia nacional que los hechos a investigar puedan tener, sí resultaría necesario exponer las razones por las cuales se determina ejercer la facultad, para así justificar su ejercicio. De igual manera, será necesaria esa motivación, cuando alguno de los titulares legitimados para hacerlo, presentaran la solicitud correspondiente ante ese Alto Tribunal y los Ministros estimaran que no era procedente acordar de conformidad la solicitud, pues en este último evento, tendrían que desvirtuarse las razones aducidas por los solicitantes, con argumentos claros y contundentes que justifiquen el no obsequio a la petición formulada.

Entonces en el resolutivo único se determinó que Edgar Cortez Morales, ostentándose Director del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, así como Rocío Culebro Bahena y Michael Chamberlain Ruiz, ostentándose integrantes de la Secretaría Técnica de la Red de Organismos Civiles de Derechos Humanos "Todos los Derechos para Todos", carecen de legitimación activa para solicitar la intervención de la SCJN.

I.7 Caso “Elecciones Guerrero” Expediente Varios 1-99.¹²⁹

I.7.1 Introducción al caso.

La solicitud fue realizada por el Senador Félix Salgado Macedonio y otros, presentada el 18 de marzo de 1999 y el objeto era investigar las violaciones constitucionales cometidas a los derechos de los ciudadanos en las elecciones en el Estado de Guerrero ocurridas el 7 de febrero de 1999, pues se sostuvo, el gobierno del Estado de Guerrero y el Partido Revolucionario Institucional han realizado sistemáticas violaciones a los derechos de información, de libertad de imprenta, de petición, de asociación pacífica y de ejercicio de la soberanía popular en contra de la coalición PRD-PT-PRT y del pueblo de Guerrero.

Se afirmó que existió presión y coacción al voto que realizaron el gobierno y su partido en Guerrero, desde el período de campaña y hasta la jornada electoral, e incluyeron: el uso masivo de recursos públicos, el acondicionamiento de obras públicas a cambio de votos, el gasto excesivo y de origen no acreditado, el uso desmedido de medios de comunicación para desinformar e intimidar a los votantes, el rasuramiento del padrón, la sustitución ilegal de funcionarios de casilla, la compra de votos por dinero y la amenaza e intimidación a los votantes.

Don Genaro David Góngora Pimentel, Presidente de la SCJN, ordenó formar y registrar el expediente respectivo, así como turnarlo al Ministro correspondiente. El dictamen fue elaborado por el Ministro Juan N. Silva Meza.

I.7.2 Resolución.

En principio se estableció que de la solicitud se advertía que los promoventes, aducen violaciones e irregularidades en dos vertientes:

¹²⁹ Mayoría de nueve votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Aguinaco Alemán, Gudiño Pelayo, Ortíz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza (Ponente) y Presidente Góngora Pimentel; no asistieron los señores Ministros Mariano Azuela Güitrón y Juan Díaz Romero, previo Aviso a la Presidencia

La primera de ellas, aunque relacionada con aspectos electorales, se orienta a invocar violaciones a garantías individuales (derecho a la información, de libertad de imprenta, de petición y de asociación pacífica); y una segunda enfocada a temas electorales, específicamente con motivo a las elecciones locales que tuvieron verificativo el pasado 7 de febrero de 1999.

Por otro lado, que el Senador Félix Salgado Macedonio y demás suscriptores formularon la solicitud de manera individual y personal, y además que lo sometieron al conocimiento jurisdiccional de la Sala Superior del TEPJF.

En principio se estableció que los promoventes carecían de legitimación conforme al contenido y alcances del segundo párrafo del artículo 97 Constitucional, dado que la intervención de la SCJN en la averiguación de violaciones graves a alguna garantía individual, exclusivamente se puede originar en dos supuestos:

1) A petición de parte legítima, carácter que recae exclusivamente en las siguientes entidades: Titular del Poder Ejecutivo Federal, Alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o El Gobernador de alguna entidad federativa; **2)** De oficio, o sea cuando la SCJN lo estime conveniente.

En cuanto a una posible intervención de oficio de ese Alto Tribunal, se estableció que no era el caso de ejercitar la facultad, en virtud de que los aspectos aducidos por los promoventes estaban referidos y enfocados a cuestiones electorales y, por tanto, legal y constitucionalmente eran de la incumbencia jurisdiccional de la Sala Superior del TEPJF.

Finalmente, respecto a la solicitud para ejercer la facultad prevista en el párrafo tercero del artículo 97 Constitucional (voto público), tampoco resultaba permisible, en virtud de que el Constituyente reservó su ejercicio para el exclusivo caso de que *“pudiera ponerse en duda la legalidad de todo el proceso*

de elección de alguno de los Poderes de la Unión", sin embargo, en el caso se trataba de una elección local.

En el resolutivo primero se declaró que los promoventes, Senador Félix Salgado Macedonio y otros, carecen de legitimación activa para excitar la intervención de la SCJN; en el segundo, que no se surtían los supuestos constitucionales para que el Alto Tribunal ejerza de oficio la F.I contenida en el párrafo tercero del artículo 97 Constitucional.

I.8 Caso "Chiapas" Expediente 2/1999.¹³⁰

I.8.1 Introducción al caso.

La solicitud fue realizada por Oscar Alzaga quien se ostenta como Presidente de la Asociación Nacional de Abogados Democráticos, A.C, presentada el 9 de septiembre de 1999 y el objeto era investigar las graves violaciones de garantías individuales que se estaban dando desde 1994, en la denominada 'zona de Conflicto' "en Chiapas, con los indígenas de los Altos, Las Cañadas y la Selva, especialmente los simpatizantes del EZLN, y en particular en las poblaciones de Amador Hernández, San José la Esperanza y en el ejido de Morelia, que ocupan una posición de límite neurálgico de la población local, frente a la agresiva intervención y virtual invasión de fuerzas del Ejército Federal y de las policías y autoridades locales, de pleno conocimiento público y en donde, debido a tales violaciones se puede desatar un agravamiento del conflicto, o hasta una tragedia como la de Acteal.

Así como violaciones a garantías individuales de los indígenas de las comunidades que se encuentren en la zona de conflicto en el Estado de Chiapas, por parte del ejército, como son las de libre tránsito, libre manifestación de las ideas y de reunión y los delitos de despojo por la ocupación de tierras ejidales y comunales.

¹³⁰ unanimidad de ocho votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Castro y Castro, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Góngora Pimentel. Fue ponente la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. No asistieron los señores Ministros Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán, por licencia concedida, y Humberto Román Palacios, previo aviso a la presidencia

Don Genaro David Góngora Pimentel, Presidente de la SCJN, formó y registró el expediente respectivo a la solicitud prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la CPEUM y ordenó turnarlo al Ministro para formular el dictamen respectivo y en su momento fuese resuelto por el Tribunal Pleno. El dictamen fue elaborado por la Ministra Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas.

I.8.2 Resolución.

En principio se estableció que los promoventes carecían de legitimación conforme al contenido y alcances del segundo párrafo del artículo 97 Constitucional, dado que la intervención de la SCJN en la averiguación de violaciones graves a alguna garantía individual, exclusivamente se puede originar en dos supuestos:

1) A petición de parte legítima, carácter que recae exclusivamente en las siguientes entidades: Titular del Poder Ejecutivo Federal, Alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o El Gobernador de alguna entidad federativa; **2)** De oficio, o sea cuando la SCJN lo estime conveniente.

En cuanto a una posible intervención de oficio de ese Alto Tribunal, se estableció que no era el caso de ejercitar la facultad, respecto a las posibles violaciones de garantías que se denuncian en la zona de conflicto en Chiapas, con los indígenas de los Altos, Las Cañadas y la Selva, especialmente lo simpatizantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, y en particular den las poblaciones de Amador Hernández, San José de la Esperanza y el Ejido de Morelia, por parte del Ejército Federal, policías y autoridades locales.

En el resolutivo único se declaró que Oscar Alzaga quien se ostenta como Presidente de la Asociación Nacional de Abogados Democráticos, A.C., carece de legitimación activa para excitar la intervención de la SCJN, en términos de lo previsto en el párrafo segundo del artículo 97 de la CPEUM.

I.9 Caso “Conflicto estudiantil” Expediente 2/2000. ¹³¹

I.9.1 Introducción al caso.

La solicitud fue realizada por la Asociación Nacional de Abogados Democráticos, A.C, presentada el 9 de marzo de 2000 y el objeto era investigar los acontecimientos del conflicto estudiantil en la Universidad Nacional Autónoma de México originado por el establecimiento de aumento de cuotas han generado una gravísima violación de garantías de los estudiantes, al haber sido desalojados de las instalaciones de la máxima casa de estudios y detenidos.

Si bien tienen conocimiento de que no son titulares de la facultad de demandar la intervención de SCJN a que se refiere el artículo 97 constitucional, solicitó con fundamento en el artículo 8º constitucional, que este Pleno “juzgue conveniente” ordenar esa averiguación tanto en el conflicto estudiantil, como en el que existe en el Estado de Chiapas; de igual manera manifestó que de ser rechazada su petición, se expliquen las razones por las cuales se considera que en tales conflictos no se han violado gravemente las garantías individuales y se den a conocer en breve término mediante escrito debidamente fundado y motivado.

Don Genaro David Góngora Pimentel, Presidente de la SCJN, ordenó formar y registrar el expediente respectivo, así como turnarlo al Ministro correspondiente. El dictamen fue elaborado por el Ministro Juan Díaz Romero.

I.9.2 Resolución.

En principio se estableció que los promoventes carecían de legitimación conforme al contenido y alcances del segundo párrafo del artículo 97 Constitucional, dado que la intervención de la SCJN en la averiguación de

¹³¹ unanimidad de nueve votos de los señores Ministros: Aguirre Anguiano, Azuela Güitrón, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente en funciones Castro y Castro. Ausente el Ministro Aguinaco Alemán, por estar disfrutando de vacaciones y el Ministro Góngora Pimentel, por estar realizando otras funciones inherentes a su cargo

violaciones graves a alguna garantía individual, exclusivamente se puede originar en dos supuestos:

1) A petición de parte legítima, carácter que recae exclusivamente en las siguientes entidades: Titular del Poder Ejecutivo Federal, Alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, o El Gobernador de alguna entidad federativa; **2)** De oficio, o sea cuando la SCJN lo estime conveniente.

En cuanto a una posible intervención de oficio de ese Alto Tribunal, se estableció que no era el caso de ejercitar la facultad, respecto a las posibles violaciones de garantías que se denuncian. Y en cuanto a la instancia de que se especifiquen las razones del porqué no se estima pertinente ejercerla de oficio, se dijo que la SCJN únicamente estaba obligada a justificar las causas y consideraciones que tomaba en cuenta para ordenar o intervenir en una investigación, pero no para abstenerse.

En el resolutivo único se resolvió que la Asociación Nacional de Abogados Democráticos, asociación civil, carece de legitimación activa para excitar la intervención de la SCJN, en términos de lo previsto en el párrafo segundo del artículo 97 de la CPEUM.

I.10 Caso “Ejido Bernalejo, Zacatecas” Expediente 1/2003.¹³²

I.10.1 Introducción al caso.

La solicitud fue realizada por el Gobernador Constitucional del Estado de Zacatecas, presentada el 17 de marzo de 2003 y el objeto era investigar hechos que constituyen una grave violación de garantías individuales, que se estaban cometiendo en perjuicio de 64 familias de ejidatarios del Ejido de Bernalejo de la Sierra, Municipio de Valparaíso, Zacatecas.

Lo anterior, dado que desde el 1 de marzo del 2003, los comuneros de SANTA MARÍA OCOTÁN Y XOCONOXTLE, con el apoyo de sus autoridades, asumieron conductas sumamente agresivas contra los ejidatarios de BERNALEJO DE LA SIERRA, los emplazaron para que desalojaran las tierras ejidales. De las amenazas pasaron a los hechos porque, un grupo de aproximadamente 600 comuneros, bloquearon el acceso al Ejido de Bernalejo de la Sierra, abriendo zanjas y atravesando troncos sobre los caminos y veredas, apostándose en los alrededores del ejido al que tienen sitiado. Se levantaron campamentos, y amenazaron a 64 familias de ejidatarios, con desalojarlos por medio de la fuerza, portando machetes, varas afiladas y armas de fuego.

Además esa situación grave de intranquilidad social, se había tornado insostenible al grado que el día 10 de este mismo mes, los Tepehuanos resolvieron retener a un grupo de ejidatarios en la iglesia del lugar y mantenerlos incomunicados; y, además procedieron también a tomar posesión indebida de inmuebles y superficies de terrenos; es por lo que también instruyó a la Sesión Permanente del Consejo Estatal de Seguridad Pública de Zacatecas para que se avocara a la investigación y esclarecimiento de esos hechos.

¹³² unanimidad de diez votos de los señores Ministros: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel, Juventino V. Castro y Castro, Juan Díaz Romero, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Humberto Román Palacios, Olga Sánchez Cordero, Juan N. Silva Meza y Presidente Mariano Azuela Güitrón. Fue ponente el Ministro Castro y Castro. Ausente el Ministro Aguinaco Alemán, por estar disfrutando de vacaciones, ya que integró la comisión de receso del Segundo Periodo de Sesiones de dos mil dos

Don Mariano Azuela Güitrón, Presidente de la SCJN, ordenó formar y registrar el expediente respectivo, así como turnarlo al Ministro correspondiente. El dictamen fue elaborado por el Ministro Juventino V Castro y Castro.

I.10.2 Resolución.

En principio se estableció que el promovente en su carácter de Gobernador Constitucional del Estado de Zacatecas, sí se encontraba legitimado legalmente para solicitar la intervención de la SCJN, para que, de juzgarlo pertinente, realice investigación sobre presuntas violaciones graves de garantías individuales cometidas en contra de un sector de la población de la Entidad Federativa que representa:

Enseguida se precisó que la facultad constitucional investigadora, fue consagrada por vez primera, por el constituyente de Querétaro de 1917, en el artículo 97 constitucional.

Después se dijo que no constituye ni debe equipararse a una atribución jurisdiccional, sino investigadora; por tanto, al formularse una solicitud sobre su ejercicio, la SCJN no actuaba como un Tribunal que emite una sentencia sobre dichos actos puesto que carece de facultad decisoria, de atribuciones coercitivas, así como de ejecución para hacerla cumplir en base a los resultados arrojados; finalmente, tampoco se trata de una averiguación ministerial, ni se procura ante otros tribunales una debida impartición de justicia; sino que se trata, de una actividad extraordinaria de investigación sobre posibles violaciones graves a las garantías individuales cometidas en contra de un particular o grupo de ciudadanos en general.

En ese orden de ideas, la materia de la investigación constitucional corresponde a hechos que impliquen violaciones graves de garantías constitucionales y, las cuales no son controladas por actitudes omisas,

negligentes o dolosas que al respecto son asumidas por las autoridades que resultan ser las competentes.

Por otro lado, el criterio de que los hechos o actos que sean motivo de la investigación solicitada, deben ser de tal manera graves (aunado a que debe de tratarse de hechos consumados), sin que existan dudas al respecto, sean considerados como la consecuencia directa o indirecta de la prevalencia del estado de inseguridad material, social, política o jurídica en que se encuentre un determinado sector social o región poblacional del país.

Por ende, se dijo, se actualiza la violación grave de garantías, cuando se está en presencia de hechos generalizados consecuentes a un estado de cosas, acaecidos en una entidad o región determinados, cuya averiguación ha lugar cuando ocurren situaciones sociales que, debiendo ser afrontadas y resueltas por la autoridades constituidas con estricto apego al principio de legalidad, no se logran controlar por la actitud que al respecto fue asumida por la propia autoridad que tiene a su cargo dicha encomienda. Es decir, cuando la sociedad o un sector de ella no se encontraba revestida de seguridad material, social, política o jurídica, en virtud de lo siguiente:

a) Por haber sido las propias autoridades encargadas de proteger a su población, las que producen o propician actos violentos; pretendiendo con ello obtener una respuesta disciplinada, aunque éstos resulten ser violatorios de personas e instituciones; o,

b) Porque al existir un desorden generalizado, dichas autoridades son omisas, negligentes o incapaces para encauzar las relaciones de la comunidad en forma pacífica, o, bien se hubiesen caracterizado por permanecer totalmente indiferentes en garantizar el respeto de las garantías individuales.

Por lo tanto no se estaba en el caso de ejercer, en forma discrecional, la F.I que le confiere el artículo 97 de la CPEUM, respecto de los hechos acaecidos en el Municipio de Valparaíso, Estado de Zacatecas, en el mes de febrero de dos mil tres, *pues si bien los hechos materia de la denuncia han causado alarma social en diversos sectores de la población a nivel nacional, también lo es que la propia autoridad denunciante ha realizado diversas actuaciones con el propósito de dirimir la situación prevaleciente derivada del conflicto de tierras*, entre ellas, la de haber instruido a la sesión permanente del Consejo Estatal de Seguridad Pública de Zacatecas para que se avocara al esclarecimiento de esos hechos.

Además existía el informe rendido por el Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario en el que se hace del conocimiento que ante esa autoridad jurisdiccional se encuentra pendiente de resolver el recurso de revisión número 175/2003-01, donde esa resolución jurisdiccional agraria se encuentra actualmente sub judice.

Aunado a lo anterior, los actos no podían ser considerados consumados, requisito de procedencia insoslayable para estar en posibilidades reales y jurídicas de considerar si se debía o no ejercer la facultad investigadora y, por ende, colaborar en la preservación de la paz pública; además si el conflicto social en cuestión, al parecer tiene como uno de sus orígenes la existencia de una resolución agraria que se encuentra subjúdice y, por ende, sujeta a modificación e incluso revocación; entonces no podía alegarse estado de indefensión jurídica.

Máxime que ejercer tal facultad investigadora, al no ser una autoridad coactiva, de ninguna manera su actuación puede considerarse que pueda ser preventiva de la posible comisión de hechos ilícitos que al respecto pudiesen ser generados por tales acontecimientos, ni tampoco, su actuación podía ser equiparada a la de una autoridad de carácter ministerial, menos cuando se trata

de un conflicto local de carácter social en la que no se ven afectadas las condiciones generales prevalecientes en el país.

Es así que en el resolutivo único se dijo que no había lugar a que la SCJN ejerciera las facultades de investigación que le confiere el artículo 97 de la CPEUM, en relación a los hechos sucedidos en el mes de febrero de 2003, en el municipio de Valparaíso, Estado de Zacatecas.

I.11 Caso “Indígenas Xalatlaco, Estado de México” Expediente 1/2004.¹³³

I.11.1 Introducción al caso.

La solicitud realizada por Gobernador Constitucional y Secretario de Gobierno ambos del Estado de México, presentada el 20 de octubre de 2004 y el objeto era investigar violaciones graves derivadas de que personal de la Comisión de Recursos Naturales del Gobierno del Distrito Federal (La CORENA) desmantelaron 27 cabañas propiedad de comuneros, y arbitrariamente ocuparon las posesiones de los quejosos del pueblo de Xalatlaco; además, “pisotearon” y sembraron pinos en las zonas de cultivos, violando incluso suspensiones de amparo; el 14 de agosto de 2003 y 19 de mayo de 2004, la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal ordenó al personal a su mando, que impidiera a los comuneros de Xalatlaco la reconstrucción de sus cabañas y que los desalojaran del lugar.; posteriormente, la aludida autoridad ordenó a los agentes policiacos formar una valla para impedir el paso al abogado de la comunidad de Xalatlaco, que intentaba defender a ese poblado; con fecha 21 de julio de 2004, un grupo de comuneros armados, acompañados por agentes de la policía preventiva del Gobierno del Distrito Federal, llegaron al paraje de “Agua Grande”, sito en la zona de conflicto (protegida por la medida suspensiva), donde se encontraban los comuneros de Xalatlaco, y comenzaron a disparar sus armas hacia ellos.

¹³³ unanimidad de once votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Díaz Romero, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero, Silva Meza y Presidente Azuela Güitrón. Fue ponente en este asunto el señor Ministro Juan Díaz Romero

Para ello, se estableció como antecedente que mediante Resolución Presidencial publicada en el DOF en el año de 1948, se reconocieron derechos agrarios y territorio comunal al núcleo de población indígena de Xalatlaco, lo que hace suponer la preexistencia de diversos documentos, tales como estudios paleográficos, construcción de planos perimetrales, trabajos técnico económicos, etnográficos y administrativos, que necesariamente tuvieron que haberse producido para integrar los antecedentes, considerandos y puntos resolutive de dicha resolución, con que concluyó, en primera instancia, al conflicto de límites suscitado entre esa comunidad y los pueblos de San Miguel Ajusco.

El Tribunal Unitario Agrario del Distrito Ocho, en el año de 1999, en la que en base a “trabajos técnicos viciados de fraude procesal” dictó nueva sentencia en el expediente 23/TUA24/1997, que ordenó al pueblo de Xalatlaco entregar la posesión de 1,509 hectáreas, que correspondían a tierras de labor y lugares de prácticas rituales de los mexicas y nahuatlacas.

En el mencionado juicio agrario se cometieron diversas violaciones procesales promovido por un supuesto Comisariado de Bienes Comunales, carente de legitimación activa, en tanto que su elección fue declarada nula por la autoridad agraria competente, ese Comisariado actuó ante el Tribunal Agrario por más de siete años no obstante que la Ley Agraria expresamente limita a tres años su período de elegibilidad, trabajos técnicos practicados en cumplimiento de la ejecutoria de amparo para determinar los límites de cada pueblo, se dejaron de tomar en cuenta las posesiones legales que a la fecha existen y que pueden ser probadas, como las relativas a las tierras utilizadas para ritos antiguos, de aprovechamiento de bosques, de pastoreo de ganados, de reforestación, de recolección de plantas medicinales y alimenticias, de cacería, de extracción de resina, de vigilancia, practicadas de manera ininterrumpida por los pobladores de Xalatlaco desde tiempos inmemoriales

Don Mariano Azuela Güitrón, Presidente de la SCJN, ordenó formar y registrar el expediente respectivo, así como turnarlo al Ministro correspondiente. El dictamen fue elaborado por el ministro Juan Díaz Romero.

I.11.2 Resolución.

En principio, se estableció que el Gobernador Constitucional del Estado de México se encontraba constitucionalmente legitimado para solicitar la intervención de ese Alto Tribunal sobre presuntas violaciones graves de garantías individuales cometidas en contra de un sector de la población de la entidad federativa que representa. En cambio, el Secretario de Gobierno de ese Estado carece de legitimación para formular esa excitativa en virtud de que el artículo 97 constitucional no le reconoce esa facultad.

Además que el ejercicio de la F.I de violación de garantías individuales, sólo se justifica cuando el interés nacional se encuentre en juego y se reclame su intervención, dada la trascendencia de los hechos denunciados y su vinculación con las condiciones imperantes del país y que por sus características particulares puedan verse afectadas las condiciones generales de la Nación, pues de aceptarse que pudiera intervenir en todos los casos en los que se vea alterada la paz y tranquilidad pública se desvirtuaría la naturaleza de esa atribución como un instrumento extraordinario en situaciones de peligro o de emergencia graves y se convertiría en un cuerpo político.

Se estableció que la grave violación de garantías a que se refiere el párrafo segundo de la mencionada disposición constitucional se configura cuando la sociedad o un sector de ella no se encuentra revestida de seguridad material, social, política o jurídica, en virtud de que lo siguiente: a) Por haber sido las propias autoridades encargadas de proteger a su población, las que producen o propician actos violentos, pretendiendo con ello obtener una respuesta disciplinada, aunque éstos resulten violatorios de personas o instituciones; o b) Porque al existir un desorden generalizado, dichas autoridades son omisas, negligentes o incapaces para encauzar las relaciones

de la comunidad en forma pacífica, o bien se hubiesen caracterizado por permanecer totalmente indiferentes en garantizar el respeto de las garantías individuales.

En el caso, no podía ejercerse la F.I respecto de los hechos a que alude el Gobernador del Estado de México, vinculados con el poblado de Xalatlaco, *en virtud de que ninguno de los hechos que motivan la solicitud respectiva ponen de relieve que se violen gravemente las garantías individuales de esa comunidad, de manera tal que esos actos no puedan ser controlados y encauzados por los órganos del Estado al través de los procedimientos ordinarios establecidos en la Constitución y en las normas secundarias para proteger los derechos fundamentales de los gobernados.*

Lo anterior, pues se ha permanecido en posesión de las tierras en conflicto respecto de las cuales se le reconocieron derechos agrarios mediante la Resolución Presidencial de 1948, por virtud de la suspensión de plano que se le otorgó contra la sentencia dictada por el Tribunal Agrario del Distrito Ocho en el expediente 23/TUA24/1997, que le ordenó entregar la posesión de mil quinientas nueve hectáreas.

Incluso, la desaparición de documentos básicos agrarios eran insuficientes para que la Corte actuara, porque tales hechos no causan a la comunidad de Xalatlaco violaciones graves en sus garantías, en virtud de que tal documentación en que se apoyó la Resolución Presidencial que le reconoció al aludido pueblo derechos agrarios sobre la zona de conflicto, fueron desestimados para probar ese extremo; tanto es así, que el peticionario refiere en su escrito que en la ejecutoria que se dictó en 1999 se ordenó a la autoridad agraria realizar nuevos trabajos técnicos por considerar que debían anularse los que sustentaron aquella resolución.

Tampoco la parcialidad acusada a los tribunales agrarios era suficiente para demostrar la extrema gravedad de la violación a las garantías individuales, en virtud de que el conflicto limítrofe aún no ha sido resuelto en definitiva, según lo reconoce el denunciante al manifestar que todavía se encuentra pendiente de resolución el juicio de amparo 1372/2002.

Y en cuanto a la violación a la suspensión de plano tampoco justifica la intervención de la SCJN porque la legislación de amparo, en sus artículos 104, 105, párrafo primero, 107, 111, 143 y 206, regulan la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión, concretamente la figura jurídica de la denuncia de violación a la suspensión, de la que se ha valido el pueblo de Xalatlaco para poner en conocimiento del tribunal de amparo los actos que considera constituyen desacato a esa medida cautelar que se le otorgó, correspondiendo a ese órgano jurisdiccional la realización de los actos necesarios tendentes a lograr que su determinación se cumpla.

En cuanto a la imposibilidad del poblado de contar con un Comisariado de Bienes Comunales legítimamente electo, no se advertía que a la referida comunidad se le hubiera impedido reunirse para elegir a sus representantes; y en cuanto a la actitud tolerante de “algunos mexiquenses” de los actos denunciados tampoco constituía una violación de garantías individuales, en virtud que la conducta pasiva de aquéllos respecto de los hechos acusados no podían entrañar la transgresión alegada.

Finalmente, las detenciones arbitrarias y procesos penales pendientes de resolución podía ser reparada a través de los medios de defensa legales, tales como el juicio de amparo.

Por tanto, se determinó no practicar la investigación solicitada, ya que las cuestiones objeto de la solicitud estaban sujetas al trámite y resolución de las autoridades competentes.

Por ello en el resolutivo primero, se resolvió que el Secretario de Gobierno del Estado de México carece de legitimación activa para solicitar la intervención de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el segundo que no había lugar a que la SCJN ejerza la F.I prevista en el artículo 97 de la CPEUM, que solicitó el Gobernador Constitucional del Estado de México.

I.12 Caso “El halconazo” Expediente 1/2006.¹³⁴

I.12.1 Introducción al caso.

La solicitud realizada por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal presentada el 09 de marzo de 2006, el objeto era la investigación de los hechos que tuvieron lugar el 10 de junio de 1971, donde un grupo de estudiantes fue atacado por los halcones, teniendo como estrategia, mezclarse a la marcha aparentando ser un grupo de disidentes, portaban armas y varas de kendo, fueron llevadas hasta el lugar de los hechos en camiones de la policía, agredieron a las personas que pretendían manifestarse pacíficamente en el lugar de los hechos, privaron de la vida a las personas mencionadas, ingresaron a los hospitales con pasamontañas y atacaron a los heridos en esos centros, el cometido de los halcones, era reprimir a los estudiantes y atacar las manifestaciones; por ello, agredieron a las víctimas con golpes, armas M-1.

Se detalló que existieron varas de kendo, gases lacrimógenos y cohetes chinos, los golpes con varas, iban directamente a la cabeza, realizaron disparos contra los estudiantes, les produjeron heridas punzantes y punzo cortantes en diferentes partes del cuerpo, y algunas penetrantes del tórax ocasionaron lesiones en los órganos internos, debido a la utilización de varas de bambú; granaderos y policías ayudaron protegiendo y dieron apoyo logístico al grupo

¹³⁴ Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Luna Ramos, Díaz Romero, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Valls Hernández, Sánchez Cordero y Presidente Azuela Güitrón se resolvió: “ÚNICO.- No ha lugar a ejercer la facultad a que se refiere el artículo 97, Párrafo Segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para investigar los hechos que señala el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sucedidos en la Ciudad de México el diez de junio de mil novecientos setenta y uno”; los señores Ministros Cossío Díaz, Góngora Pimentel y Silva Meza votaron a favor del proyecto y reservaron su derecho de formular, el primero, voto particular y el segundo y el tercero, voto de minoría

los halcones para la realización de su cometido, de parte de granaderos y policías hubo una actitud omisiva en sus funciones ante los sucesos, ya que no permitieron el libre acceso a los estudiantes a las diversas vías de comunicación cercanas al lugar de la marcha, resultando todo ello en una emboscada que benefició al grupo agresor.

Don Mariano Azuela Güitrón, Presidente de la SCJN, ordenó formar y registrar el expediente respectivo, así como turnarlo al Ministro correspondiente. Como ministro ponente: Genaro David Góngora Pimentel y como ministro relator de la sentencia de mayoría: Guillermo Ortiz Mayagoitia.

I.12.2 Resolución.

En principio se reconoció que el Jefe de Gobierno del Distrito Federal tenía legitimación activa para solicitar de la SCJN que ejerza la referida F.I prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la CPEUM.

Sin embargo, la mayoría consideró que no procedía ejercer la referida facultad, puesto que ese Alto Tribunal había sostenido que el fundamento constitucional de esta facultad se encontraba dirigido a salvaguardar el Estado de Derecho, pues lo que se sigue con su ejercicio es mantener el orden jurídico creado por la CPEUM, sin embargo, los hechos no se trataban de una situación actual por lo que no tendría ningún fin práctico.

Ello porque tuvieron lugar el 10 de junio de 1971, *por que el peligro que ellos representaron ha desaparecido, dado que ya no existía el estado de inseguridad social que los mismos provocaron*; máxime que las autoridades, que en ese momento se encontraban al frente de los órganos de gobierno y que suscitaron el enfrentamiento entre los manifestantes y el grupo paramilitar “Los Halcones”, han dejado de fungir como servidores públicos.

Además el 22 de julio de 2004, el agente del Ministerio Público de la Federación, adscrito a la Oficina del Fiscal Especial para la Atención de Hechos

Probablemente Constitutivos de Delitos Federales, cometidos directa o indirectamente por servidores públicos en contra de personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado, una vez integrada la averiguación previa, ejerció acción penal en contra de Luis Echeverría Álvarez, Mario Augusto José Moya y Palencia, Luis de la Barrera Moreno, Miguel Nazar Haro, José Antonio González Aleo, Manuel Díaz Escobar Figueroa, alias El maestro, Rafael Delgado Reyes, alias El Rafles, Sergio San Martín Arrieta, El Guatusi, Alejandro Eleazar Barrón Rivera, Sergio Mario Romero Ramírez, El Fits, y Víctor Manuel Flores Reyes, El Coreano, como probables responsables de la comisión del delito de genocidio, previsto en el artículo 149-Bis del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en Materia Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, vigente en 1971.

Del asunto correspondió conocer por turno, al Juez Segundo de Distrito de Procesos Penales Federales en el Distrito Federal, quien mediante acuerdo del 23 de julio de 2004, radicó el asunto y lo registró bajo el número 114/2004; el veinticuatro siguiente determinó declarar extinguida la acción penal, decretando el sobreseimiento de la causa penal, sin embargo, inconformes con esa determinación el Ministerio Público de la Federación y el adscrito al juzgado de referencia, interpusieron recurso de apelación.

El Quinto Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito, a quien tocó conocer del asunto y estando pendiente el dictado de la resolución respectiva, el PGR, solicitó que la Primera Sala ejerciera facultad de atracción para conocer del recurso de apelación, lo que aconteció el 13 de octubre de 2004.

Dicho recurso fue resuelto el 15 de junio de 2005, declarándose extinguida la acción penal, respecto del delito de genocidio, a favor de Luis de la Barrera Moreno y otros y que no había prescrito la acción penal, únicamente

por lo que hace a Luis Echeverría Álvarez y Mario Augusto José Moya y Palencia.

Por otro lado, se trajo a colación lo resuelto por la Magistrada del Quinto Tribunal Unitario en Materia Penal del Primer Circuito, al resolver que: 1.- El grupo de estudiantes atacado por los halcones, no tiene la calidad de sujeto pasivo del delito de genocidio, es decir: no constituía un grupo nacional protegido por la figura delictiva de referencia; el delito que realmente aparece probado en autos es el de homicidio, cometido en contra de Edmundo Martín del Campo y otros; y también que el grupo de los halcones dependía del Estado, siendo su jefe común Manuel Díaz Escobar Figueroa, subdirector de servicios generales del Departamento del Distrito Federal, que utilizó el gobierno para que interviniera en la manifestación estudiantil del 10 de junio, teniendo como estrategia, el que una de sus partes se mezclara a la marcha aparentando ser un grupo de estudiantes disidentes, portaban armas y varas de kendo, fueron llevadas hasta el lugar de los hechos en camiones de la policía, agredieron a las personas que pretendían manifestarse pacíficamente en el lugar de los hechos, privaron de la vida a las personas mencionadas, ingresaron a los hospitales con pasamontañas y atacaron a los heridos en esos centros, el cometido de los halcones, era reprimir a los estudiantes y atacar las manifestaciones; por ello, agredieron a las víctimas con golpes, armas M-1.

Ello, a decir de la mayoría confirmaba que la investigación no tendría ningún fin práctico pues, ya se encontraban determinadas la responsabilidad y verdad históricas; de ahí que se había restaurado el estado de derecho; por lo que no existía una finalidad objetiva para que ese Alto Tribunal investigara los hechos denunciados.

Es por lo que en el resolutivo único se determinó que no había lugar a ejercer la facultad a que se refiere el artículo 97, Párrafo Segundo, de la

CPEUM, para investigar los hechos que señala el Jefe de Gobierno del Distrito Federal sucedidos en la Ciudad de México el 10 de junio de 1971.

I.13 Caso “News Divine” Expediente 1/2008.¹³⁵

I.13.1 Introducción al caso.

La solicitud realizada por el Senador Santiago Creel Miranda, como Presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, presentada el 02 de julio de 2008 y el objeto era investigar la grave violación de alguna garantía individual en el asunto de la irrupción policiaca en el establecimiento mercantil “News Divine” en el Distrito Federal.

Don Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Presidente de la SCJN, en auto de 10 de julio de 2008, formó y registró el expediente respectivo a la solicitud prevista en el párrafo segundo del artículo 97 de la CPEUM.

I.13.2 Resolución.

En principio se estableció que el Senador Santiago Creel Miranda, como Presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión carecía de legitimación conforme al contenido y alcances del segundo párrafo del artículo 97 Constitucional, dado que la intervención de la SCJN en la averiguación de violaciones graves a alguna garantía individual, exclusivamente se puede originar en dos supuestos:

1) A petición de parte legítima, carácter que recae exclusivamente en las siguientes entidades: Titular del Poder Ejecutivo Federal, Alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, El Gobernador de alguna entidad federativa o bien el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; **2)** De oficio, o sea cuando la SCJN lo estime conveniente.

¹³⁵ Por acuerdo del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Ortiz Mayagoitia.

En el resolutivo único se determinó que debía desecharse la solicitud de ejercicio de la facultad a que se refiere el artículo 97, Párrafo Segundo, de la CPEUM, por carecer de legitimación activa el promovente en términos de lo previsto en el párrafo segundo del artículo 97 de la CPEUM y en el segundo, notificar a la Comisión Permanente lo resuelto.

I.14 Reflexiones en torno a los casos en que se desechó el ejercicio de la F.I.

En los trece casos en que la SCJN desechó el ejercicio de la F.I. se advierte que en diez de ellas, la causa por la cual no prosperó dicha investigación se reduce a **la falta de legitimación de los promoventes**, siendo en la etapa en que fungía como Presidente de la SCJN José Vicente Aguinaco Alemán cuando se desecharon seis casos, en tanto que en la presidencia de Genaro David Góngora Pimentel tres y en el periodo de Guillermo I. Ortiz Mayagoitia uno más.

En tanto que durante en la época en que fungió como representante del máximo tribunal Mariano Azuela Güitrón, si bien se reconoció legitimación al **Gobernador Constitucional del Estado de Zacatecas**, caso “Ejido Bernalejo, Zacatecas”; **Gobernador Constitucional del Estado de México** caso “Indígenas Xalatlaco, Estado de México” y **Jefe de Gobierno del Distrito Federal** caso “El halconazo”, tampoco se ejerció la F.I argumentando respectivamente lo siguiente:

A) Si bien los hechos materia de la denuncia causaron alarma social en diversos sectores de la población a nivel nacional, también lo es que la propia autoridad “solicitante” realizó actuaciones con el propósito de dirimir la situación prevaleciente derivada del conflicto de tierras; amén que los hechos se encontraban pendientes de resolver y los actos denunciados no se consideraban consumados.

B) Ninguno de los hechos que motivaron la solicitud revelaban la violación grave de garantías individuales o que no pudieran controlarse por los órganos del Estado a través de los procedimientos ordinarios establecidos en la Constitución y en las normas secundarias para proteger los derechos fundamentales de los gobernados, pues los problemas de naturaleza agraria y la desaparición de documentos básicos agrarios eran insuficientes para que la Corte actuara, porque la documentación en que se apoyó la Resolución Presidencial que le reconoció a la comunidad de Xalatlaco derechos agrarios sobre la zona de conflicto y los restantes problemas se podían resolver a través de los medios de defensa legales correspondientes.

C) El peligro que representaron desapareció, al ya no existir el estado de inseguridad social que provocaron, habida cuenta que las autoridades al frente de los órganos de gobierno y que suscitaron el enfrentamiento entre los manifestantes y el grupo paramilitar “Los Halcones”, dejaron de fungir como servidores públicos. Además la averiguación no tendría ningún fin práctico pues, ya se encontraban determinadas la responsabilidad y verdad históricas y de esa forma se había restaurado el Estado de Derecho.

Con lo anterior, es palpable que la SCJN tampoco tuvo la intención de fortalecer la importantísima actividad constitucional que tenía, pues se limitaba al texto literal del numeral 97 segundo párrafo constitucional –legitimación de los promoventes-, empero, la F.I. estaba pensada para que se fuese construyendo sus alcances a partir de los criterios del propio alto tribunal en cada uno de los casos donde la ejerciera y precisamente de así haberlo considerado, los propios Ministros hubieran podido hacer suyas las peticiones, lo que por supuesto no hicieron.

A nuestro entender, para resolver cada uno de los referidos asuntos, no se tuvo en cuenta la teleología de la F.I es decir, se soslayó que era un procedimiento discrecional, excepcional, casuístico, de carácter no

jurisdiccional, extraordinaria y así debían ser los argumentos para su consecución.

Además, tampoco se tuvo presente que en cada uno de esos casos, las violaciones denunciadas provocaron un trastorno en la vida social de nuestro país, independientemente de ser particulares o colectivos, pues lo que solicitaban los promoventes era que se analizaran las contravenciones a derechos fundamentales, con el fin de identificar a los responsables. Asimismo, el hecho de que otras autoridades pudieran hacerse cargo mediante los procedimientos legales conducentes del problema, no era obstáculo para que el Alto Tribunal emprendiera un estudio de los casos referidos, pues el expediente que integraba la Corte era de documentación no una sentencia, es decir, otros eran los elementos que debían ponderar.

En ese orden de ideas, en el caso del “Halconazo” se decidió que las autoridades al frente de los órganos de gobierno y que suscitaron el enfrentamiento entre los manifestantes y el grupo paramilitar “Los Halcones”, dejaron de fungir como servidores públicos, empero, se pasó por alto, que para la F.I las violaciones debían ser consumadas.

Sin embargo, precisamente de esa inactividad se colige que la Corte continuara no pretendía tan alta atribución, entre otros, quizá por lo infructuoso que resultaba el ejercicio de dicha facultad, es decir, no procurar ante otro tribunal la debida impartición de justicia, limitarse a indagar la verdad de los hechos denunciados, que los resultados sólo se redujeran a una opinión de carácter moral, y si acaso, que lo investigado se comunicara a los órganos competentes.

TERCERA PARTE

TRASLADO DE LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN A LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

CAPÍTULO QUINTO REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.

I. Una primera aproximación a la reforma de 10 de Junio de 2011

De una larga lista de iniciativas presentadas desde el año 2006, finalmente el 23 de abril de 2009 se publicó en el Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos con proyecto de Decreto que modificó la denominación del Capítulo I del Título Primero y reformó diversos artículos de la CPEUM en materia de Derechos Humanos. El decreto fue turnado a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos del Senado de la República quien después de su estudio y algunas modificaciones, finalmente lo aprobó.

El 1 de junio de 2011, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, emitió la declaratoria formal de validez de la reforma sobre derechos humanos y la turnó al Ejecutivo Federal para su publicación en el DOF, con lo que se fortalece el sistema de derechos humanos así como las garantías constitucionales, tanto para nacionales como extranjeros en territorio nacional.

Es así que el 10 de ese mes y año, se publicó la importante reforma a la CPEUM, donde se reconoce la progresividad de los derechos humanos, mediante la expresión clara del principio *pro personae* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorezcan y brinden mayor protección a las personas. Así, como la ampliación de los derechos que significa la concreción de algunas cláusulas constitucionales,

como la relativa a los migrantes o a la suspensión de garantías, aunada a la obligación expresa de observar los tratados internacionales firmados por el Estado mexicano, miran hacia la justiciabilidad y eficacia de los derechos que, a la postre, tiende al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad y al desarrollo de cada persona en lo individual.

Para asomarnos a la trascendental modificación constitucional, en principio expondremos cuáles fueron los propósitos de la reforma; después los artículos reformados y las reglas de inicio de vigencia; para así, emprender un breve análisis de las novedades que se incorporaron, lo que servirá de preámbulo para enfocarnos a las iniciativas que propusieron trasladar la F.I competencia de la Corte a la CNDH; examinando las posiciones de los legisladores en torno a las propuestas de modificación de los artículos 97 y 102 apartado B, constitucionales.

II. Propósitos esenciales de la reforma.

El objeto de la reforma es dotar a la CPEUM de instrumentos y mecanismos para garantizar la máxima protección de los derechos humanos, así como dar cumplimiento a las obligaciones internacionales que en esta materia ha reconocido el Estado mexicano.¹³⁶

De las más de 30 propuestas presentadas por diferentes grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, los objetivos en común fueron dotar al Estado Mexicano de una vocación protectora a todos los ciudadanos y el efectivo cumplimiento de los compromisos internacionales que nuestro país ha adquirido, en virtud de la firma y ratificación de diversos tratados en materia de derechos humanos.

¹³⁶ Atiende una recomendación generalizada de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, en el sentido de incorporarlos al sistema constitucional de manera plena y clara; b) Actualizar la Constitución para incorporar el derecho internacional de los derechos humanos y a su armonización con los estándares del derecho internacional de protección a la dignidad humana; c) Prohibición de toda discriminación por motivo las preferencias sexuales dada la realidad existente en nuestro país

El presidente de la SCJN al rendir su informe anual de labores de 2011, señaló que la reforma constitucional en Derechos Humanos representa un avance relevante en el marco jurídico para la protección y garantía de los derechos humanos; empero, la sola existencia de dicho marco no asegura su concreción en la realidad, de ahí la necesidad de impulsar acciones para implementar por parte del PJF dicha reforma.¹³⁷

III. Artículos Reformados y Reglas de Inicio de Vigencia.

El 10 de Junio de 2011, se publicó en el D.O.F el decreto que modifica 11 preceptos constitucionales, a saber los artículos: 1º, 3º, 11, 15, 18, 29, 33, 89, 97, 102, apartado B, y 105 de la CPEUM.

Con la reforma se modificó la denominación del Capítulo Primero del Título Primero; el primero y quinto párrafos del artículo 1o.; el segundo párrafo del artículo 3o.; el primer párrafo del artículo 11; el artículo 15; el segundo párrafo del artículo 18; el primer párrafo del artículo 29; el primer párrafo del artículo 33; la fracción décima del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 97; el segundo y tercer párrafos del apartado B del artículo 102; y el inciso g) de la fracción segunda del artículo 105; la adición de dos nuevos párrafos, segundo y tercero, al artículo 1o.; un nuevo párrafo segundo al artículo 11, los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 29; un nuevo párrafo segundo al artículo 33, y los nuevos párrafos quinto, octavo y décimo primero, del artículo 102 del Apartado B; todos de la CPEUM.¹³⁸

¹³⁷ <http://www.scjn.gob.mx/Documents/informe%20anual%202011.pdf>. Informe anual de labores 2011. Consultada el 10 de abril de 2012

¹³⁸ **SE APRUEBA EL DECRETO POR EL QUE SE MODIFICA LA DENOMINACIÓN DEL CAPÍTULO I DEL TÍTULO PRIMERO Y REFORMA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ARTÍCULO ÚNICO.-** Se modifica la denominación del Capítulo Primero del Título Primero; el primero y quinto párrafos del artículo 1o.; el segundo párrafo del artículo 3o.; el primer párrafo del artículo 11; el artículo 15; el segundo párrafo del artículo 18; el primer párrafo del artículo 29; el primer párrafo del artículo 33; la fracción décima del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 97; el segundo y tercer párrafos del apartado B del artículo 102; y el inciso g) de la fracción segunda del artículo 105; la adición de dos nuevos párrafos, segundo y tercero, al artículo 1o. y recorriéndose los actuales en su orden; un nuevo párrafo segundo al artículo 11, los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 29; un nuevo párrafo segundo al artículo 33, recorriéndose el actual en su orden y los nuevos párrafos quinto, octavo y décimo primero, recorriéndose los actuales en su orden, al artículo 102 del Apartado B; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Conforme al numeral primero transitorio, las modificaciones entraron en vigor al día siguiente al de su publicación, es decir, el 11 de junio de 2011; en los transitorios segundo a quinto establecen respectivamente que las leyes a que se refiere el tercer párrafo del precepto 1o. constitucional sobre reparación; la relativa al artículo 11 constitucional sobre el asilo; la que contempla el numeral 29 constitucional en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías; así como la Ley Reglamentaria del artículo 33 constitucional en materia de expulsión de extranjeros, deberían expedirse en un año contado a partir de la entrada en vigor del decreto; esto es, el 11 de Junio de 2012.

En lo que aquí interesa, en el transitorio sexto se dispuso que la SCJN tenía que resolver hasta su conclusión las F.I que estuvieren pendientes de resolución al inicio de la reforma; y por último, en los transitorios séptimo y octavo, se dispuso que en un año contado a partir del inicio de la vigencia del decreto, el Congreso de la Unión debía adecuar la Ley de la CNDH y las legislaturas locales, la autonomía de los organismos locales de derechos humanos.¹³⁹

¹³⁹ **TRANSITORIOS Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. **Segundo.** La ley a que se refiere el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional sobre reparación deberá ser expedida en un plazo máximo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto. **Tercero.** La ley a que se refiere el artículo 11 constitucional sobre el asilo, deberá ser expedida en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto. **Cuarto.** El Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria del artículo 29 constitucional en materia de suspensión del ejercicio de los derechos y las garantías, en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto. **Quinto.** El Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria del artículo 33 constitucional, en materia de expulsión de extranjeros en un plazo máximo de un año contado a partir del inicio de la vigencia de este decreto. En tanto se expida la ley referida, este artículo se seguirá aplicando en los términos del texto vigente. Sexto. Los casos previstos en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional, que estén pendientes de resolución al momento de entrar en vigor la reforma, los continuará desahogando la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta su conclusión. **Séptimo.** En lo que se refiere al Apartado B del artículo 102 constitucional y a la autonomía de los organismos locales de derechos humanos, las legislaturas locales deberán realizar las adecuaciones que correspondan en un plazo máximo de un año contados a partir del inicio de la vigencia de este decreto. **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. **Noveno.** se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente decreto

IV. Estudio de cada uno de los preceptos reformados.

a). Artículo 1.

Desde el dictamen de 23 de abril de 2009, las comisiones de la Cámara de Diputados establecieron que los derechos humanos son diferentes a las garantías individuales y una de las dimensiones constitucionales del derecho internacional contemporáneo, inherentes a la dignidad de la persona, de modo que desde entonces se aclara que los derechos humanos son diferentes a la naturaleza del Estado, el cual únicamente los reconoce y protege.¹⁴⁰

Se modificó la denominación del capítulo I del título Primero, ahora '**De los Derechos Humanos y sus Garantías**'. Como se anticipó, el objeto de la reforma fue dotar a la Constitución de los mecanismos necesarios para garantizar la máxima protección de los derechos humanos, así como dar cumplimiento a las obligaciones internacionales que ha reconocido nuestro país, en este aspecto. Pero debe hacerse notar que el bloque de derechos humanos son aquellos insertos en la CPEUM, además en los tratados internacionales en los que México sea parte, aunque éstos sean o no en materia de Derechos Humanos, sino atendiendo a la naturaleza y fines de cada disposición y que contengan algún derecho fundamental.

Así, el artículo 1 constitucional establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos ahí reconocidos, pero también en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, ello con el fin de armonizar los estándares del derecho internacional de protección de la dignidad humana, consecuentemente aquellos se hacen exigibles a través de los medios de protección - garantías constitucionales-. Lo que además permite la distinción entre derechos humanos y los medios de protección por los cuales los primeros se hacen exigibles con dichas garantías o instituciones que los protegen. Lo que indudablemente

¹⁴⁰ De acuerdo a la naturaleza de los derechos humanos reconocer es más adecuado, pues los D.H. son inherentes a todas las personas por el simple hecho de serlo, y no porque la Constitución se los otorgue.

termina con la arraigada confusión del sistema mexicano respecto de dichos términos, lo que de suyo implica una ventaja metódica que favorece el estudio de cada tema conforme al desarrollo lógico que a cada uno corresponde.

Asimismo la modificación del concepto de “individuo” por el de personas, significa que en la constitución, ahora se incluye en su ámbito de protección los derechos de grupo, extendiendo así la protección otorgada hacia la persona física como ente individual para buscar una protección a los derechos económicos, sociales, culturales, o de minorías.

También se contempla la prohibición de toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, 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.

Asimismo la CPEM, prevé métodos interpretativos para que se optimice de la mejor forma la expansión de valores y principios que inspiran no sólo a ésta sino a los derechos humanos contenidos en tratados internacionales.

Así, destaca el principio de “interpretación conforme”, es decir, implica que todas las autoridades y en especial los órganos judiciales, interpretaran las normas de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia de los que México es parte, lo que se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de tales derechos a partir del principio *pro personae* que es un criterio hermenéutico que informa todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Dicho mecanismo de solución de conflictos entre normas de derechos humanos y, como sistema de aplicación normativa, así ahora debe aplicarse en forma subsidiaria el ordenamiento internacional para colmar las lagunas

existentes, aunque debe dejarse claro que ello, no supone criterios de supra-subordinación y tampoco implica un sistema de jerarquía de normas, sin que esto signifique, en ningún momento, la derogación o desaplicación de la norma interna.

Así, en base al principio de subsidiariedad, el intérprete constitucional puede acudir a las normas de derechos humanos insertas en los tratados internacionales de los que México sea parte, el objetivo es que la interpretación favorezca a las personas con la protección más amplia, aplicando lo que se conoce como el principio *pro persona*.

De igual forma, se incorporó el principio *pro persona*, que consiste en la obligación del Estado de aplicar la norma más amplia, o la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria, siempre favoreciendo a las personas la protección más amplia. Es decir, por un lado, dicho principio permite definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios.

Así, en el caso de que se esté frente a dos normas aplicables en materia de derechos humanos, deberá optarse por aquella que otorgue a la persona una mayor protección, fundamentado el porqué dicha norma protege y/o garantiza mejor los derechos humanos con independencia del orden establecido en el artículo 133 constitucional. La norma que consagre el Derecho más extenso y en contrapartida el precepto legal más restrictivo si se trata de conocer limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio.

Entonces ello conlleva que, al momento de interpretar las normas relativas a los derechos humanos, no solamente será la Constitución su único referente, sino que además deberá acudirse a lo establecido en los tratados internacionales. Por tanto, el principio *pro personae* es un componente esencial que debe utilizarse en el establecimiento e interpretación de normas relacionadas con la protección de la persona.

Como se aprecia, los derechos humanos se insertaron en la Constitución, por lo que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizarlos¹⁴¹ de conformidad con los principios consistentes en Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad, y Progresividad.¹⁴²

Así, el Estado es responsable de investigar cualquier violación a derechos humanos cometida por los agentes del mismo y por particulares, siempre que éstos actúen con tolerancia del propio Estado; es decir, la vigencia, protección, defensa, promoción, educación y vigilancia de los derechos humanos son su responsabilidad, por lo que deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a dichos derechos, en forma proporcional a la gravedad de estas y al daño sufrido.

b). Artículo 3.

En el artículo 3 se establece que la educación que imparta el Estado tendrá como fin el desarrollo de todas las facultades del ser humano y fomentará el amor a la Patria, el respeto a los derechos humanos y la

¹⁴¹ **Promover:** implica el impulso de una cultura jurídica que manifieste el respeto de los Derechos Humanos; **Respetar:** la abstención de emitir resoluciones que priven a las personas de sus derechos; **proteger:** implica que las sentencias judiciales, así como las interpretaciones que en ellas se realicen, sean acorde a ellos; finalmente, **garantizar:** los miembros del Poder Judicial deben propiciar que todas las personas, sin distinción alguna, tengan acceso a una justicia pronta, completa e imparcial basada en los derechos humanos, así como velar por la efectiva reparación del daño a las víctimas

¹⁴² **Universales.** Son para todas las personas sin importar su origen, edad, raza, sexo, color, opinión política o religiosa; **Permanentes.** No pueden limitarse o suprimirse, por el contrario, evolucionan para ser más incluyentes; Son **Progresivos.** Satisfacen las necesidades personales y colectivas en continua transformación, se incrementan de la mano del desarrollo social, cultural, económico y político de las sociedades; Son **Preexistentes.** Existen antes que el Estado o la norma fundamental, por lo que deben ser reconocidos por la Constitución y en el caso de reforma no podrán ser afectados en sus alcances.

conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. Así, con base en la educación como un proceso formativo, iniciará el camino para la promoción de los valores, el reconocimiento y respeto de los derechos humanos.

c). Artículo 11.

En el artículo 11 se incorpora la protección de los refugiados, cuya situación es distinta del extranjero que solicita asilo. Se define “refugio” como una acción de carácter humanitario que puede beneficiar a grupos. Así en caso de persecución por motivos de orden político, toda persona tiene derecho de solicitar y recibir asilo por causas de carácter humanitario.

d). Artículo 15.

Por su parte, en el artículo 15 se prohíbe celebrar tratados para la extradición de reos políticos, o para aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición de esclavos; y menos aún convenios para alterar los derechos humanos reconocidos por la Constitución o los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

e). Artículo 18.

En cuanto al artículo 18 se establece que el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley.

f). Artículo 29.

El artículo 29 autoriza **únicamente** al Ejecutivo Federal, siempre que esté **de acuerdo** con los titulares de las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República, así como la necesaria aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquél no estuviere reunido, que en caso de invasión, perturbación grave de la paz

pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, se restrinja o suspenda en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación.

Asimismo que si esa restricción o suspensión tuviere lugar cuando el Congreso estuviere en receso, se convocará **de inmediato** al Congreso para que conceda las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Aunque sólo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona.

Otra limitante, es que no podrá restringirse ni suspenderse –núcleo duro de derechos- el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; de la esclavitud y la servidumbre; de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

A mayor abundamiento, la restricción o suspensión de los derechos debe respetar el postulado del artículo 16 constitucional, debe ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación. En otras palabras, se establecen los principios que rigen la restricción o suspensión de derechos y garantías, a saber el principio de legalidad, el principio de proclamación, de no discriminación, de notificación, temporalidad, de amenaza excepcional, de proporcionalidad, de compatibilidad, concordancia y

complementariedad con las normas de derecho internacional suscritas por México.¹⁴³

Y todavía en ese marco proteccionista, se establece que cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de manera inmediata, además de la prohibición al Ejecutivo de formular observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.

Aunado a que los decretos expedidos por el Ejecutivo durante esa restricción o suspensión, serán revisados de oficio e **inmediatamente** por la SCJN, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.

g). Artículo 33.

En el artículo 33 se establece que son personas extranjeras quienes no posean las calidades establecidas en el artículo 30 y gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce la Constitución y será el Ejecutivo de la Unión, previa audiencia, quien podrá expulsar del territorio nacional a personas extranjeras con fundamento en la ley la cual regulará el procedimiento administrativo, así como el lugar y tiempo que dure la detención. Cobra aplicación la garantía de audiencia en beneficio de aquellos que pudieran ser expulsados, cuyo caso puede ser analizado por una autoridad competente para que verifique la legalidad de la decisión, bajo un procedimiento expedito y uniinstancial, con lo cual la resolución del Ejecutivo Federal dejó de ser definitiva e inatacable.

¹⁴³ Esta modificación fue propuesta por el Senado, y en el Dictamen de 7 abril de 2010, se pueden advertir los siguientes motivos de esta reforma: Necesaria adecuación para ubicarlo a nivel de los postulados del constitucionalismo moderno; Establecer expresamente en la Constitución un núcleo duro de derechos cuyo ejercicio, la comunidad internacional, incluido México, ha considerado de carácter insuspendible; y el texto constitucional debe ser ampliado y armonizado con la propia realidad mexicana y con el derecho internacional, en el cual ya existen disposiciones vinculantes para el Estado mexicano en relación con la restricción o suspensión de derechos humanos y garantías.

h). Artículo 89.

En el artículo 89, en su fracción X, se establece que el Ejecutivo de la Unión en cuanto a la política exterior observará como principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

i). Artículo 97.

En cuanto al artículo 97, se suprime la primera parte del segundo párrafo que contenía la F.I pero subsiste la diversa atribución relativa a que la Corte podrá solicitar al CJF que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal.

Con esa modificación se busca consolidar a la SCJN como un verdadero tribunal constitucional, pues no se trata de una facultad propia de un tribunal de esa naturaleza.

j). Artículo 102, apartado B.

En el artículo 102, apartado B, se establece que los organismos protectores de los derechos humanos deben formular recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. En ese contexto, los servidores públicos están obligados a responder las recomendaciones que les presenten dichos organismos, y cuando éstas no se acepten o no se cumplan aquellos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; habida cuenta que la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, podrán llamar a dichas autoridades o servidores públicos para que expliquen el motivo de su negativa; salvo asuntos electorales y jurisdiccionales.

En la primera propuesta legislativa, se estableció la obligación de las autoridades que no acepten las recomendaciones de publicar las razones de su negativa.¹⁴⁴ Sin embargo, en el Senado se propuso que cuando las autoridades no acepten las recomendaciones no sólo publiquen las razones de su negativa, sino que también estén obligadas a responder esas recomendaciones; a fundar y motivar esa negativa, y a comparecer ante el Senado. Con esa medida se buscó fortalecerlas y estrechar el vínculo entre el Senado y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así el de las legislaturas locales con los organismos públicos de derechos humanos.¹⁴⁵ De esta forma, se dotó de un mayor poder de acción tanto a la referida Comisión, como el de los organismos públicos de derechos humanos.

Igualmente se fortalece la autonomía de los organismos públicos de derechos humanos de las entidades federativas; se incluye la materia laboral dentro de las facultades de los organismos protectores en esa materia¹⁴⁶ y se establecen las formas de elección del titular y de sus consejos consultivos, con la participación de la sociedad civil.

Asimismo, se traslada a la CNDH una nueva atribución mediante la cual 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.

k). Artículo 105.

En el artículo 105, se ajusta el marco constitucional a efecto de que los derechos humanos reconocidos internacionalmente cuenten con un

¹⁴⁴ dictamen de 23 de abril de 2009

¹⁴⁵ dictamen de 7 de abril de 2010

¹⁴⁶ En el Senado se incluye la materia laboral dentro de las facultades de los organismos protectores de derechos humanos, atendiendo la observación del *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, formulado por la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos en México. Dictamen de 7 de abril de 2010

mecanismo de control abstracto en las acciones de inconstitucionalidad. Así, pueden promover dicho medio de control constitucional: la CNDH 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 la CPEUM 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.

a) Iniciativas inherentes a la transferencia de la F.I de la Corte a la CNDH relativas a los artículos 97 y 102 apartado B, constitucionales.

Diputados

El 23 de abril de 2009, en la cámara de Diputados se aprobó el dictamen con proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política. Del cúmulo de iniciativas que fueron analizadas por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Derechos Humanos de esa Soberanía destaca lo siguiente:

Uno de los temas fue garantizar la autonomía de los organismos de derechos humanos incluyendo la CNDH y lograr de esa forma su fortalecimiento; asimismo, que los organismos defensores de derechos humanos determinaran la existencia de violaciones a derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados Internacionales.

De igual manera, que las recomendaciones fuesen públicas y no vinculatorias, pero cuando no se atendieran sirviera de base para denunciar los hechos ante el Ministerio Público, amén de poder realizar denuncias por delitos violatorios de derechos humanos. Finalmente, se propuso que a las autoridades a quienes se dirigía una recomendación entregaran las pruebas solicitadas, de no hacerlo, el Senado podrá llamar a comparecer a los funcionarios públicos que no atendieran las resoluciones de la referida Comisión.

En efecto, fueron cuatro las iniciativas donde se propusieron los temas a que se ha hecho alusión.¹⁴⁷

De acuerdo a la minuta de la cámara de Diputados de 23 de abril de 2009, el texto del artículo 102 apartado B, propuesto incorporaba dichas ideas y disponía:

Artículo 102.

A

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Las

¹⁴⁷ El diputado Pablo Leopoldo Arreola Arreola Ortega del PT, presentó iniciativa con proyecto de decreto para reformar el segundo párrafo del artículo 102 apartado B constitucional, y propuso que los organismos de protección de derechos humanos formularan recomendaciones públicas vinculatorias y denuncias penales por delitos violatorios de derechos humanos, asimismo que la recomendación no atendida sirviera de base para denunciar los hechos ante el Ministerio Público. De ahí que para fortalecer a la CNDH debía modificarse la naturaleza no vinculatoria de sus recomendaciones para que su cumplimiento fuese obligatorio por las autoridades a quienes se dirigían y así evitar impunidad. La diputada Dora Alicia Martínez Valero del PAN, presentó iniciativa con proyecto de decreto para reformar el segundo párrafo del artículo 102 apartado B constitucional, y propuso fortalecer las facultades y atribuciones de la CNDH, para que además de la posibilidad de iniciar leyes, contara con la facultad de requerir a las autoridades a quienes se dirigía una recomendación para que entregaran las pruebas solicitadas, aunado a que el Senado pudiera llamar a comparecer a los funcionarios públicos que no acaten las resoluciones de la referida Comisión. La diputada Alliet Mariana Bautista del PRD, presentó iniciativa con proyecto de decreto para reformar el primer párrafo del artículo 102 apartado B constitucional, y propuso que los organismos defensores de derechos humanos determinaran la existencia de violaciones a derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y por los tratados Internacionales por parte de una autoridad y dictaran las medidas pertinentes para que cesaran. Asimismo que los hechos violatorios de derechos humanos fuesen constitutivos de delitos, pudiendo incluso denunciar tales hechos ante las autoridades correspondientes. El diputado Carlos Madrazo Limón del PAN, presentó iniciativa con proyecto de decreto para reformar el artículo 102 apartado B constitucional, y propuso que se fortaleciera la autonomía de la CNDH y de las comisiones estatales de Derechos Humanos, a efecto de incrementar la eficacia y efecto de sus resoluciones y recomendaciones.

autoridades que no acepten las recomendaciones emitidas deberán publicar las razones de su negativa.

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

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contara con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

Las legislaturas de las entidades federativas garantizarán que los organismos para la protección de los derechos humanos cuenten con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

[...]

Senadores

El 7 de abril de 2010, casi a un año de recibir la minuta para su estudio y elaboración de dictamen, la cámara de Senadores a través de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, presentó su correspondiente estudio, aunque introdujo cambios a la minuta, lo que provocó que regresara a la cámara de Diputados.

Las Comisiones Unidas, en principio señalaron que la minuta enviada por la colegisladora integrada por 14 iniciativas, se orientaba a modificar la denominación del Capítulo I, del Título primero de la constitución e incluir el término derechos humanos; fortalecer el reconocimiento de los derechos humanos como inherentes al ser humano y por ello protegidos por el Estado; hacer efectiva la aplicación de derechos humanos tutelados en los tratados internacionales; establecer los derechos humanos como contenido fundamental de la educación en nuestro país; que sólo el Congreso de la Unión propusiera la suspensión de garantías y explicitar garantías no sujetas a suspensión y que la SCJN revisara de oficio los decretos en ese aspecto; garantía de audiencia para expulsar a extranjeros; protección de derechos humanos como principio de política exterior; fortalecer mecanismos judiciales de protección de los derechos humanos; fortalecer los organismos de protección de derechos humanos, y que la acción de inconstitucionalidad, fuese el mecanismo de control respecto a los derechos humanos reconocidos internacionalmente.

Con base en ello, en lo que respecta al artículo **102 apartado B** constitucional, se coincidió en reforzar a los organismos públicos de defensa de los derechos humanos y en cuanto a las recomendaciones si bien continuaron como no vinculantes, se dijo que era preciso obligar a todo servidor público a responderlas, incluso de no aceptarlas, no bastaba manifestar su negativa sino que también debían fundar, motivar y hacerla pública. Habida cuenta que de no aceptarla o incumplirla, deberían comparecer al Senado de la República –o Comisión Permanente- o bien a las legislaturas de las entidades federativas para explicar las razones sobre el particular. Se propuso que las ideas anteriores, quedaran de la forma siguiente:

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 acatadas 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.

Por otra parte, se dijo coincidir con una iniciativa **del propio senado** de 23 de febrero de 2010 en relación con la F.I prevista en el segundo párrafo del artículo 97 constitucional. En efecto, el senador Manlio Fabio Beltrones del PRI,¹⁴⁸ presentó iniciativa con proyecto de decreto para reformar diversas disposiciones de la CPEUM, entre ellos, el aludido artículo.

Se consideró oportuno reestructurar esa facultad, atendiendo una solicitud del alto tribunal y otras que habían sido presentadas.¹⁴⁹ Se explicó que como parte del debate sobre la Reforma del Poder Judicial, en especial sobre la Corte para consolidarla como un TC, debía retirársele la F.I conclusión que

¹⁴⁸ En sesión celebrada en la Cámara de Senadores de 23 de febrero de 2010

¹⁴⁹ Se hizo referencia a las iniciativas presentadas por El Congreso del Estado de Jalisco, de los Senadores Renán Cleominio Zoreda Novelo, Javier Orozco Gómez, Fernando Castro Trenti y de Adolfo Toledo Infanzón.

se sostuvo, la compartía el propio PJJ, incluso fue incluida en el Libro Blanco de la Reforma Judicial.

En ese orden de ideas, se sostuvo que dicha atribución no tenía razón de existir dentro de las facultades de la SCJN, ante la creación de un organismo como la CNDH institución especializada en la investigación de violaciones a los Derechos Humanos. En consecuencia, se propuso retirar del alto tribunal la mencionada atribución y transferirla a la CNDH.

Para ello, se propuso un procedimiento especial para dar cumplimiento a la nueva encomienda constitucional, de esa forma se estableció que la Comisión ejerciera facultades de autoridad investigadora con la posibilidad de citar a cualquier persona, ordenar el desahogo de diligencias o incluso solicitar el uso de la fuerza pública, tener acceso a todo tipo de información, estando las autoridades obligadas a presentar todos los datos requeridos.

Se estableció además, que el propósito de dicha facultad, era esclarecer la verdad, derecho del que son titulares las personas que habitan en nuestro país y como obligado el Estado Mexicano, sin que se limitara a tutelar la libertad de expresión y de prensa, sino la obligación de esclarecer los hechos que importen a la sociedad. Igualmente que en el caso de la averiguación de hechos graves, EL Estado debería brindar las condiciones para indagar la verdad y dilucidar aquellos hechos que causaran conmoción a la sociedad y que demandan como primera forma de reparación el esclarecimiento de los hechos, en consecuencia la F.I.d.h trasladada a la CNDH fortalecía las atribuciones de la Comisión, incluso para tener acceso a información reservada, que debía manejarla con sigilo, sin soslayar que se trataba de un ejercicio de colaboración de entes públicos. Para maximizar el resultado de la investigación, también se previó que ésta podía tomarse en cuenta por el Ministerio Público, utilizando las evidencias recabadas y la valoración de la

Comisión, incluso si procediere, el resultado debía concluir en acciones o denuncias ante la autoridad competente.

Como se aprecia, en el dictamen de la Comisión del Senado que dio lugar a la transferencia de la F.I.d.h a la CNDH se dijo expresamente que para consolidar a la SCJN como un verdadero TC tenía que eliminarse tal facultad, ya que no era propia de un tribunal especializado en materia constitucional; por el contrario, la Comisión como institución especializada en la investigación de violaciones a los Derechos Humanos debía asignársele, con apoyo en un procedimiento que resultara *ad hoc* a su nueva atribución. Se propuso que las ideas anteriores, quedaran de la forma siguiente:

Asimismo, investigará 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.

En el desarrollo de este procedimiento ejercerá facultades de autoridad investigadora en los términos de ley, sin que autoridad alguna pueda negarle la información que requiera. La Comisión mantendrá la reserva de la información que se le proporcione con ese carácter. Cuando así proceda, presentará las denuncias ante la autoridad competente.

Es así que el 8 de abril de 2010, se llevó a cabo en la cámara de Senadores el debate respecto a los preceptos 97 y 102 apartado B, en lo que aquí interesa, el senador Pedro Joaquín Coldwell, calificó como un avance importante que se trasladara “con dientes”, la F.I.d.h. a la CNDH, pues ahora podía tener facultades de autoridad investigadora, acceso a información reservada, incluso la posibilidad de que el Senado citara a los funcionarios públicos que incumplieran recomendaciones de la Comisión para explicar su rechazo; agregó que retiraron a la Corte la F.I.d.h porque se trataba de una facultad no jurisdiccional, cuya práctica demostró que no tuvo efectos vinculatorios y sólo contribuyó para cuestionar al máximo tribunal de justicia.¹⁵⁰

¹⁵⁰ Coldwell Pedro Joaquín, <http://www.aztecanoticias.com.mx/notas/mexico/44878/otorga-senado-facultad-de-investigacion-a-la-cndh>. Consultado el 18 de abril de 2011.

Por su parte, el senador Alejandro Zapata Perogordo, también destacó que las autoridades que no atendieran las recomendaciones, expusieran públicamente los motivos de su negativa. En cuanto a la referida facultad, afirmó que ya se tenía el compromiso de ir la transfiriendo, por lo que ahora se harían las reformas correspondientes para su eficaz ejercicio y pudieran lograrse conclusiones que se reflejaran en denuncias ante las autoridades competentes.

El senador Pablo Gómez Álvarez, dijo que el traslado de la F.I.d.h se realizó atendiendo la solicitud de la SCJN para contribuir a un mejor equilibrio entre los poderes de la Unión, pues su ejercicio podría invadir el ámbito de atribuciones del Ejecutivo. Por su parte, el senador Santiago Creel Miranda, destacó que cuando se ejerció dicha atribución por la Corte, no pudieron fincarse responsabilidades, lo que provocó injusticia y frustración social; por ello, para que no quedara ningún caso impune se transfirió a la CNDH, para que además de investigar pudiera presentar denuncias, establecer responsabilidades concretas y reparar el daño cuando éste hubiere ocurrido, habida cuenta que la Comisión resultó fortalecida al obligar a las autoridades a fundar y motivar su negativa cuando no atendiera las recomendaciones.

El senador Tomás Torres Mercado advirtió que si la Comisión no actuaba con facultades propias de un ente de autoridad, la F.I.d.h estaría vacía.

Sobre el tema que ocupa la atención, el maestro García Ramírez, si bien consideró pertinente extraer la F.I de la SCJN consideró desatinado asignarla a la CNDH, pues ésta ya investigaba violaciones de derechos humanos; auguró que ésta difícilmente contaría con los instrumentos para enfrentar dicha encomienda, pues lo que la Corte no pudo resolver, difícilmente lo haría la Comisión. Consideró que el indagar violaciones graves -que identifica como delitos- corresponde al Ministerio Público y en todo caso ésta institución es la que debía ser modificada, si se creía que no podía asumirla. Sostuvo que al

final, la indagación a cargo de la Comisión se presentaría ante el fiscal a través de una denuncia.¹⁵¹

Por su parte, el maestro Jorge Carpizo afirmó que la SCJN durante la aprobación del “paquete de reformas” agradeció a los legisladores de ambas cámaras que se suprimiera la F.I porque no era una facultad jurisdiccional y sólo lesionaba su calidad como TC, amén que cuando participó se había puesto en entredicho su honorabilidad; incluso afirmó, que el Presidente del alto tribunal al rendir su informe anual de labores del 2010, agradeció al Congreso de la Unión el haber eliminado esa atribución constitucional.¹⁵²

Consideró más probable que la transferencia de la F.I.d.h a la CNDH fuese un fracaso y con ello destruiría su autoridad y prestigio moral al tratar de tener éxito en la defensa de los derechos humanos, incluso con la posibilidad de dañar el sistema no jurisdiccional de defensa de derechos humanos. Aunque podría volverse a reformar la CPEUM si el nivel moral de dicha institución se encontrara en los suelos después de algunos escándalos.¹⁵³ Sostuvo que el presidente de la Comisión no ponderó con exactitud los peligros que esa función implica, al haber declarado el 22 de febrero de 2011 que con esa nueva atribución México entraría a una dinámica distinta en relación a la rendición de cuentas, lo que permitiría dar certeza a los ciudadanos.¹⁵⁴

Genaro Góngora Pimentel señaló: *“...tengo entendido que hay la intención en el Senado de la República para que la facultad de investigación, en caso de violaciones graves a las garantías individuales, se pase al Ombusman*

¹⁵¹ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos (2009-2011)*, México, 2011, pág. 498

¹⁵² CARPIZO MCGREGOR, Jorge, *¿Es acertada la probable transferencia de la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos?*, en CARBONELL, Miguel y SALAZAR Pedro (coord.). *La reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo paradigma*. Suprema Corte de Justicia de la Nación-I.I.J. México 2012, p. 332

¹⁵³ *Ibidem*, p. 333.

¹⁵⁴ *Ídem*.

*Nacional, porque, como me dijo un Senador: -La Suprema Corte ha sido atacada, criticada a causa de esta facultad. Por eso la pasaremos a la Comisión Nacional de Derechos Humanos- Es verdad, ha sido golpeada la Suprema Corte, pero en mi opinión lo ha sido cuando no ha hecho bien su trabajo de difusión de las razones que la llevaron a decidir. Pasarlo a la CNDH hará que ya no vuelvan a preocuparse los políticos y la facultad no tendrá la menor importancia, como no la tienen las recomendaciones del Ombusman. ¿Será esa la finalidad de la reforma? Yo pienso que sí. No es verdad, lo que se ha dicho, que la Corte quiere que se le quite. Al menos mientras me encontraba formando parte del tribunal Pleno, nunca se nos preguntó a los ministros sobre eso. En el ámbito político, un reproche de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aún cuando no tenga efectos vinculantes, pesa más en el ánimo que una recomendación del Ombusman Nacional.*¹⁵⁵

Por su parte, el diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia en el debate en la cámara de diputados de 15 de diciembre de 2010, se opuso a que se trasladara la F.I.d.h a la CNDH, pues se convertiría en un mero trámite sin importancia, por lo que solicitó que permaneciera en la Corte, y que no se permitiera que Ministros medrosos pretendieran trasladarla.¹⁵⁶ En tanto que el diputado Nazario Norberto Sánchez, sostuvo que la violación grave implicaba un ejercicio de interpretación de la CPEUM y el único que podía hacerlo era la SCJN, es decir, tampoco estaba convencido de la reforma.¹⁵⁷

El diputado Alfonso Navarrete Prida en el debate en la cámara de Diputados de 23 de marzo de 2011, señaló que si bien la SCJN ya no quería la F.I. “*uno de los grandes escudos nacionales*” de respeto y protección constitucional, debía analizarse si la CNDH tenía la fuerza y capacidad para soportar tal atribución constitucional, lo que implicaba estar atentos para

¹⁵⁵ Góngora Pimentel Genaro David op. cit, Nota 45, p. 39

¹⁵⁶ GARCÍA RAMÍREZ, op. cit, Nota 150, p. 549

¹⁵⁷ *Íbidem.* p. 552

verificar si no “se le ha dado una piedra más grande de la que pueda cargar”.

158

Finalmente es de citar el actual párrafo segundo del artículo 97, así como los párrafos segundo y décimo primero del numeral 102, apartado B, ambos de la CPEUM, tal y como quedaron aprobados:

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.

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.

...

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.

¹⁵⁸ Ídem. p. 672

CAPÍTULO SEXTO LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

I. Nacimiento y evolución.

El 6 de junio de 1990 entró en vigor el decreto que instauró la CNDH como organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación de conformidad con el artículo 89, fracción I constitucional; posteriormente en 1992 la protección y defensa de los derechos humanos en México fue elevada a rango constitucional, donde se facultó al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran organismos especializados para atender las quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa violatorios de derechos humanos, por parte de cualquier autoridad o servidor público, con excepción del PJP, así como para formular recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades correspondientes, con lo cual se consagró constitucionalmente el surgimiento del llamado Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos.

La Comisión debió su nacimiento a un decreto presidencial y aunque después se modificó la CPEUM para encontrar ahí su fundamento, en nada cambió su estructura y sus funciones.¹⁵⁹

¹⁵⁹ En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma constitucional de 1992, mediante la cual se elevó a nivel constitucional la existencia de los órganos de defensa de los derechos humanos se dice en lo conducente: “Con este mismo ánimo, en el sentido de coadyuvar a la mejoría tanto de los sistemas de procuración y administración de justicia, como, en general, de los procedimientos que son responsabilidad de las autoridades de la administración pública, se creó en el mes de junio de 1990 la Comisión Nacional de Derechos Humanos, concebida como una institución que sirviera, fundamentalmente, para dar cause [sic] a la participación activa de la sociedad en la identificación y denuncia de los actos de las autoridades que en cualquier forma comportan o puedan comportar la violación de derechos humanos, así como para promover la defensa efectiva de los particulares frente a tales actos. ...La creación de la comisión se inscribe, además, en el marco de la cooperación entre los estados para enfrentar asuntos de interés recíproco de la comunidad internacional. En forma colateral al desempeño de sus funciones naturales de atender e investigar las quejas de la ciudadanía y formular a las autoridades las recomendaciones consecuentes, desde su creación, la comisión se ha abocado a identificar, por su recurrencia, los actos y conductas que conforman el fenómeno de la violación de los derechos humanos en el país; ha realizado los estudios técnicos necesarios y, previas consultas hechas a connotados especialistas en la materia, presentó el Ejecutivo a mi cargo, en su oportunidad, un trabajo que permitió concluir la conveniencia de reformar, con el objeto de humanizarlas, las diversas disposiciones relativas a los procedimientos penales que aplican las autoridades en el ejercicio de las funciones relacionadas con la procuración y administración de justicia. El Ejecutivo Federal hizo suyas las propuestas de la comisión y las amplió, con la misma orientación, mediante la activa participación de sus dependencias competentes en la procuración de justicia. Este es el contexto en el que inscribe la presente iniciativa. En ellas se propone una adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos porque consideramos que conviene a México, dentro del proceso de cambio que vivimos,

Como se anticipó, el 29 de Junio de 1992, se publicó en el DOF la Ley de la CNDH vigente al día siguiente, con el objetivo de establecer en un alto nivel normativo la existencia y funcionamiento de instituciones que en los diferentes órdenes de gobierno, coadyuvaran a promover y preservar el respecto de los derechos humanos y la protección de su ejercicio pleno. De esa forma, la referida Comisión se elevó a la categoría de un Organismo Descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios.

El 13 de septiembre de 1999 se reformó el artículo 102, apartado B constitucional, para garantizar la autonomía de gestión y presupuestaria, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con competencia en el territorio nacional para conocer –en ese entonces– de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción del PJJ, al igual, cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados autoridades o servidores públicos de la Federación como de las Entidades Federativas o Municipios, o autoridades o servidores públicos de dos o más entidades federativas.

El 10 de junio de 2011, otra vez se reformó el referido precepto y con ello, se avanzó en la protección, salvaguarda y defensa de los derechos humanos - orden jurídico mexicano y tratados internacionales-. Desde entonces, su competencia en todo el territorio nacional ahora será para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción del PJJ, así como de violaciones graves a derechos humanos, que será de oficio o bien a petición de sujetos calificados por la propia ley, lo que dio lugar a adicionar una fracción al artículo 6 de la Ley de la Comisión.

dotar al Estado de instrumentos con la idea y fines que caracterizan a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y, dar a éstos la permanencia necesaria para garantizar eficacia y resultados en el mediano y largo plazos. La comisión ha sido órgano responsable de proponer y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos. Los logros alcanzados hasta ahora por esa institución pero, sobre todo, los muchos por alcanzar a futuro en el propósito de mayor justicia social que nos hemos fijado, animan a esta iniciativa”.

II. Integración.

De acuerdo a la Ley y reglamento de la CNDH, ésta se integra con un Presidente, un Consejo Consultivo, Visitadores Generales, una Secretaría Ejecutiva, así como el número de visitadores adjuntos y personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.

i. Presidente.

El Presidente de la Comisión representa al organismo y es el responsable de formular los lineamientos generales para las actividades administrativas y dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de sus funciones, será elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada y dura en su encargo 5 años, con posibilidad de reelegirse una sola vez, y debe presentar anualmente a los Poderes de la Unión un informe sobre las actividades realizadas en el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre del año inmediato anterior.

Como resultado de las investigaciones realizadas por los Visitadores Generales, el Presidente aprueba y emite recomendaciones públicas y acuerdos que resulten de las investigaciones realizadas por los visitadores y formula las propuestas para lograr una mejor protección de los derechos humanos en el país, e incluso solicita a la Cámara de Senadores o en sus recesos, a la Comisión Permanente, o a las legislaturas de las entidades federativas, 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 CNDH.

Además, como representante de la Comisión, debe celebrar acuerdos, bases de coordinación y convenios de colaboración con autoridades y organismos de defensa de los derechos humanos, así como con instituciones académicas y asociaciones culturales, para el mejor cumplimiento de sus fines;

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 y las demás que le señalen otros ordenamientos.

ii. Consejo Consultivo.

El Presidente de la Comisión lo será también del Consejo Consultivo. Las facultades del Consejo consisten en establecer lineamientos generales de actuación de la Comisión Nacional; aprobar el reglamento Interno de ésta; así como las normas de carácter interno relacionadas con dicho organismo; opinar sobre el proyecto de informe anual que el Presidente de la Comisión presente a los Poderes de la Unión; solicitar a éste información adicional sobre los asuntos que se encuentren en trámite o haya resuelto la Comisión y conocer el informe de aquél respecto al ejercicio presupuestal.

El Consejo funcionará en sesiones ordinarias -cuando menos una vez al mes- y extraordinarias, sus decisiones son por mayoría de votos de sus miembros presentes; se integra por 10 personas y al menos 7 de ellos no deben desempeñar ningún cargo o comisión como servidor público; se eligen por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión con la misma votación calificada.

iii. Visitadores Generales.

Los Visitadores Generales de la Comisión tendrán como facultades y obligaciones el recibir, admitir o rechazar las quejas e inconformidades presentadas por los afectados, sus representantes o los denunciantes ante la Comisión; iniciar a petición de parte la investigación de las quejas e inconformidades que le sean presentadas, o de oficio, discrecionalmente aquéllas sobre denuncias de violación a los derechos humanos que aparezcan

en los medios de comunicación; realizar las actividades necesarias para lograr, por medio de la conciliación, la solución inmediata de las violaciones de derechos humanos que por su propia naturaleza así lo permita; realizar las investigaciones y estudios necesarios para formular los proyectos de recomendación o acuerdo, que se someterán al Presidente de la Comisión para su consideración.

III. Naturaleza Jurídica.

La CNDH originalmente era un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación; después en 1992 la referida Comisión se convirtió en un Organismo Descentralizado, por lo que ahora es un organismo constitucional público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, autonomía de gestión y presupuesto, conformada de acuerdo con los Principios de París, que establecen el funcionamiento e independencia de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos.

Don José de Jesús Gudiño Pelayo, consideró que el establecimiento de la CNDH era *innecesaria*, que el reglamento que la creó fue inconstitucional, que las recomendaciones eran órdenes encubiertas, amenazas, coacciones, que sólo provocaban inestabilidad social y política al no ponderar su viabilidad jurídica, habida cuenta que no le correspondía investigar pues era tarea del Ministerio Público, asimismo el Estado debió hacer eficiente lo que no era, v.gr. fortalecer y apoyar la administración de justicia, sobre todo la judicatura de amparo; revisar los procedimientos de investigación criminal, desterrar principios que no eran acordes al sistema acusatorio como la inmediatez procesal, entre otros.¹⁶⁰

IV. Objeto.

El objeto de la Comisión es proteger los derechos humanos amparados por el orden jurídico mexicano y en los tratados internacionales suscritos por el

¹⁶⁰ GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *El Estado Contra sí Mismo. Las comisiones gubernamentales de Derechos Humanos y la deslegitimación de lo Estatal*, Limusa, México, 1998.

Estado Mexicano, así como conocer de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público de carácter federal que violen estos derechos (excepto del PJP), así como de violaciones graves a derechos humanos, que será iniciada de oficio o bien a petición del 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.

Así, la comisión debe velar por la protección, promoción, estudio, difusión y observancia de los derechos humanos consagrados en la CPEUM y en los tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano por medio de procedimientos que desembocan en la formulación de recomendaciones no vinculatorias, por medio del contacto directo con las autoridades respectivas y con los agraviados. Así como denuncias y quejas ante las autoridades competentes.

El artículo 102, apartado B, constitucional, establece facultades a las comisiones de derechos humanos -nacional y entidades federativas-, así como un derecho en favor de los gobernados a tener acceso a un organismo autónomo de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, diferente de los tribunales judiciales, para pronunciarse sobre si determinados hechos o actos constituyen violaciones de derechos humanos por parte de autoridades.

Así como los artículos 14 y 17 de la CPEUM prevén una “garantía judicial”¹⁶¹ y un debido proceso legal, el artículo 102, apartado B, del mismo

¹⁶¹ En este sentido se pronunció la Segunda Sala al emitir la tesis 2a. CV/2007, que dice: “DERECHOS HUMANOS. LA GARANTÍA JUDICIAL PREVISTA EN EL ARTÍCULO 8o., NUMERAL 1, DE LA CONVENCION AMERICANA RELATIVA, ES CONCORDANTE CON LAS DE AUDIENCIA Y ACCESO A LA JUSTICIA CONTENIDAS EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 17 CONSTITUCIONALES. El citado artículo 8o., numeral 1, al disponer que toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter, resulta concordante con los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que llegue al extremo de ampliar las prerrogativas de audiencia y acceso a la justicia en ellos contenidas, porque la prerrogativa de que “toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías”, está establecida en el segundo párrafo del indicado artículo 14, que prevé la garantía de audiencia en favor del gobernado mediante un juicio en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes

cuerpo jurídico establece una garantía, con el fin de que los gobernados tengan acceso a medios de defensa de derechos humanos distintos de los jurisdiccionales, lo que se realiza a través del trámite de los procedimientos de queja en contra de actos u omisiones administrativas.

V. Competencia.

La CNDH tiene competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción del PJF,¹⁶² salvo presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los derechos humanos de la Entidad de que se trate.

De igual forma, puede de oficio o a petición de parte investigar presuntas violaciones de derechos humanos: por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal; cuando particulares o un agente social cometa ilícitos con la tolerancia de algún servidor público o autoridad, o éstos no desempeñen sus funciones que legalmente les corresponden, particularmente en tratándose de conductas que afecten la integridad física de las personas.

Así como 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 aquellas que determinen otros ordenamientos.

expedidas con anterioridad al hecho, y la referencia de que la garantía judicial en comento debe otorgarse "dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente, independiente e imparcial", está en consonancia con el mencionado artículo 17, en lo concerniente a la tutela jurisdiccional de manera pronta, completa e imparcial, que previene que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXVI, agosto de 2007, página 635.

¹⁶² Sin admitir la instancia lo envía a la SCJN o al CJF

Otra de las facultades que tiene la Comisión es formular recomendaciones públicas no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Conocer y decidir en última instancia las inconformidades presentadas en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las Entidades Federativas, así como por la no aceptación de sus propias recomendaciones por parte de las autoridades, o bien por el deficiente cumplimiento de las mismas. Además, conocer y decidir en última instancia las inconformidades por omisiones en que incurran los organismos de derechos humanos y por insuficiencia en el cumplimiento de las recomendaciones de éstos por parte de las autoridades locales.

También procurar la conciliación entre los quejosos y autoridades responsables; impulsar la observancia, el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos; supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario; proponer la suscripción de convenios en materia de derechos humanos; elaborar y ejecutar programas preventivos en esa materia.

VI. Procedimiento.

Presentación de las Quejas.

Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y acudir ante la CNDH para presentar directamente o por medio de representante quejas, deben ser por escrito y contener, como datos mínimos de identificación, el nombre, apellidos, domicilio y, en su caso, número telefónico o correo electrónico de la persona que presuntamente ha sido o está siendo afectada en sus derechos humanos, así como de la persona que presente el escrito de queja, una relación sucinta de los hechos y los datos que permitan identificar a la autoridad o servidor público presuntamente responsable.

Salvo que se trate de **casos urgentes**, en el cual se utilizará cualquier medio electrónico, o bien verbalmente, cuando no se pueda escribir o se trate de menores de edad, que tengan conocimiento de una violación de derechos humanos, al margen de que resulten o no perjudicados.

Las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas podrán acudir ante la Comisión para denunciar las violaciones de derechos humanos respecto de personas que por sus condiciones físicas, mentales, económicas y culturales, no tengan la capacidad efectiva de presentar quejas de manera directa.

Las quejas no pueden ser anónimas, empero, la Comisión está facultada para investigar de oficio los hechos de un escrito de queja anónimo si a juicio del visitador general, previo acuerdo del presidente del organismo, se determinan como graves los hechos presuntamente violatorios.

Las quejas no deben exceder de un año contado a partir de la fecha en que se tuvo conocimiento de la violación, pero no se contará plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad,

Si de la presentación de la queja no se deducen los elementos que permitan la intervención de la Comisión, ésta requerirá por escrito al quejoso para que la aclare. Si después de dos requerimientos no contesta, se enviará la queja al archivo por falta de interés.

Ejercicio de otros Derechos y medios de Defensa

Es importante señalar que la formulación de quejas y denuncias, así como las resoluciones y recomendaciones que emita la Comisión, no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a

los afectados conforme a las leyes y tampoco suspenderán o interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad.

Orientación en caso de no aceptar la instancia.

Cuando la queja no sea admisible por ser manifiestamente improcedente o infundada, será rechazada de inmediato, o cuando no corresponda a la competencia de la Comisión, debe proporcionarse orientación al reclamante, a fin de que acuda a la autoridad o servidor público correspondiente.

En estos casos, se señalará el nombre de la entidad pública que deba atender al quejoso y, en su caso, el nombre y número telefónico del servidor público. A dicha entidad pública se enviará un oficio en el cual se señale que la Comisión ha orientado al quejoso y le pedirá que éste sea recibido para la atención de su asunto. El visitador General solicitará de esa entidad pública un breve informe sobre el resultado de sus gestiones, el que se anexará al expediente respectivo.

Admisión.

La CNDH conoce de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción del PJF, sin perjuicio que de oficio puede atraer asuntos cuando se trate de una presunta violación a derechos humanos que por su naturaleza trascienda el interés de la entidad federativa e incida en la opinión pública nacional y resulte de especial gravedad o bien a petición de alguno de los organismos públicos locales o si el titular de dicho organismo se encuentre impedido para conocer del asunto.

Se apertura un expediente, se solicita un informe por escrito sobre los hechos a la autoridad o servidor público, que se impute la violación, sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja y se concede un plazo de 15 días naturales para rendir un informe. Su falta de rendición o de

la documentación que lo apoye, así como el retraso injustificado en su presentación, además de la responsabilidad respectiva, hará que se tengan por ciertos los hechos materia de la queja, salvo prueba en contrario. El informe deberá hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos u omisiones impugnados, si éstos existieron, y la información que consideren necesarios para documentar el asunto.

Durante la fase de investigación de un expediente de queja, el presidente de la Comisión, los visitadores generales o adjuntos que sean designados al efecto, podrán presentarse ante cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para comprobar cuántos datos fueren necesarios; hacer las entrevistas personales pertinentes, sea con autoridades o con testigos, o proceder al estudio de los expedientes o documentos necesarios. Las autoridades deberán dar las facilidades que se requieran para el buen desempeño de las labores de investigación y permitir el acceso a los documentos o archivos respectivos.

Para documentar debidamente las evidencias en un expediente de queja instaurado por presuntas violaciones a derechos humanos, la Comisión podrá recabar por sí, solicitar la rendición y desahogar todas aquellas evidencias que resulten indispensables para lograr el esclarecimiento de los hechos materia de la presunta violación a derechos humanos.

El visitador general podrá requerir a las autoridades para que adopten medidas precautorias o cautelares ante las noticias de la violación reclamada, cuando ésta se considere grave y sin necesidad de que estén comprobados los hechos u omisiones atribuidos a la autoridad o servidores públicos presuntamente responsables, constituyendo razón suficiente que, de ser ciertos los mismos, resulte difícil o imposible la reparación del daño causado o la restitución al agraviado en el goce de sus derechos humanos.

Las medidas precautorias o cautelares solicitadas se notificarán a los titulares de las áreas o a quienes los sustituyan en sus funciones, mediante la utilización de cualquier medio de comunicación escrito o electrónico. Las autoridades o servidores públicos a quienes se haya solicitado una medida precautoria o cautelar contarán con un plazo máximo de tres días para notificar a la Comisión si dicha medida ha sido aceptada. En caso de que la solicitud se realice por vía telefónica, se estará a lo dispuesto en el artículo 105 de este Reglamento.

Cuando los hechos fueren ciertos y la autoridad a la que se notifique el requerimiento de la Comisión para que decrete una medida cautelar o precautoria los niegue o no adopte la medida requerida, se hará constar en la recomendación que se emita, una vez realizadas las investigaciones para que se hagan efectivas las responsabilidades del caso. Cuando los hechos violatorios no resulten ciertos, las medidas solicitadas quedarán sin efecto.

Se apertura un periodo para desahogo de pruebas, siendo que la Comisión a través del Visitador General puede realizar las investigaciones que estime pertinentes, lo que incluye inspecciones, visitas, y cualquier elemento que sea útil para resolver el caso. Así, el visitador podrá pedir a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones de derechos humanos, la presentación de informes o documentación adicionales; solicitar de otras autoridades, servidores públicos o particulares todo género de documentos e informes; practicar visitas e inspecciones, ya sea personalmente o por medio del personal técnico o profesional bajo su dirección en términos de ley; citar a las personas que deban comparecer como peritos o testigos; y efectuar todas las acciones que juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto.

Posibilidad de conciliación.

Desde que se admite la queja, el Presidente o los Visitadores Generales o adjuntos y, en su caso, el personal técnico y profesional, se pondrán en

contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación de derechos humanos para intentar lograr una conciliación entre las partes involucradas, respetando los derechos humanos que se consideren afectados a fin de lograr una solución inmediata del conflicto.

De lograrse una solución satisfactoria o el allanamiento del o de los responsables, la Comisión lo hará constatar y ordenará el archivo del expediente, empero, podrá reabrirse cuando los quejosos o denunciantes expresen a la que no se ha cumplido con el compromiso en un plazo de 90 días, la Comisión dictará el acuerdo correspondiente, y en su caso, proveerá las acciones y determinaciones conducentes.

Actuaciones de la CNDH.

Los procedimientos de la Comisión deben ser breves y sencillos, sólo estarán sujetos a formalidades esenciales necesarias para documentar los expedientes bajo los principios de inmediatez, concentración, eficiencia y profesionalismo. Además serán gratuitas todas las actuaciones.

En efecto, en los procedimientos ante la Comisión se evitarán los formalismos y se procurará la comunicación inmediata con los quejosos y las autoridades, de manera personal, por teléfono, telégrafo, telefax, correo electrónico o por cualquier otro medio, a efecto de allegarse de los elementos suficientes para determinar su competencia y proceder al trámite del escrito o petición respectiva. Durante la tramitación del expediente de queja, se buscará realizar a la brevedad posible la investigación a que haya lugar, evitando actuaciones innecesarias.

Análisis del cuadro probatorio.

Una vez concluido el procedimiento, se analizan las pruebas que se presenten por los interesados, las autoridades o servidores públicos o bien las recabadas por la Comisión, serán valoradas en su conjunto por el Visitador

General, de acuerdo con los principios de la lógica y de la experiencia para que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la queja.

Es decir, se examina el expediente y las conclusiones servirán para declarar la no responsabilidad de la autoridad o la emisión de una recomendación a la autoridad que ha violado un derecho humano, cuya determinación se publica en la Gaceta de la CNDH y eventualmente será integrada al informe anual que rinde su presidente.

Causas de conclusión de un expediente de queja.

Todos los expedientes de queja podrán ser concluidos por carecer de competencia la Comisión; por no tratarse de violaciones a derechos humanos, en cuyo caso se dará orientación jurídica al quejoso; por haberse dictado la recomendación correspondiente; por enviarse a la autoridad o servidor público señalado como responsable un documento de no responsabilidad; por desistimiento del quejoso; por falta de interés de éste en la continuación del procedimiento; por acuerdo de acumulación de expedientes; por no existir materia para seguir conociendo del expediente de queja, y por haberse solucionado ya sea mediante los procedimientos de conciliación o durante el trámite respectivo.

Acuerdos de no responsabilidad.

Si al concluir la investigación de la queja no se demuestra la existencia de violaciones a derechos humanos, o de no haberse acreditado éstas de manera fehaciente, se elabora un acuerdo de no responsabilidad donde sucintamente se describen los antecedentes de los hechos que fueron alegados como violatorios de derechos humanos; las evidencias que demuestran la no violación de los referidos derechos o la inexistencia de aquellas en las que se soporta; y las causas de no violación a Derechos Humanos.

Los acuerdos de no responsabilidad son notificados de inmediato a los quejosos y a las autoridades o servidores públicos involucrados y serán publicados en la Gaceta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, aunque ese tipo de acuerdos de modo alguno son de aplicación general, por ende, no eximen de responsabilidad a la autoridad respecto a otros casos de la misma índole.

Proyecto de recomendación.

Concluida la investigación, el Visitador Adjunto lo hará del conocimiento de su superior inmediato a fin de que inicie el proyecto de recomendación, dicho proyecto será realizado conforme a los lineamientos del Visitador General, Director General de Visitaduría o los Directores de Área. Concluido el proyecto será presentado al Visitador General quien lo someterá al Colegio de Visitadores y hechas las observaciones formuladas lo pondrá a consideración del Presidente de la Comisión.

En el proyecto de Recomendación, en los cuales se analizarán los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado los derechos humanos de los afectados, al haber incurrido en actos y omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas, o erróneas, o hubiesen dejado sin respuesta las solicitudes presentadas por los interesados durante un período que exceda los plazos fijados por las leyes. Se señalarán en las recomendaciones las medidas para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales, y si procede en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado.

Recomendaciones.

Los proyectos serán sometidos al Presidente de la Comisión para su estudio, y una vez hechas las modificaciones, observaciones y consideraciones convenientes aprobará y suscribirá el texto de la recomendación.

Si se determina que se violaron derechos humanos, la CNDH emitirá una recomendación contra la que no procederá recurso alguno, será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a quien se dirija por lo que no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

Una vez recibida, la autoridad o servidor público informará si la acepta dentro de los 15 días hábiles siguientes a su notificación y entregará en otros 15 días adicionales las pruebas correspondientes de que cumplió aquella; contra éstas no procede recurso alguno y sólo se referirán a casos concretos, por lo que las autoridades no podrán aplicarlos a otros casos por analogía o mayoría de razón.

El contenido de las recomendaciones, contendrán la descripción de los hechos violatorios de derechos humanos; enumeración de las evidencias que demuestran esa violación; descripción de la situación jurídica generada por la referida violación y del contexto en el que los hechos se presentaron; las observaciones, análisis de evidencias, razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de derechos humanos reclamada, y las recomendaciones específicas, para que se repare la violación y, en su caso, instruya el procedimiento que permita sancionar a los responsables. Además si de existe petición para iniciar procedimientos administrativos, se remitirá copia a los órganos internos de control correspondientes y se les solicitará, en colaboración, la determinación e informe que al respecto corresponda.

Las recomendaciones serán dadas a conocer a la opinión pública mediante su publicación en la Gaceta, un boletín de prensa y en la página de Internet de la Comisión así como mediante las acciones que la Coordinación

General de Comunicación y Proyectos acuerde con el presidente de la referida Comisión.

Recomendaciones no aceptadas o incumplidas.

Si después de 15 días de recibida la recomendación la autoridad o servidor público no realizan manifestación alguna, **se tendrá por no aceptada.**

En dicho caso, la autoridad o servidor público 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 ellos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa; la CNDH determinará previa consulta con los órganos legislativos referidos si la fundamentación y motivación presentadas por la autoridad o servidor público que se hubiese negado a aceptar o cumplir las recomendaciones son suficientes y lo hará saber por escrito -además de la propia autoridad- a sus superiores jerárquicos; las autoridades o servidores públicos, a quienes se les hubiese notificado la insuficiencia de la fundamentación y motivación de la negativa, informarán dentro de 15 días hábiles siguientes a la notificación del escrito, si persisten en no aceptar o incumplirla, en este caso, la Comisión podrá denunciar ante el Ministerio Público o la autoridad administrativa a dichos servidores públicos señalados en la recomendación.

Precisamente, el artículo Octavo Transitorio del Decreto de 10 de Junio de 2011, mandató al Congreso de la Unión para adecuar la Ley de la CNDH en un plazo máximo de un año, contado a partir del inicio de vigencia de ese Decreto, por ello, en estricta observancia a la reforma constitucional, se presentaron dos iniciativas.¹⁶³

En la primera, se mantiene la naturaleza jurídica de las recomendaciones como resoluciones no vinculatorias para las autoridades a

¹⁶³ Del senador Alfonso Elías Serrano y del senador Renán Cleominio Zoreda Novelo.

las que se dirigen, sin embargo, se introdujo un mecanismo de control político y otro de carácter administrativo, que derivan de la no aceptación o incumplimiento de una recomendación emitida por organismos protectores de derechos humanos, para lo cual se propuso la adición al artículo 46 de un tercer párrafo y cuatro incisos (relativo a las recomendaciones) y la adición del artículo 73 bis (reiteración de la conducta materia de recomendación como causa de responsabilidad).

El *control político* se actualiza al intervenir la cámara de Senadores o la Comisión Permanente, cuando se ordena a un servidor público acudir ante ella para explicar porque no atiende una recomendación; además se faculta a la cámara Alta, para ser consultados por la CNDH cuando ésta resuelva sobre la suficiencia o no, de la fundamentación y motivación que la autoridad o servidor público hubiera presentado respecto a la negativa a cumplir con una recomendación; es decir, la actuación de esos órganos representativos se actualiza cuando acude el servidor público o autoridad; o bien cuando es consultada por la CNDH en torno a la fundamentación y/o motivación para incumplir una recomendación.

El *control administrativo* -vinculada con lo anterior-, se actualiza cuando se comunica por escrito, al superior jerárquico de la autoridad o servidor público –además de éstos-, sobre la resolución de la CNDH respecto a la suficiente o insuficiente fundamentación y motivación para incumplir una recomendación. Aunado a lo anterior, la propia Comisión podrá realizar una denuncia por la negativa a cumplir la recomendación o bien por reiterar las conductas materia de la misma. En pocas palabras, el presupuesto necesario es incumplir una recomendación.¹⁶⁴

¹⁶⁴ En complemento de lo anterior, la iniciativa también propuso adicionar 3 fracciones al artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se incorporan sanciones administrativas para aquellos que incumplan una recomendación de la CNDH, o no acudan a una cita con el órgano legislativo respectivo o repitan conductas materia de la resolución.

En la segunda iniciativa, además de introducir en el estatuto legal de la CNDH los principios constitucionales de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, propone el aumento de las Visitadurías Generales de acuerdo a las necesidades funcionales, así como adicionar una fracción al artículo 6 de la Ley de la Comisión para establecer como atribución de la misma la F.I y facultar a su Presidente para solicitar al senado o Comisión Permanente llame a comparecer a la autoridad o servidor público para que explique por qué no acata una recomendación, y para promover acciones de inconstitucionalidad contra leyes federal, estatal o del Distrito Federal así como tratados internaciones que vulneren derechos humanos, y por último, derogar el impedimento para que la CNDH conozca sobre conflictos de carácter laboral.

Ahora, si bien se mantiene la naturaleza jurídica de las recomendaciones como resoluciones no vinculatorias; lo cierto es que se estableció la obligación de los funcionarios públicos de fundar, motivar y hacer pública su negativa a aceptar una recomendación; asimismo se otorga a las comisiones de Derechos Humanos la facultad de solicitar al Senado, Comisión Permanente o las legislaturas locales, citar a comparecer ante su seno a los servidores públicos señalados en las recomendaciones, para que expliquen su negativa a cumplirlas; además se faculta a la cámara Alta o Comisión Permanente, para ser consultados por la CNDH cuando ésta resuelva sobre la suficiencia o no, de la fundamentación y motivación que la autoridad o servidor público hubiera presentado respecto a la negativa a cumplir con una recomendación.

Pero además de lo anterior, ahora se puede comunicar por escrito al superior jerárquico de la autoridad o servidor público, sobre la resolución de la CNDH respecto a la suficiente o insuficiente fundamentación y motivación que utilizó para incumplir una recomendación. Y más aún, la propia Comisión podrá

denuncia de hechos por la negativa a cumplir la recomendación o bien por reiterar las conductas materia de la misma.

Como se aprecia, las modificaciones tuvieron como finalidad normativa desarrollar en leyes secundarias las facultades que se otorgaron a la CNDH en la reforma de junio de 2011, por lo que el 15 de junio de 2012, se publicó en el D.O.F. el decreto que modifica y adiciona la Ley de la CNDH, de acuerdo a lo aquí expuesto.

Inconformidades

Las inconformidades ante la CNDH podrán presentarse a través de los recursos de queja y de impugnación; el recurso de queja procede por las omisiones en que hubiera incurrido un organismo Local de Derechos Humanos durante el tratamiento de una queja presuntamente violatoria de derechos humanos, siempre y cuando esa omisión hubiese causado un perjuicio grave al quejoso y que pueda tener efectos sobre el resultado final de la queja; o por la manifiesta inactividad del referido organismo en el tratamiento de una queja presuntamente violatoria de derechos humanos.

Para su admisión es menester que se interponga por escrito ante la Comisión y, en caso de urgencia por correo, fax o telégrafo, suscrito por el o los quejosos o agraviados en el procedimiento instaurado por el Organismo Local cuya omisión o inactividad se recurre; que contenga la expresión de las acciones u omisiones atribuibles al organismo local en el trámite de la queja; o, hayan transcurrido por lo menos 6 meses desde la fecha de presentación del escrito de queja ante el organismo local y exista una inactividad manifiesta durante ese lapso; que el organismo, respecto del procedimiento de queja que se recurre, no haya dictado recomendación alguna o establecido resolución definitiva sobre el mismo.

La CNDH solicitará al organismo un informe del caso y las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta, los cuales serán analizados para

la emisión de una recomendación dirigida al organismo Local a fin de que subsane la omisión o inactividad recurrida. Acuerdo de no responsabilidad dirigido al Organismo Local, cuando los agravios formulados por el recurrente sean falsos o infundados o acuerdo de atracción de la queja cuando se considere que el asunto es importante y el organismo Local puede tardar mucho en expedir su recomendación.

Recurso de impugnación

Se plantea contra las resoluciones definitivas tomadas por un organismo Local de Derechos Humanos, en un expediente abierto con motivo de presuntas violaciones a los derechos humanos; por el contenido de una recomendación dictada por uno de esos organismos, cuando a juicio del quejoso éste no intente reparar debidamente la violación denunciada; y por el deficiente o insatisfactorio cumplimiento de la autoridad hacia una recomendación emitida por el organismo en mención.

Para la admisión del recurso debe ser interpuesto directamente ante el organismo Local de Derechos Humanos y suscrito por el o los quejosos o agraviados en el procedimiento instaurado por ese organismo y debe presentarse por escrito dentro de un plazo de 30 días naturales contados a partir de la notificación del acuerdo de conclusión o de que el quejoso hubiese tenido noticia sobre la información definitiva de la autoridad acerca del cumplimiento de la recomendación, con una descripción concreta de los agravios generados al quejoso.

La Comisión puede confirmar la resolución definitiva del organismo Local de Derechos Humanos; modificar la propia recomendación, caso en el cual formulará, a su vez, una recomendación al organismo Local; la declaración de suficiencia en el cumplimiento de la recomendación formulada por el referido organismo, o bien declarar la insuficiencia en el cumplimiento de la recomendación del organismo Local por parte de la autoridad local a la

cual se dirigió, caso en el cual la Comisión formulará una recomendación a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.

CAPÍTULO SÉPTIMO LA FACULTAD DE INVESTIGACIÓN DE VIOLACIONES GRAVES DE DERECHOS HUMANOS A CARGO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

I. Introducción.

Del análisis sistemático de los artículos 102, apartado B, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1; 3; 6, fracciones II y III; 15, fracciones VIII y X; 24, fracciones IV y V; 34; 38, y 39, de la Ley de la CNDH, así como 86, 89, 128, 129, 130, 131, 132 y 136 de su Reglamento Interno, se señalaremos el concepto de la F.I.d.h a cargo de la CNDH, su naturaleza jurídica, su objeto y finalidad, las partes legitimadas, así como los resultados que ahora tendrá dicha investigación.

II. Concepto de la facultad de investigación.

La F.I.d.h es una facultad que integra el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, mediante la cual la CNDH de oficio o bien a solicitud del 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 averigüe hechos que constituyeran grave violación de derechos humanos insertos en la CPEUM, además en los tratados internacionales en los que México sea parte, aunque éstos sean o no en materia de Derechos Humanos, sino atendiendo a la naturaleza y fines de cada disposición y que contengan algún derecho fundamental, imputados a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción del PJF.

Se considera que una **violación grave** se actualiza cuando existen circunstancias que conllevan una afectación en el goce de los derechos fundamentales, provocada por las autoridades de carácter federal o local que por acción u omisión no realizan acciones necesarias para solventar tal situación o bien éstas sean quienes violen derechos fundamentales de una persona o de una colectividad, alterando de esa forma, la vida de la comunidad.

Por supuesto, no se soslaya el hecho de que el artículo 25 de la Ley de la Comisión –desde antes de la reforma- señala:

“Cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los Derechos Humanos...”,

Y en su artículo 26 postula:

“En casos excepcionales, y tratándose de infracciones graves a los Derechos Humanos, la Comisión Nacional podrá ampliar dicho plazo ... No contará plazo alguno cuando se trate de hechos que por su gravedad puedan ser considerados violaciones de lesa humanidad.

En lo que se refiere a su Reglamento Interno, en el artículo 88 indica:

“... cuando se trate de infracción grave a los derechos fundamentales de la persona, tales como atentados a la vida, tortura, desaparición forzada y todas las demás violaciones de lesa humanidad o cuando las anteriores infracciones atenten en contra de la comunidad o grupo social en su conjunto.”

Como se puede apreciar, si bien la CNDH podía investigar violaciones a los derechos humanos, lo cierto es que con el traslado de la F.I.d.h ahora tendrá una nueva atribución: investigar “**violaciones graves**” lo que de suyo es diferente a la facultad que tenía antes de la reforma.

Lo anterior es así, ya que no se limita a la averiguación de la presunta violación de derechos humanos, procedimiento “normal” que siempre ha llevado a cabo la Comisión, pues ésta se actualiza únicamente por **a)** actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal con excepción de servidores públicos del PJF; **b)** cuando los particulares o algún otro agente social cometan ilícitos con la tolerancia o anuencia de algún servidor público o autoridad; o **c)** Cuando estos últimos se nieguen ilegalmente a ejercer las

atribuciones que les correspondan, en tratándose de conductas que afecten la integridad de las personas.

III. Naturaleza jurídica.

La naturaleza de la F.I.d.h a cargo de la CNDH es un procedimiento de carácter administrativo respecto a violaciones graves de carácter constitucional, donde ejerce *facultades de autoridad investigadora*, ya que durante esa fase, el presidente de la Comisión, los Visitadores Generales o los Visitadores Adjuntos que sean designados al efecto, podrán presentarse ante cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para comprobar lo que fue necesario; hacer las entrevistas personales pertinentes, con autoridades o testigos, o proceder al estudio de los expedientes o documentos necesarios. Las autoridades deberán dar las facilidades que se requieran para el buen desempeño de las labores de investigación y permitir el acceso a los documentos o archivos respectivos.

Además tiene atribución de decisión o ejecución, pues desde esa etapa podrá requerir a las autoridades para que adopten medidas precautorias o cautelares ante las noticias de la violación reclamada, cuando ésta se considere grave y sin necesidad de que estén comprobados los hechos u omisiones atribuidos a la autoridad o servidores públicos presuntamente. Las autoridades o servidores públicos a quienes se haya solicitado una medida precautoria o cautelar contarán con un plazo máximo de tres días para notificar a la Comisión Nacional si dicha medida ha sido aceptada.

IV. Objeto y finalidad.

De acuerdo a la reforma constitucional el propósito de dicha facultad es indagar la verdad así como los hechos que causaron conmoción a la sociedad, estando obligado el Estado Mexicano a brindar las condiciones para ello, puesto que como primera forma de reparación se demanda el esclarecimiento de los hechos.

La investigación que realiza la referida Comisión es en relación a la violación grave de derechos fundamentales de carácter irreparable, puede ser ejercida mutu proprio o a petición de alguno de los órganos legitimados para instar tal averiguación, su actividad de averiguación es de carácter administrativo y por ende, si bien no concluye con una sentencia, el procedimiento de averiguación sí cuenta con fuerza decisoria en la medida que formula recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Si se determina que se violaron derechos humanos, la CNDH emitirá una *recomendación* contra la que no procederá recurso alguno, será pública y no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a quien se dirija por lo que no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

V. Partes legitimadas para solicitar la investigación.

Las partes en la F.I.d.h son:

A petición de parte	<ul style="list-style-type: none"> ➤ por 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. <p>Todos o alguno de esos órganos del Estado pueden instar a la CNDH para realizar la averiguación.</p>
De oficio	<ul style="list-style-type: none"> ➤ cuando lo juzgue conveniente la CNDH, lo que la convierte en una facultad discrecional.

Como se aprecia, aumentaron los sujetos legitimados para solicitar la F.I.d.h, desde el texto constitucional se dan notas distintivas al señalar que ahora se puede solicitar por 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, habida cuenta que puede ser ejercida de oficio por la propia Comisión.

En este último aspecto, se esperaría que la CNDH no opte por resolver siempre y en todo caso que dicha facultad es *discrecional como así lo decidió la SCJN*, cuando ninguno de los poderes legitimados solicitaban la investigación.

También se esperaría que dada su propia naturaleza tampoco se limite a señalar que intervendrá cuando el interés nacional reclame su intervención, atendiendo a la trascendencia de los hechos denunciados y las condiciones del país, sino en todo caso, al tratarse de violación grave está obligada a actuar en consecuencia.

Con cada ejercicio de la facultad la Comisión se legitimará aún más, cumpliendo las funciones constitucionales que le corresponden, por lo tanto, podría esperarse que no tendrá que realizar una *previa valoración* para determinar si resulta o no innecesaria su participación.

VI. Consecuencias de la investigación.

Las consecuencias de la investigación tienen un carácter vinculatorio pues se estatuye que cuando así proceda presentará las denuncias ante autoridad competente, como se anticipó, los servidores públicos o autoridades deberán atender las recomendaciones de la CNDH y de no hacerlo deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa, con la posibilidad incluso, de ser llamados al Senado de la Republica o en sus recesos por la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda.

Por ende, su recomendación no se limitara a rendir un informe respecto a si en los hechos denunciados se cometió o no una grave violación de derechos humanos; por el contrario, resulta obligatorio para el servidor público o autoridad, sin que se limite a una mera opinión que podría servir para que las

autoridades competentes actúen en contra de las autoridades señaladas como responsables.

En efecto, si se determina que se violaron derechos humanos, la CNDH emitirá una *recomendación*, si después de 15 días de recibida la autoridad o servidor público no realizan manifestación alguna, se tendrá por no aceptada, caso en el cual la autoridad o servidor público 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 ellos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

En ese orden de ideas, la CNDH determinará previa consulta con la cámara Alta o Comisión Permanente, si la fundamentación y motivación presentadas por la autoridad o servidor público que se hubiese negado a aceptar o cumplir las recomendaciones son suficientes y lo hará saber por escrito -además de la propia autoridad- a sus superiores jerárquicos.

En caso de que se hubiera notificado la insuficiencia de la fundamentación y motivación de la negativa, contarán con un nuevo plazo dentro de 15 días hábiles siguientes, para que informen si persisten en no aceptar o incumplir la recomendación, caso en el cual, la Comisión podrá denunciar ante el Ministerio Público o la autoridad administrativa a dichos servidores públicos señalados en la recomendación.

VII. Razones para trasladar la F.I a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En otro orden de ideas, es de hacer notar la propuesta de Allier Campuzano en la que expuso sus razones para que la F.I se trasladara a la CNDH. Sostenía que el único sustento de la citada facultad era la autoridad moral de la SCJN, por ende, sus puntos decisorios carecían de obligatoriedad,

es decir, no eran vinculantes. Por esa razón la Corte no podía obligar a los otros poderes para que sancionaran en términos legales a los “violadores de garantías individuales” situación que quedaba de manifiesto tomando en cuenta lo acontecido con motivo de la investigación en el caso de “Aguas Blancas”.¹⁶⁵

Por otro lado, señalaba que la Comisión conocía de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos, motivadas por actos u omisiones de naturaleza administrativa que provenían de cualquier autoridad excepción hecha del PJJ, formulaba recomendaciones públicas y autónomas no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.¹⁶⁶

Por ende, era un órgano más adecuado para ejercer dicha facultad, máxime que su credibilidad y confianza iba en aumento.¹⁶⁷ Incluso propuso incorporar dicha reforma en el artículo 102 de la CPEUM así como en el precepto 3 de la Ley de CNDH.¹⁶⁸

Por su parte, Carlos Morales Paulín consideraba innecesaria la facultad a cargo de la SCJN desde el momento en que se creó la CNDH, organismo que decía, estaba encargado de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos, siendo que las atribuciones previstas en el artículo 97 de la Constitución fueron previstas antes de que se estableciera la Comisión.¹⁶⁹

No podemos concluir este capítulo sin traer a cuenta lo que consideró la SCJN en el expediente solicitud de investigación 1/2007: “...una autoridad con vocación protectora de los derechos humanos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es quien puede realizar una investigación de los hechos y concluir que constituyen una violación de garantías individuales”¹⁷⁰

¹⁶⁵ Allier Campuzano, Jaime, op. cit. Nota 53, p. 18.

¹⁶⁶ *ibidem*, p. 22.

¹⁶⁷ *Ídem*.

¹⁶⁸ *Ídem*.

¹⁶⁹ Morales Paulín Carlos A, *Justicia Constitucional*, México, Porrúa, 2002, p. 71

¹⁷⁰ Tesis: P. XLVIII/2007, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVI, Diciembre de 2007, p. 19 “**FACULTAD DE INVESTIGACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 97, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA**

argumento que parece, fue una llamada de atención para que el Congreso de la Unión considerara a la CNDH como el organismo *ad hoc* para llevar a cabo una atribución tan importante.

VIII. El debilitamiento institucional de la SCJN.

Como hemos expuesto, desde los antecedentes históricos y legislativos, fue la propia SCJN la que a través de diversos asuntos que aquí se han expuesto, trató de sustentar la naturaleza, alcances y presupuestos de la F.I , sin embargo, ese medio de control constitucional no sirvió para restablecer las violaciones graves de garantías individuales, al carecer de eficacia, pues no constituyó una verdadera defensa constitucional de los gobernados en el tiempo que estuvo a cargo del Alto Tribunal.

En relación a la calificación de hechos que constituyan una grave violación de garantías individuales, se sostuvo que esa gravedad se centraba en: i) una violación perpetrada por la autoridad estatal a las garantías individuales de un grupo de individuos, por acción u omisión (caso León, Aguas Blancas, Atenco y Oaxaca); ii) una violación sin atender al número de personas, sino a la manera sistemática y generalizada, mediante la existencia de un plan específico de las autoridades, o bien evitando su generalización (caso Guardería ABC); y iii) una violación en perjuicio de un particular, a través de una acción y omisión concertada de las autoridades estatales, encaminadas a

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. PARA EJERCERLA, LOS INFORMES RENDIDOS POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS CONSTITUYEN UN DATO RELEVANTE PARA LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. Los referidos informes tienen una gran importancia en la calificación de los hechos, para que a juicio del Máximo Tribunal, presuntivamente las violaciones a las garantías individuales puedan tener la calidad de graves, pues una autoridad con vocación protectora de los derechos humanos, como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es quien puede realizar una investigación de los hechos y concluir que constituyen una violación de garantías individuales. No resulta obstáculo al ejercicio de esta facultad de investigación la circunstancia de que diversas autoridades, como la mencionada Comisión, hayan intervenido en la investigación de los hechos, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe considerar si a la fecha en que ejerce dicha facultad aquéllos han sido o no totalmente esclarecidos. Además, las investigaciones realizadas por diversas autoridades en ejercicio de las facultades que les han sido conferidas, no son incompatibles con la investigación que lleve a cabo este Alto Tribunal, cuya finalidad es la protección de la sociedad en su conjunto, siendo necesario aclarar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no está constreñida a dichos informes, o a algún otro, respecto de los hechos que fueron investigados y en cuanto a las conclusiones a las que se arribe, por lo que la Comisión que en el caso se designe debe investigar los hechos de acuerdo a la forma en que estime pueden ser constitutivos de violaciones graves a las garantías y emitir su propio informe o dictamen de acuerdo con el acervo probatorio recabado”.

romper con los principios del federalismo y división de poderes, rectores del sistema jurídico constitucional (caso Lydia Cacho).

Como se dijo en otro lugar,¹⁷¹ la SCJN no tuvo la intención de fortalecer la importantísima actividad constitucional que tenía, pues se limitaba al texto literal del numeral 97 segundo párrafo constitucional, a pesar de que la F.I. estaba pensada para construirse a partir de los criterios del propio Alto Tribunal en cada uno de los casos donde la ejerciera, se soslayó su teleología excepcional, casuístico y extraordinaria, así debían ser los argumentos para su construcción, habida cuenta que en cada uno de los casos las violaciones denunciadas provocaron un trastorno en la vida social de nuestro país.

Sin embargo, en el fondo, lo que los promoventes solicitaban el análisis de contravenciones a derechos fundamentales, con el fin de identificar a los responsables, reclamaban “justicia”, ya que no puede desconocerse que en la opinión pública, se generó una indignación en todos los casos, empero, la SCJN no podía brindar ese tipo de “justicia” que anhelaban los solicitantes, pues como se hemos expuesto, la Corte al desempeñar dicha atribución no estaba en la posición de un Tribunal expedito para impartir justicia en términos del numeral 17 constitucional, al no poder resolver sobre el fondo del asunto planteado, pues esa facultad no era jurisdiccional.

Se tenía la expectativa por la sociedad en general, que en cada ejercicio de la atribución que preveía el segundo párrafo del artículo 97 constitucional, la Corte “haría justicia” y de esa forma se castigaría a los responsables, empero, como TC, no podía soslayar las competencias que constitucional y legalmente tenía regladas, por lo que debía ajustarse a los alcances de la atribución prevista en el referido numeral.

¹⁷¹ Ver capítulo Cuarto, punto I.14 pags 185 y siguientes

Ello provocó que en cada asunto en que participó, debilitó al Máximo Tribunal pues los resultados fueron inoperantes, ya que a pesar de que en casi todos los casos se determinó la existencia de violaciones graves a derechos fundamentales, lo cierto es que los complicados no se les consignó al menos no en base a la F.I.

Por ende, tal y como sostuvo por un ex ministro de la Corte en la discusión del asunto identificado como ABC: *“¿de qué ha servido entonces ejercer esa atribución? Y concluyo que ha servido de biombo y de erosión grave a la Institución...”*¹⁷².

De origen la F.I no podía satisfacer la expectativa de hacer justicia, eran equivocadas las perspectivas para aquellos que la reclamaban, para ello, estaban las autoridades correspondientes que integran averiguaciones previas contra servidores públicos, desahogando diligencias con el fin de esclarecer los hechos y determinar la probable responsabilidad de los implicados y en su caso, las medidas de restitución y reparación conducentes, tanto de particulares como de autoridades, a fin de aplicar las sanciones penales y administrativas que correspondan; circunstancias que la Corte no podía llevar a cabo, ello provocaba solamente indignación, y por supuesto una fuerte crítica, ya que en casos sumamente complejos lo menos que se esperaba era que el TC reparara las fallas y violaciones de los órganos del Estado, expectativa que por supuesto, no llegó a su consecución, pues evidentemente esa facultad no tenía como función terminar con toda la problemática existente en el país.

Dicha atribución, si bien era un mecanismo de defensa de la Ley Fundamental, mediante la cual se podría controlar la actuación de las autoridades, no puede soslayarse, que carecía de reglamentación legislativa para su ejercicio, a pesar del A16, además no generaba una decisión con fuerza vinculante, y menos aún constituía una sentencia.

¹⁷² Versión de la sesión pública ordinaria del Pleno de la SCJN, jueves 6 de agosto de dos mil nueve.

La confianza de los gobernados en la Corte cuando ejercía la aludida facultad, le imprimía un valor desproporcional a sus alcances reales, se pretendían resultados sancionadores típicos de un fiscal, lo que por supuesto era incorrecto, pues la investigación practicada donde indagaba si existió violación a derechos fundamentales, únicamente concluía en una declaratoria al respecto, sin hacer un pronunciamiento con fuerza vinculante, es decir, lo cierto es que no conducía a nada.

Empero, se insiste, a pesar de las expectativas que se tenía en la opinión pública los resultados no podían ser los esperados y de esa forma, en cada ejercicio de la F.I provocó que a la SCJN se le restara credibilidad, pues no resolvía lo esperado, amén de que tan alta atribución de origen contenía limitaciones para su ejercicio, por su carácter excepcional y discrecional, además de resultar una facultad no reglada, que dificultaba su operatividad, l que a su vez generaba su ineficacia, por supuesto por la concepción distorsionada sobre dicha atribución.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El entonces tercer párrafo del artículo 97 constitucional y la atribución ahí consignada a la SCJN relativa a investigar entre otras, violaciones a la postre “*graves*” de garantías individuales **es una creación del Constituyente** de 1917, toda vez que el mensaje que Venustiano Carranza envió el uno de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro al Congreso Constituyente, es la justificación del origen de la F.I. a cargo de la Corte, pues su objetivo era impedir que las investigaciones de las comisiones de las cámaras invadieran el campo judicial.

SEGUNDA. Siempre existió la predisposición de **eliminar la F.I de la SCJN** pues las cinco atribuciones que tenía en 1917, fueron eliminándose sin explicación alguna, puesto que en la reforma constitucional de 1977 se derogó como materia de investigación por el alto tribunal la facultad de investigar “*algún delito castigado por la Ley Federal*”; en la reforma 1987 se derogó lo relativo a que el Máximo Tribunal pudiera “*nombrar Magistrados de Circuito y jueces de Distrito supernumerarios*”, se agregó el calificativo de “*grave*” a las violaciones de derechos públicos subjetivos y se incorporó la locución “*podrá*”, lo que convirtió la facultad en discrecional; por último, en la reforma de 1994, se eliminó de la competencia de la Corte “*investigar las conductas de los juzgadores federales*”.

TERCERA. Considerando que **la SCJN tenía facultad para aplicar el Derecho de acuerdo a las circunstancias concretas** del caso que habrían de resolver, la F.I. era una facultad ordinaria que debía ser ejercida por la gravedad de los hechos que motivaban su intervención, como mecanismo para la defensa de los derechos fundamentales, con límites más o menos amplios con el objeto de esclarecer hechos donde sucedió una violación grave de garantías individuales, es decir, cuando las autoridades (por acción u omisión) no evitan una situación deficitaria en el goce de garantías que impedía gozar

del derecho al “mínimo vital” o en violar deliberadamente garantías de una persona o de una colectividad, generando conmoción en la sociedad.

CUARTA. La **SCJN soslayó** que para resolver los casos concretos podía interpretar o complementar algún extremo que la Ley dejó a su propio juicio, margen de discrecionalidad creado por la actuación legal; al no hacerlo así los resultados fueron infructuosos pues sólo sirvió para identificar a los responsables, sin la posibilidad de imponer sanciones, determinar responsabilidades de cualquier índole o consignar los hechos, ya que no procuraba ante otro tribunal la debida impartición de justicia; sólo indagó la verdad de los hechos denunciados y comunicaba si existió o no una violación grave, por lo que las autoridades competentes decidían si actuaban o no en contra de los responsables, por ello, juristas y ministros de la Corte, solicitaron se prescindiera la F.I de las atribuciones de la Corte.

QUINTA. La investigación que practicó la SCJN en los casos de León, Aguas Blancas, Texcoco y San Salvador Atenco, Appo (Oaxaca) y Guarderia ABC, no generó beneficio alguno especialmente para las víctimas u ofendidos de los hechos violatorios de garantías, de ahí lo infructuoso e ineficiente de la F.I, toda vez que en los referidos casos, no se tradujo en resultados coercitivos y por ende, sólo tuvieron un impacto moral, no existió consignación alguna de los hechos ante las autoridades competentes y tampoco reparación para las víctimas u ofendidos, a pesar de que se comprobó que hubo violaciones a diversos derechos humanos, tales como de los derechos del niño y su interés superior, a la vida, a la integridad física o personal, a la seguridad social, y de igualdad entre hombres y mujeres por parte de los diversas autoridades, a la paz, a la libertad de expresión, de prensa y de pensamiento, a la libertad a la educación, a la libertad de trabajo, y a la libertad de tránsito.

SEXTA. En virtud de la reforma constitucional de 10 de Junio de 2011 en derechos humanos, **se trasladó la F.I.d.h a la CNDH**, con base en cinco

iniciativas y la petición de la SCJN, tomando en cuenta la naturaleza jurídica de la Comisión como organismo *ad hoc* para ejercer dicha facultad, al constituir una institución especializada en la investigación de violaciones a los derechos humanos.

SÉPTIMA. Fue acertada la reforma que trasladó la F.I.d.h a la CNDH, debido al ineficaz ejercicio por la SCJN, ya que las veces que practicó la averiguación los resultados fueron inoperantes, amén que ese medio de control constitucional era incompatible con las facultades que debía desempeñar la Corte en su transición para llegar a apuntalarse como un TC; por el contrario, la Comisión es un órgano del Estado idóneo para investigar violaciones graves, cuya labor sustantiva consiste en proteger los derechos humanos.

OCTAVA. Las consecuencias de la investigación tienen un carácter vinculatorio pues cuando así proceda presentará las denuncias ante autoridad competente, por ende, los servidores públicos o autoridades deberán atender las recomendaciones de la CNDH y de no hacerlo deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa, con la posibilidad incluso de ser llamados al Senado de la Republica o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, para que expliquen el motivo de su negativa; y en caso de persistir en incumplir la recomendación, la Comisión podrá denunciar ante el Ministerio Público o la autoridad administrativa a dichos servidores públicos responsables.

BIBLIOGRAFÍA

- ACUÑA, Juan Manuel y FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, (coord.) *Curso de Derecho Procesal Constitucional*, Porrúa-Universidad Panamericana, México 2011
- ALLIER CAMPUZANO Jaime y QUINTANA ROLDÁN Carlos Francisco. *Facultad Investigadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de violaciones Graves a Garantías Individuales*, Porrúa, México, 2005
- ARAGÓN, Manuel, *Constitución y Control del Poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, Ciudad Argentina, Madrid, 1994
- ARTEAGA NAVA, Elisur. *La Controversia Constitucional, la Acción de Inconstitucionalidad y la Facultad Investigadora de la Corte: El caso de Tabasco y otros*, 3ª ed., Monte Alto, México, 1997
- _____. *Tratado de Derecho Constitucional*, Volumen IV. Oxford University Press, México, 1999
- ASTUDILLO, César y CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, (coord.) *Reforma y Control de la Constitución, Implicaciones y Límites*, IIJ-UNAM, México, 2011
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, 12ª ed., Porrúa, México 1999
- CÁMARA DE DIPUTADOS LX LEGISLATURA. *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, Tomo X. 4ª ed., Miguel Ángel Porrúa, México, 1994
- CARBONELL, Miguel y SALAZAR Pedro (coord.). *La reforma Constitucional de Derechos Humanos: Un nuevo paradigma*. Suprema Corte de Justicia de la Nación-I.I.J. México, 2012
- CARBONELL, Miguel, FIX FIERRO, Héctor, y VÁZQUEZ Rodolfo. (coord.) *Jueces y Derecho*, 2ª ed., Porrúa. México, 2008
- CARBONELL, Miguel. *Constitución, Reforma Constitucional y Fuente del Derecho en México*, 6ª ed., Porrúa, México, 2008

CARMONA TINOCO, Jorge Ulises, *La Interpretación Judicial Constitucional*, UNAM-IIJ-CNDH, México, 1996

CARPISO, Jorge. *Estudios Constitucionales*, 6ª ed., Porrúa, México, 1998

_____. *Propuestas sobre el Ministerio Público y la Función de Investigación de la Suprema Corte*, Porrúa- IMDPC, México, 2005, colección Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional

_____. *Nuevos Estudios Constitucionales*, Porrúa-UNAM, México, 2000

_____. *Derechos humanos y Ombusman*, 4ª ed., Porrúa-UNAM, México, 2008

COSSIO DIAZ, José Ramón, *Bosquejos Constitucionales*, Porrúa, México, 2004

COELLO EBOLI, José Pablo, *Breves reflexiones respecto a la Iniciativa Presidencial para la Transformación del Poder Judicial y la Seguridad Pública*. México 1994.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto. *La Defensa Jurídica de la Constitución en México*. Duero. Grupo Herrero. México, 1994

DE LA CUEVA Y DE LA ROSA, Mario. *Curso de Derecho Constitucional, Apuntes de las Clases impartidas por ilustres juristas del siglo XX*, Num 9, SCJN-Universidad de Puebla, México, 2011

DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos (coord), *Supremacía Constitucional*, Porrúa-Universidad Panamericana, México, 2009

DI RUFFIA, Paolo Biscaretti, *Introducción al derecho Constitucional Comparado*, 2a. reimpresión, FCE, México, 2006

ECO, Humberto, *Cómo se hace una Tesis: Técnicas y Procedimientos de Investigación, Estudio y Escritura*, 6a. ed., Gedisa, México, 1986

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *La Justicia Constitucional ante el siglo XXI: la progresiva convergencia de los sistemas americano y europeo*, UNAM, México, 2004

FERRER MAC-GREGOR, Eduardo. (coord.) T. I; II y IV, *Derecho Procesal Constitucional*, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 5ª ed., Porrúa. México, 2006.

_____. *“Compendio de derecho procesal constitucional, legislación, prontuario y bibliografía”*, Porrúa, México 2004

- _____. “Los Tribunales Constitucionales en Iberoamérica”, Fundap, México 2002
- FIX ZAMUDIO, Héctor. *Estudio de la Defensa de la Constitución en el Ordenamiento Mexicano*, 2ª ed., Porrúa. México, 2011
- _____, *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica- UNAM-IIJ, 1998, colección Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 12
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “*La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*”, Civitas, 3ª reimpresión 2001
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario, RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER, Miguel, SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises, *Tribunales Constitucionales y Defensa del Orden Constitucional*, colección Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica UNAM, IIJ núm, 8, México, 1994
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, MORALES SÁNCHEZ, Julieta, *La Reforma Constitucional sobre Derechos Humanos (2009-2011)*, México, 2011
- GARCÍA PELAYO, Manuel, *Derecho Constitucional Comparado*, 5a ed, Manuales de la Revista de Occidente, Madrid, 1959
- GUASTINI, Riccardo, *Teoría e Ideología de la Interpretación Constitucional*, UNAM-IIJ-Trotta, 2ª ed., México, 2010
- GUDIÑO PELAYO, José de Jesús, *El Estado Contra sí Mismo. Las comisiones gubernamentales de Derechos Humanos y la deslegitimación de lo Estatal*, Limusa, México, 1998
- KELSEN, Hans, *¿Qué es la Justicia?*, Fontamara, México, 1991 (Biblioteca de ética, Filosofía del Derecho y Política)
- _____, *La garantía jurisdiccional de la Constitución (justicia constitucional)*, trad. Rolando Tamayo, IIJ, Serie Ensayos Jurídicos, N 5, México, 2001
- KONRAD, Hesse y HABERLE Peter, *Estudios sobre la Jurisdicción Constitucional (con especial referencia al Tribunal Constitucional Alemán)*, traducción de Joaquín Brage Camazano, Porrúa- IMDPC, México, 2005, colección Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional.

- LANDA, César. *Estudios sobre Derecho Procesal Constitucional*, Porrúa-IMDPC, México, 2006, colección Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional.
- LUNA CASTRO, José Nieves, *La Suprema Corte como órgano de Legalidad y Tribunal Constitucional, Análisis de sus funciones y de la Trayectoria de su Transformación*, Porrúa, México, 2006.
- MENA ANDRADE, Carlos, *La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional*, Porrúa, México, 2003.
- MORALES PAULÍN, Carlos A, *Justicia Constitucional*, Porrúa, México, 2002.
- OLEA y LEYVA, Teófilo. "Contribución al estudio del artículo 97 constitucional", en Ensayos y Conferencias difundidos en el Boletín de Información Judicial 1947-1964, T.I Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006
- OROZCO SOLANO, Víctor, *La fuerza normativa de la Constitución*, Investigaciones Jurídicas, S.A. San José Costa Rica, 2008
- PEGORANO, Lucio, *La justicia Constitucional. Una perspectiva comparada*, traducción Marta León Alonso a partir de un texto de Mayte Salvador Crespo y Mara Zamora Crespo, Madrid, 2004
- PRIETO SANCHÍS, Luis, *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales*, Trotta, Madrid, 2003
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique. *Derecho Constitucional*, 4ª ed., Porrúa, México, 1999.
- SAGUES, Néstor Pedro, *La Interpretación Judicial de la Constitución*, Depalma, Buenos Aires, 1998
- SCHMILL ORDOÑEZ, Ulises. *El Sistema de la Constitución Mexicana*, Porrúa, México, 1971
- _____. *Teoría del Derecho y del Estado, Ensayos*, Porrúa-UNAM-ITAM, México, 2003
- SILVA RAMÍREZ, Luciano, *El control judicial de la constitucionalidad y el Juicio de Amparo*, 2ª ed, Porrúa, México, 2010
- SOBERANES FERNANDEZ, José Luis. (coord.), *Manual para la Calificación de Hechos violatorios de los Derechos Humanos*, Porrúa. México, 2008

SOLA, Juan Vicente. *Derecho Constitucional*, Lexis Nexis, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2006

SUÁREZ CAMACHO, Humberto. *El Sistema de Control Constitucional en México*, 2a. ed., Porrúa, México, 2009

URIBE ARZATE, Enrique, *El Sistema de Justicia Constitucional en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006

VAZQUEZ, Rodolfo y ZIMMERLING Ruth (coord.), *Cátedra Ernesto Garzón Valdés* 2007, Fontamara, México, 2008

VIGO, Rodolfo Luis, *De la Ley al Derecho*, 2a. ed., Porrúa, México, 2005

_____, *Interpretación Constitucional*, 2a. ed., LexisNexis, Buenos Aires, 2004

La facultad de investigación de la SCJN a través de su acervo documental. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2010

El artículo 97 constitucional y la democracia: Una discusión histórica en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 1947

La Suprema Corte de Justicia durante los años constitucionalistas 1917-1920, T, II, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 1995

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Su integración y funcionamiento. 3ª ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2008

La descentralización en la Impartición de Justicia Federal, Serie "El Poder Judicial Contemporáneo" No 4. Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2007

Proceso Instruido por la 2ª Sección del Gran Jurado con motivo de los hechos ocurrido en la ciudad de Veracruz del 24 y 25 de junio de 1879, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006

Rafael de Zayas Enríquez. El Juez frente al batallón de fusilamiento. Serie Jueces Ejemplares, N. 3, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2010

Décimo Aniversario de la Reestructuración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2005

Suprema Corte de Justicia de la Nación, XV Aniversario de la Consolidación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional de México, 15 años 9ª Época, Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2010

La actualidad de la defensa de la Constitución. Serie E: Varios, Número 89, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1997

Libro Blanco de la Reforma Judicial. Una Agenda para la justicia en México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006

La Violación del Voto Público, 2ª ed. Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2009 colección Figuras Procesales Constitucionales, N. 4

La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los casos León y Aguas Blancas, 3ª ed., Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005

La Suprema Corte de Justicia, La Revolución y el Constituyente de 1917 (1914-1917), Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 1994

La Suprema Corte de Justicia Durante el Gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000), Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2005

Nueva Edición del Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, t I, II y III, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006

Tribunales Constitucionales y Consolidación de la Democracia, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 2007

Elementos de Derecho Procesal Constitucional, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2006

Testimonio de un cuatrienio. La modernización de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (1994-1998), Suprema Corte de Justicia de la Nación, México 1998

Justicia Constitucional en México, Memoria del Primer Congreso Nacional, Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2008

El Sistema Jurídico Mexicano, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 5ª ed., 2008

TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, 30ª ed., Porrúa, México 1996

_____. *Leyes Fundamentales de México 1808-1992*. 17ª ed., Porrúa, México, 1992

ZAGREBELSKY, Gustavo, *El derecho dúctil*, Trotta, España 1999

Liber Ad Honorem Sergio García Ramírez, T I, UNAM-IIJ Serie E: Varios núm, 94 México, 1998

Ochenta Años de Vida Constitucional en México, UNAM, IJ-Cámara de Diputados LVII Legislatura, Serie G, Estudios Doctrinales, núm 194, México, 1998

EXPEDIENTES JUDICIALES

Solicitud de ejercicio de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección Pleno. Expediente 3/1946, Caso “León”.

Solicitud de ejercicio de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección Pleno. Expediente 3/1996, Caso “El Vado Aguas Blancas”.

Solicitud de ejercicio de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección Pleno. Expediente 1/2007, Caso “Appo - Oaxaca”.

Solicitud de ejercicio de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección Pleno. Expediente 1/2009, Caso “Guardería ABC”.

Solicitud de ejercicio de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección Pleno. Expediente 2/2006, Caso “Lydia Cacho”.

Solicitud de ejercicio de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección Pleno. Expediente 3/2006, Caso “Texcoco y San Salvador Atenco”.

Solicitud de ejercicio de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección Pleno. Expediente 1/1995, Caso “El Vado Aguas Blancas”.

Solicitud de ejercicio de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección Pleno. Expediente 2/1995, Caso “Chiapas EZLN”.

Solicitud de ejercicio de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección Pleno. Expediente 1/1997, Caso “Militar Gallardo”.

Solicitud de ejercicio de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección Pleno. Expediente 2/1997, Caso “Río de San Francisco, Puebla”,

Solicitud de ejercicio de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección Pleno. Expediente 1/1998, Caso “Chenalhó Chiapas”.

Solicitud de ejercicio de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección Pleno. Expediente 2/1998, Caso “Ayutla de Guerrero”.

Solicitud de ejercicio de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección Pleno. Expediente 1/1999, Caso “Elecciones Guerrero”.

Solicitud de ejercicio de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección Pleno. Expediente 2/1999, Caso “Chiapas”.

Solicitud de ejercicio de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección Pleno. Expediente 2/2000, Conflicto estudiantil”.

Solicitud de ejercicio de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección Pleno. Expediente 1/2003, Caso “Ejido Bernalejo, Zacatecas”.

Solicitud de ejercicio de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección Pleno. Expediente 1/2004, Caso “Indígenas Xalatlaco, Estado de México”.

Solicitud de ejercicio de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección Pleno. Expediente 1/2006, Caso “*El halconazo*”.

Solicitud de ejercicio de la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección Pleno. Expediente 1/2008, Caso “*News Divine*”.

HEMEROGRAFÍA

Acuerdo General número 16/2007, del Pleno de la SCJN en el que se establecen las reglas a que deberán sujetarse las Comisiones de Investigación que se formen con motivo del ejercicio de la facultad de Investigación que se formen con motivo del ejercicio de la facultad consignada en el artículo 97, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CASTILLO LÓPEZ, Juan Antonio. *La función investigadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la grave violación de garantías individuales*, Alegatos, N° 60, Mayo-agosto 2005.

Compromiso. Órgano Informativo del Poder Judicial de la Federación, Año 4, número 44, febrero de 2005.

Compromiso. Órgano Informativo del Poder Judicial de la Federación, Año 9, número 104, febrero de 2010.

GUDIÑO PELAYO, José de Jesús. Conferencias de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2010.

Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Año 1995. Número 16. Artículo de Herrera, Carlos Miguel. *“La polémica Schmitt-Kelsen sobre el Guardián de la Constitución”*.

Revista Lex. Difusión y Análisis. 3era. Época. año V, agosto 1999. Número 50. Artículo de Gudiño Pelayo, José de Jesús. *“La Justicia Federal al Final del Milenio”*.

Revista Lex. Difusión y Análisis. 3era. Época. año XII, enero 2008. Número 151. Artículo de Góngora Pimentel, Genaro David, *¿Se hizo justicia? El Caso Lydia Cacho”*.

- Revista Lex. Difusión y Análisis. 3era. Época. año II, enero 1996. Número 07. Artículo de Sánchez Bringas, Enrique. *“La Validez y la eficacia de la Constitución”*.
- Revista Lex. Difusión y Análisis. 3era. Época. año II, junio 2007. Número 144. Artículo de Cossío Díaz, José Ramón. *“Los hechos en serio: Presupuestos epistemológicos en el ejercicio de la facultad de investigación”*.
- Revista Lex. Difusión y Análisis. 3era. Época. año II, marzo 1996. Número 9. Artículo de González Oropeza, Manuel. *“La investigación sobre las aguas en Guerrero”*.
- Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Segundo semestre de 2008. Número 25. Artículo de Castellanos Madrazo, J. Francisco. *“Apuntes sobre la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia”*.
- Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Segundo semestre de 2001. Número 9. Artículo de Silva García, Fernando. *“Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo Español”*.
- Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional. Proceso y Constitución, Artículo de César Astudillo Reyes *“El sistema Mexicano de Justicia Constitucional”* número 4, Julio – Diciembre 2005.
- Revista Iberoamericana de Derecho Constitucional, número 6, julio – Diciembre de 2006. Artículo de Jorge Carpizo. *“Nuevas Reflexiones sobre la función de investigación de la Suprema Corte de Justicia a 33 años de distancia”*.
- número 12,
Julio – Diciembre 2009. Artículo de Jorge Carpizo *“El tribunal Constitucional y el control de la reforma constitucional”*.
- Revista Quid Iuris, Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua Artículo de José Miguel Salcido Romero, *“Facultad de Investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”*, Año 1, Volumen. México.
- SILVA MEZA, Juan N. Conferencias de Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, México, 2009.

PÁGINAS DE INTERNET

<http://www.scjn.gob.mx/2010/transparencia/Paginas/Inf2007.aspx>. Informe de Labores 2007. Ministro Presidente Guillermo I Ortiz Mayagoitia Presidente de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal. Consultado el 15 de abril de 2010.

<http://www2.scjn.gob.mx/red/informe/>. Informe de Labores 2010. Ministro Presidente Guillermo I Ortiz Mayagoitia Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal. Consultado el 28 de diciembre de 2010.

<http://www.aztecanoticias.com.mx/notas/mexico/44878/otorga-senado-facultad-de-investigacion-a-la-cndh>. Otorga Senado facultad de investigación a la CNDH. Azteca noticias. Consultada el 18 de abril de 2011.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_021_15dic34_ima.pdf. Diario Oficial de la Federación. 15 de Diciembre de 1934. Consultada el 16 de mayo de 2010.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_005_20ago28_ima.pdf. Diario Oficial de la Federación. 20 de Agosto de 1928. Consultada el 24 de mayo de 2010.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_049_19feb51_ima.pdf. Diario Oficial de la Federación. 19 de Febrero de 1951. Consultada el 24 de septiembre de 2010.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_067_25oct67_ima.pdf. Diario Oficial de la Federación. 25 de Octubre de 1967. Consultada el 04 de noviembre de 2010.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_113_10ago87_ima.pdf. Diario Oficial de la Federación. 10 de Agosto de 1987. Consultada el 10 de noviembre de 2010.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_133_31dic94_ima.pdf. Diario Oficial de la Federación. 31 de Diciembre de 1994. Consultada el 21 de noviembre de 2010.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_136_22ago96_ima.pdf. Diario Oficial de la Federación. 22 de Agosto de 1996. Consultada el 22 de noviembre de 2010.

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_140_11jun99_ima.pdf. Diario Oficial de la Federación. 21 de Junio de 1999. Consultada el 24 de noviembre de 2010.

<http://elextranjero.com.mx/wordpress/?p=1053> La facultad de investigación. Crónica de una evolución jurisprudencial y de un retroceso legislativo. Edgar Caballero. Consultada el 04 de noviembre de 2010.

<http://www.eluniversal.com.mx/notas/769707.html>. Congreso valido reformas en derechos humanos. El Universal. Consultada el 01 de junio de 2011.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2002/pr/pr4.pdf>. Mariano Azuela Guitrón, "La Suprema Corte de Justicia de México. Genuino tribunal constitucional" IIJ-UNAM. Consultada el 20 de abril de 2010

<http://www.juridicas.unam.mx/vjv/video2.htm?v=20> Diego Valadez, "*El control del poder*" Análisis jurídico, IIJ. Videoteca Jurídica Virtual, Junio 22 2011. Consultada el 02 de julio de 2011

DICCIONARIOS

Diccionario Jurídico Mexicano Tomo A – C. Porrúa- IIJ-UNAM, México 2005.

Diccionario Jurídico Mexicano Tomo L – Z. Porrúa- IIJ-UNAM, México 2005.

Diccionario Jurídico Harla. Volumen 2. Derecho Constitucional. Elisur Arteaga Nava. Oxford Press. Harla. México 1999.

Diccionario de uso del Español. Moliner María. Tomo I. 20ª ed., Gredos. Madrid España 1997.